

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

20

FACULTAD DE DERECHO

2ej

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LOS FONDOS DE FOMENTO
ECONOMICO EN EL SISTEMA MEXICANO

FALLA DE ORIGEN

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

LIC. JOSE HENAINE ABED

TUTOR: DR. JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA
ENERO DE 1995



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 esta 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.

INDICÉ

pag.

Introducción

CAPITULO PRIMERO ASPECTOS GENERALES DEL FIDEICOMISO

I. Concepto.	1
II. Objeto.	10
III. Partes.	11
1. Fideicomitente.	12
2. Fiduciario.	13
2.1. Delegado Fiduciario.	26
2.2. Comité Técnico.	26
2.3. Personalidad Jurídica.	27
3. Fideicomisario.	27
3.1. Patrimonio.	28
IV. Forma de constitución.	29
V. Clasificación.	32
1. Fideicomisos expreso e implícito.	32
2. Condicional, secreto y sucesivo.	32
3. Beneficencia.	33
4. Oneroso y gratuito.	33
5. Revocable e irrevocable.	33
6. Inversión, administración y garantía.	33
7. Voto.	35
8. Zona Prohibida.	35
9. Público y privado.	36
10 Otras clasificaciones.	36
VI. Distinción con otras figuras.	37
1. Mandato.	37
2. Depósito.	37
3. Estipulación a favor de tercero.	37
4. Donación.	37
5. Mutuo.	38
6. Cesión de crédito.	38
7. Usufructo.	38
VII. Duración.	38
VIII. Formas de extinción.	39

CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO EN MEXICO

I. Surgimiento de las Instituciones nacionales de crédito.	45
II. Creación de los fideicomisos de fomento.	64

CAPITULO TERCERO LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONOMICO

I. Racionalidad.	67
1. Concepto.	68
2. Características.	70
A. Especialidad	71
B. Rango de operaciones	71
C. Régimen especial	71
D. Temporalidad	72
E. Operación reservada a instituciones bancarias.	72
F. Receptor de fondos específicos	73
G. Operaciones bajo regímenes preferenciales.	73
H. Forma de creación	74
3. Elementos	74
A. Contrato de fideicomiso	74
B. Partes	76
a. Fideicomitente.	76
b. Fiduciario.	76
c. Fideicomisario.	77
C. Patrimonio fideicomitado.	77
D. Comité Técnico.	77
E. Reglas de Operación.	79
F. Delegado Fiduciario especial.	80
G. Organización y administración.	82
4. Marco Jurídico.	84
5. Objeto.	109
6. Clasificación.	110
A. De acuerdo a la finalidad del fideicomiso.	110
a. Fideicomisos de fomento económico.	110
b. Fideicomisos de programas específicos.	111
c. Fideicomisos para fines diversos.	111
B. Clasificación por el tipo de operación.	111
a. Fideicomiso de crédito.	112
b. Fideicomiso de descuento de créditos.	112

c. Fideicomiso de garantía.	112
d. Fideicomiso de inversión.	112
e. Fideicomiso de estímulo o subsidio.	112
f. Fideicomisos de administración.	113
C. Clasificación por coordinador de sector y finalidad.	113
D. Clasificación por actividad económica, coordinador de sector y fiduciario.	113
II. Principales fideicomisos.	117
1. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. ...	117
A. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura.	119
B. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios ...	123
C. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.	124
D. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.	125
2. Fondo de Operación de Descuento a la Vivienda.	140
3. Fondo para el Desarrollo Comercial.	147
4. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.	151
5. Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural.	155

CAPITULO CUARTO

ANALISIS DE LA BANCA DE FOMENTO EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL

I. Organización del sistema bancario.	159
II. Operación de la banca de fomento como segundo piso.	177
1. Personalidad del fideicomiso.	184
2. Destino del fondo.	185
3. Ventajas y desventajas de la banca de fomento a través del fideicomiso.	186
A. Canalización de recursos preferenciales a sectores específicos.	186
B. Especialización en la atención de sectores específicos. ...	187
C. Transparencia en la asignación de recursos.	187
D. Responsabilidad fiduciaria.	187
E. Neutralidad política de su administración.	188
F. Asistencia Técnica.	188
G. Reducido costo de operación.	188
H. Reducido riesgo de operación.	189
I. Fuente de fondeo atractiva para la banca múltiple.	189
J. Otorgamiento de recursos a personas que no tienen fácil acceso al crédito institucional.	190

4. Desventajas de la banca de a través del fideicomiso.	191
A. Distorsión del sistema financiero al conceder subsidios.	191
B. No siempre se llevan los créditos los que más lo necesitan.	192
C. Tramitación de créditos con excesivos requisitos.	192
D. Problemas por reducida autonomía.	192
E. Responsabilidad limitada.	193
F. Problemas de falta de garantías.	193
G. Tamaño y eficiencia.	193
H. Exagerado margen de intermediación.	194
I. Duplicidad de funciones.	194
J. Problema de cartera vencida.	196
5. Alcances y limitaciones de los fideicomisos como banca de fomento.	197
6. Análisis cualitativo y cuantitativo de los fideicomisos como banca de fomento.	202

CAPITULO QUINTO

AUTONOMIA DE LA BANCA DE DESARROLLO Y FOMENTO

I. Proceso de extinción de los fideicomisos.	205
1. Modelo de acuerdo de sustitución de fiduciario.	209
2. Modelo de acuerdo de extinción.	213
3. Modelo de convenio de extinción.	218
II. Proceso de escisión de la banca de desarrollo y de fomento.	225
1. Modificación a la Ley Orgánica del Banco de México.	235
2. Ley Orgánica de Banca de Desarrollo y Fomento.	237
3. Forma de organización. Organigrama. Personal. Manual de organización.	249
Conclusiones.	251
Bibliografía.	257

INTRODUCCION

En esta investigación trataremos de describir la situación de los Fondos de Fomento Económico en el Sistema Mexicano. El objeto de este trabajo es determinar el papel que ha jugado el Fideicomiso de Fomento Económico en México, en un período que inicia en la década de los cincuenta, y continua vigente hasta hoy. Por tanto el trabajo arranca a partir de 1954, año de creación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA). No obstante lo anterior, haremos algunas referencias a los antecedentes históricos, abarcando un periodo mayor de tiempo.

La ubicación histórica, como ya lo mencionamos, parte en 1954 y concluye en 1994.

Como tendencia principal, además de la descripción histórica, trataremos específicamente los Fondos más importantes: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) Fondo de Operación de Descuento a la Vivienda (FOVI), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y al Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).

En el capítulo primero veremos los aspectos generales del fideicomiso, su concepto, objeto, partes, forma de constitución,

clasificación, distinción con otras figuras, duración y forma de extinción.

En el capítulo segundo analizaremos los antecedentes del fideicomiso en nuestro país, la forma en que surgieron las instituciones nacionales de crédito y la creación de los fideicomisos de fomento.

En el capítulo tercero trataremos detalladamente a los fideicomisos de fomento económico, veremos su racionalidad, y en lo particular a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI); Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); y al Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural (FOCIR).

En el capítulo cuarto haremos el análisis de la banca de fomento en el sistema bancario nacional, daremos un vistazo a la organización del sistema bancario y a la operación de la banca de fomento dentro de ese sistema. Destacaremos las ventajas y desventajas de los fideicomisos de fomento.

Finalmente en el capítulo quinto, evaluaremos la conveniencia de dotar de autonomía a la banca de desarrollo y fomento, para lo cual proponemos diversos modelos de acuerdo de sustitución de fiduciario, de extinción, y de convenio de extinción de fideicomiso. Indicaremos el proceso de escisión de la banca de desarrollo y fomento, repasando la nueva Ley del Banco de México y la Ley Orgánica del Banco de Comercio Interior. Además

proponemos una serie de modificaciones a la misma, así como una nueva forma de organización.

La hipótesis central de la investigación reside en que los Fondos de Fomento Económico, aún cuando han desempeñado un papel muy importante dentro del sistema financiero del país, actualmente ya no son necesarios y es conveniente racionalizarlos y adecuarlos dentro del nuevo sistema financiero mexicano con un Banco Central autónomo, lo que seguramente implicara la sustitución de fiduciario o la fusión de los Fondos administrados por el Banco de México con los Bancos de Desarrollo.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DEL FIDEICOMISO

En este capítulo trataremos en forma breve los aspectos generales del fideicomiso, ubicándolo dentro de la óptica del Derecho Mercantil. En los capítulos subsecuentes abordaremos a detalle el fideicomiso público.

I. Concepto.

La palabra fideicomiso y la figura jurídica que representa derivan del derecho romano; proviene del latín *fideicommissum*, cuyas raíces son los vocablos *fides* que quiere decir fe y *commissum*, participio pasivo de *committo* que indica confiar, término que se divide a su vez en dos palabras que son: *cum*, que significa con y *mito* enviar. En la antigua Roma la realización de ciertas transacciones sólo podía lograrse teniendo como base fundamental la confianza que una persona depositaba en otra, bien como elemento necesario al lado de la norma jurídica, o incluso a veces, para evitar o burlar las obligaciones derivadas de ella y precisamente la *fides* dio lugar a esa confianza y conforme a ella se construyó el fideicomiso.

Se considera, no en forma unánime, que el fideicomiso se inició en Roma con la *fiducia* de la que derivaron algunas variantes como el *fideicommissum* y el *pactum fiduciae*¹ y que el derecho romano pasó por los remotos antecedentes de los antiguos

¹ BOJALIL, Julián. Fideicomiso. Porrúa, México, 1963, p. 13 a 17.

derechos germánico e inglés, a través del *mayorazgo* y del *use* hasta que llegó a nosotros teniendo como predecesor inmediato al moderno *trust* angloamericano importado a nuestro derecho positivo, en el cual adquirió características propias.²

La aparición en Roma de la *fiduciae* se presenta como una de las primeras formas de garantía real, anterior a la prenda y a la hipoteca. Por virtud de ella se transmitía una cosa por *mancipatio* o *in iure cessio* al acreedor, para garantizarle su crédito; pero éste a su vez, adquiriría el compromiso de restituir aquélla, lograda que fuera la finalidad perseguida. El compromiso del acreedor era reforzado por medio de un *pactum fiduciae*, es decir, una cláusula mediante la cual se obligaba a *remancipar* la cosa. Dos eran los *pactae fiduciae* utilizados por los romanos: la *fiduciae cum creditore* por virtud de la cual se enajenaba un bien para garantizar un crédito, con la obligación del adquirente de reintegrarlo cuando el fiduciante hubiese cumplido la obligación garantizada al lograrse el objetivo pretendido por el *pactum* y; la *fiduciae cum amico*, fórmula adecuada para transmitir el dominio de algo a un depositario o mandatario, adquiriendo uno u otro el compromiso de destinar el objeto de la transmisión, a una finalidad específica. El cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el adquirente fiduciario originó, en un principio, meras responsabilidades de índole moral más luego, la intervención del Pretor las dotó de *acto fiduciae* a la que se agregaba la nota de infamia si se trataba de la *cum amico*.

² VAZQUEZ ARMINIO, Rodrigo. Naturaleza jurídica del Fideicomiso Mexicano y sus Principales Aplicaciones Prácticas. Conferencia pronunciada en el Salón de Actos del Colegio de Abogados de México. Librería de Manuel Porrúa, México, 1964, p. 7.

El *fideicommissum* como una manifestación más de la *fiduciae* romana se adoptó como medio para que, en última instancia, sujetos imposibilitados para heredar, como los esclavos, peregrinos, dedicticios, solteros y casados sin hijos pudieran llegar a adjudicarse la propiedad de ciertos bienes mediante la designación por el testador, de un heredero capaz para sucederlo y el compromiso de éste a enajenar los bienes fideicomitados a quien correspondiera de aquellos.

El *fideicommissum* carecía originalmente de juridicidad y no era más que el ruego hecho del testador al heredero, con base en la confianza habida del primero para con el segundo, para que éste transmitiera los bienes a un tercero, quedando al arbitrio del fiduciario cumplir o no con el pacto contraído, mas con posterioridad, debido al gran número de fideicomisos celebrados y a la práctica cada vez mayor de los mismos, Augusto hizo que los cónsules intervinieran a fin de incitar a cumplir con su deber en caso de violación. Este fue el primer paso en tutela jurídica del *fideicommissum*.

Con posterioridad, el fideicomiso fue dotado de coercibilidad y creado el cargo de Pretor Fideicomisario quién tenía competencia para conocer de los conflictos suscitados por el incumplimiento de los fiduciarios, además de concederse a los beneficiarios una acción persecutoria respecto de los bienes que habían sido objeto de fideicomiso.³

³ DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. El Fideicomiso ante la Teoría

Por otra parte y en lo que respecta al *uso* como antecedente del *trust*, consistía en una transmisión de tierras realizada por actos entre vivos por testamento a favor de un presta nombre, quien las poseía en provecho del beneficiario o *cestui que use*; la palabra *use*, que no proviene del latín *usus*, y al parecer deriva de *opus*, ya que desde los siglos VII y VIII se ha encontrado en documentos latinos, lombardos y franceses en latín bárbaro y vulgar *ad opus* como equivalente a "en su representación", expresión que se convirtió en el francés arcaico en *al oes, ues* que en la pronunciación inglesa se confundía con *use*, permaneciendo *ad opus* en el latín escrito. El terrateniente inglés, ponía sus tierras *en uso* para lograr diferentes objetivos lícitos que el orden jurídico no reconocía, o francamente fraudulentos y que requería una interpósita persona. En el primer caso hacía testamentos por vía de *usos*, ya que el derecho regulador del régimen de las tierras, estimando la tenencia feudal como una relación personal, prohibía las transmisiones testamentarias y, por otra parte, conforme al *Common Law*⁴, el marido no podía legalmente transmitir bienes a la esposa, prohibición que se eludía enfeudando a otras personas que a su vez enfeudarían en favor de ambos cónyuges, quienes así poseerían para sí mismos y para sus herederos; en el segundo caso, como prácticas fraudulentas estaban las transmisiones *en uso* para defraudar acreedores y burlar acciones reivindicatorias; y otros *usos* se empleaba para evadir las leyes de manos muertas, haciendo

General del Negocio Jurídico. Porrúa, México, 1971, p. 165 a 167.

⁴ El *Common Law* es el conjunto de normas jurídicas constitutivas constitutivas del derecho consuetudinario inglés.

posible la donación de tierras a fundaciones eclesiásticas, en especial la orden franciscana, que por su voto de pobreza estaba impedida de adquirir la propiedad, mas no así de recibir su provecho económico. Lo que más se asemejaba al *uso* en el siglo XVII era el *fideicomissio* y en el siglo XIX se consideraba que el *uso* era la contrapartida del usufructo o del fideicomiso romanos; otra hipótesis señala su antecedente en el *trenhand* o *salman* germánico, primitivo albacea a quien se transmitían bienes inmuebles en vida del dueño para que a su muerte, cumpliera los fines previstos.

Asimismo, su origen también puede atribuirse a los tribunales eclesiásticos, en quienes después de la conquista normanda pasó la jurisdicción sobre los bienes del *de cujus*; otras ideas suponen que su origen está en el *Common Law* como un mandato carente de formalidades utilizado primero para bienes muebles y después se extendió a los inmuebles como consecuencia de que la equidad actúa sobre la conciencia; otra suposición fija la concepción básica del *uso* en diversos sistemas jurídicos, en virtud de la necesidad que surge cuando determinadas personas se encuentran en absoluta imposibilidad de gozar de las ventajas esenciales de la propiedad y otras tropiezan con dificultades o inconvenientes; el jurista romano de tiempos de Augusto encontró la solución en el desarrollo del fideicomiso y el jurista inglés de la Edad Media, en el *uso*, ya que el acto de entregar bienes a una persona para que los emplee en beneficio de otra, es inherente a la naturaleza humana. Los primitivos *usos* después de recibir la sanción del Canciller en el siglo XV se extienden a través de la Ley de Usos promulgada en el siglo XVI, (1535), hasta fines del siglo XVII en el que

surge el derecho de *trust*, cuyo impulso por la influencia de *Lord Nottinham* en los años de 1673 y 1682 produjo su desarrollo sistemático hasta lograr el que ahora tiene el *trust* moderno considerado en su sentido jurídico, o sea aquél que abarca diversas relaciones fiduciarias como el depósito, el albaceazgo, la tutela, el mandato y que, en sentido estricto, se refiere a la especial relación fiduciaria que debe su origen y desenvolvimiento a la separación entre tribunales de derecho estricto (*common law*) y tribunales de equidad (*equity*) que subsistió en Inglaterra durante cuatro siglos, concepto que nada tiene que ver con el *trust* en sentido económico, identificado con las poderosas organizaciones monopolistas que tienden a suprimir la libre concurrencia mediante el control de la producción, la regulación del abastecimiento y la fijación de precios.⁵

A fines del siglo pasado se utilizaba una variedad de *trust* de reconocida importancia en el desarrollo económico de los Estados Unidos, como instrumento de garantía de emisiones de bonos destinados a financiar la construcción de ferrocarriles, el entonces vigente Código Civil de 1884 y la Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899, permitieron que el *trust deed*, aún cuando fuera otorgado en el extranjero, pudiera surtir efectos jurídicos conforme a la ley mexicana, considerando que esta variedad de *trust* descompuesta en sus diversos elementos correspondía a los contratos de préstamo, mandato e hipoteca; poco después, en noviembre de 1905, el Secretario de Hacienda, Sr. José Yves

⁵ BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Tercera edición, Porrúa, México, 1976, p. 24 y 31 a 38.

Limantour, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de ley, que fue elaborada por el Lic. Jorge Vera Estañol, en la cual se facultaba al Ejecutivo para expedir una ley que permitiera constituir en la República Instituciones comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios y, es aquí donde aparece por primera vez en México el término *fideicomiso*.⁶

Sin embargo, su consagración en nuestro sistema legal fue resultado de la Primera Convención Bancaria, celebrada en 1924, donde se hizo el primer intento serio por implantar el fideicomiso en nuestro medio jurídico, en la iniciativa sobre Compañías Bancarias de Fideicomisos y Ahorro del sr. Enrique C. Creel, representante del Banco Minero y Mercantil, S. A.⁷

La iniciativa de ley arriba mencionada, el proyecto de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro de Jorge Vera Estañol, los trabajos realizados por Emilio Velasco y la ley panameña inspirada en las ideas de Ricardo J. Alfaro, constituyen los antecedentes de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 7 de enero de 1925, que fue el primer ordenamiento positivo en que aparece la palabra *fideicomiso* en nuestro país, la cual incluía dentro del grupo de instituciones de crédito reguladas por ella a los Bancos de Fideicomiso, cuya reglamentación devino en una ley especial que habría de expedirse y que fue la Ley sobre Bancos de

⁶ Ibídem, p. 24, 83, 84 y 101.

⁷ VAZQUEZ ARMINIO, Rodrigo. Naturaleza jurídica del Fideicomiso Mexicano y sus Principales Aplicaciones Prácticas. Op. cit. p. 7.

Fideicomiso de 30 de junio de 1926; la cual fue pronto abrogada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto del mismo año.⁸

La incorporación del fideicomiso a nuestra legislación, como una figura típica, no favoreció su aplicación a las necesidades de la comunidad, aún cuando se realizaron algunos negocios en forma aislada, debido a que el país estaba saliendo del caos provocado por la revolución, que afectó sobre todo a la actividad económica.⁹

Posteriormente, el fideicomiso pasó a ser materia, en lo sustantivo, de la vigente Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 26 de agosto de 1932, donde se incluyó un capítulo, de solamente 14 artículos, dedicado a la regulación legal del fideicomiso. Esta regulación, considerada muy pobre por algunos críticos, resultó en su principal mérito, ya que los juristas pudieron elaborar toda una institución, con un marco de desenvolvimiento hacia las necesidades reales de la comunidad.¹⁰ La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 28 de junio del mismo año y actualmente de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, y modificada por última vez por Decreto publicado el 23 de julio de

⁸ BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Op. cit. p. 101.

⁹ DE LA PEZA, José Luis. El Fideicomiso en México y su viabilidad en España. Ponencia presentada en Madrid, el 20 de noviembre de 1979, Banco de Bilbao y BANAMEX, Madrid, 1980, p. 39.

¹⁰ *Ibíd.* p. 40.

1993, es el ordenamiento aplicable en cuanto a reglamentación de las instituciones que pueden actuar como fiduciarias.

En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se encuentra la palabra fideicomiso, y se explica que se trata de un término forense que indica una disposición testamentaria, por medio de la que el testador deja su patrimonio encomendado a la fe de alguno, para que éste ejecute su última voluntad. Como podrá observarse, la Academia le asigna una significación demasiado restringida que no corresponde a la amplitud de los negocios que pueden realizarse con la misma.

El Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Un concepto adecuado del fideicomiso es el que lo describe como un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.¹¹

De todo lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que la naturaleza jurídica del fideicomiso es un negocio jurídico por

¹¹ VILLAGORDOA LOZANO, José M. Doctrina General del Fideicomiso. Segunda edición, Porrúa, México, p. 122.

medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el contrato respectivo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria para la realización de un fin determinado, por lo que corresponde a esta institución, salvaguardar los bienes afectos al fideicomiso por ser quien tiene todos los derechos y acciones que se requieren para su cumplimiento.

II. Objeto.

En México, las disposiciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, si bien no dan una definición exacta de lo que debe entenderse por fideicomiso, sí en cambio indican las finalidades que se procura al establecer éste, el primer párrafo del artículo 351 dispone que "pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular". Sin embargo, algunos tratadistas destacan la confusión que existe entre el objeto o patrimonio, que consiste en la cosa que es materia del fideicomiso, y el fin, que es el resultado perseguido con la constitución del fideicomiso, términos que frecuentemente se emplean como sinónimos sin serlo.¹² Los artículos 346 y 347 de la ley referida prescribe que el fideicomiso debe constituirse para la realización de un fin lícito determinado.

¹² BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Op. cit. p. 58 y 59.

Por lo anterior consideramos que el objeto de un fideicomiso es lograr la aplicación a un fin lícito y determinado de los bienes que constituyen su patrimonio. Este negocio jurídico, sólo lo pueden realizar en México, las instituciones bancarias que disfruten de concesión para efectuar operaciones fiduciarias.

El objeto puede ser el más variado, teniendo como reto el de la imaginación del fideicomitente, ya que pueden encuadrarse una gran diversidad de negocios jurídicos que no tienen cabida en otras formas tradicionales reglamentadas por el derecho.

Es conveniente aclarar que el negocio fiduciario es un negocio jurídico complejo, en virtud de que se compone de dos actos jurídicos estrechamente relacionados entre sí. Por una parte, hay un acto de traslación de propiedad o de la titularidad de un derecho, del fideicomitente al fiduciario y, por otra, un convenio o convención fiduciaria, en el cual se establece entre las partes, el propósito de la traslación de dominio o de la transmisión de la titularidad del derecho.¹³ En esta doble negociación se persigue un fin determinado que se precisa en la convención fiduciaria y se dan medios para la consecución de ese fin.

III. Partes.

Conforme a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en la relación fiduciaria intervienen los siguientes sujetos

¹³ DE LA PEZA, José Luis. El Fideicomiso en México y su viabilidad en España. Op. cit. p. 43.

de derecho: el Fideicomitente, el Fiduciario y el Fideicomisario; existe un patrimonio que se destina a un fin lícito y determinado y su constitución debe constar por escrito, veamos a cada sujeto en particular:

1. Fideicomitente. Es la persona física o moral que constituye el fideicomiso y sólo pueden serlo quienes tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen (art. 349).

En el acto constitutivo del fideicomiso, el fideicomitente puede o no designar nominalmente a la institución fiduciaria, nombrar varias personas para que conjunta o sucesivamente desempeñan el fideicomiso, establecer orden y las condiciones en que hayan de sustituirse (art. 350, tercer párrafo); también pueden señalar uno o más fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo el caso de la fracción II del artículo 359 (art. 348, segundo párrafo), es decir, cuando el beneficio se conceda a diversas personas que sucesivamente deban sustituirse por muerte de la anterior, a menos que la sustitución se realice a favor de personas que estén vivas o concebidas a la muerte del fideicomitente.

Asimismo, en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, requerirán el consentimiento del fideicomisario, si lo

hubiera, podrán el o los fideicomitentes prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. En general, el fideicomitente puede reservarse todos los derechos y acciones que a sus intereses convengan, especialmente el de revocar el fideicomiso, siempre que no sean contrarios a la naturaleza del propio fideicomiso.

2. Fiduciario. Es la institución de crédito debidamente autorizada para actuar como fiduciario y a quien se encomienda la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicomitidos.¹⁴ Es característica del fideicomiso mexicano que sólo puedan fungir como tales las instituciones de crédito expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley de Instituciones de Crédito (art. 46, fracción XV) y a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La ley concede a la institución fiduciaria todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas y limitaciones que se establezcan a efecto de constituirse el mismo y una vez aceptado, la fiduciaria queda obligada a cumplirlo conforme al acto constitutivo y no podrá excusarse o renunciar a su encargo, sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como un buen padre de familia, siendo

¹⁴ CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Sexta edición, Herrero, México, 1978, p.

responsable de las pérdidas o menoscabo que los bienes sufran por su culpa.

La aceptación del fideicomiso por parte de la institución fiduciaria, puede ser expresa o tácita y aunque algunos tratadistas consideran que conforme a la ley esa aceptación es obligatoria para las fiduciarias en virtud de que éstas prestan servicios públicos, la mayoría estima que la ley debería reconocer a las instituciones fiduciarias la plena libertad para aceptar o rechazar, según lo estimen conveniente, los negocios de fideicomiso que se les propongan.¹⁵

La Ley de Instituciones de Crédito en el primer párrafo del artículo 84 establece que "cuando la institución de crédito, al ser requerida, no rinda las cuentas de su gestión dentro de un plazo de quince días hábiles, o cuando sea declarada por sentencia ejecutoriada, culpable de las pérdidas o menoscabo que sufran los bienes dados en fideicomiso o responsable de esas pérdidas o menoscabo por negligencia grave, procederá su remoción como fiduciaria". Sin embargo, cuando la institución obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del Comité Técnico estará libre de toda responsabilidad.

La ley anterior estimaba además ciertas causas graves para admitir la renuncia de la institución fiduciaria, que el fideicomisario no pueda recibir o se niegue a hacerlo, las

¹⁵ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo II, 14a. edición, Porrúa, México, 1979, p. 121.

prestaciones o bienes de acuerdo con el acto constitutivo del fideicomiso; que el fideicomitente, sus causahabientes o el fideicomisario se nieguen a pagar las compensaciones estipuladas a favor de la Institución fiduciaria y que los bienes o derechos dados en fideicomiso, en su caso, no rindan productos suficientes para pagar estas compensaciones.

En el caso de que la institución fiduciaria no acepte el fideicomiso o, por renuncia o remoción, cese en el desempeño de su cargo, la ley señala que salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del mismo, deberá nombrar otra para que la sustituya y, si no fuera posible esta sustitución, cesará el fideicomiso (art. 350, tercer párrafo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

De acuerdo al artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito, la institución fiduciaria responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso. La ley anterior era más amplia y clara al indicar que la responsabilidad civil de la fiduciaria era con su capital, reservas y beneficios no distribuidos, por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, por la malversación de los bienes afectos al mismo o de sus frutos o productos, o por los demás hechos que impliquen culpa en el cumplimiento de los cometidos aceptados por ella, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a los gerentes y demás funcionarios de la institución que ejecuten los actos o incurran en el abandono culpable de que nazca la

responsabilidad y la de los gerentes, directores o miembros del Consejo de Administración que autoricen estos actos o den lugar a ellos por su negligencia grave; lo mismo en el caso de violación del secreto propio de esta clase de operaciones, incluso ante las autoridades o tribunales en juicios o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, contra la institución o viceversa, salvo que la información sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria.

La ley anterior establecía que para la ejecución de los fideicomisos, las instituciones fiduciarias debían de cumplir ciertas reglas, destacan las siguientes:

El capital y las reservas de capital de las instituciones fiduciarias deberán estar invertidos necesariamente en moneda circulante o depósitos a la vista, o a plazo en el Banco de México o en bancos de depósito; en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores o en inmuebles, mobiliario o gastos de constitución y organización o similares; el importe estimado del mobiliario y de los inmuebles en la parte de éstos que corresponda a las oficinas de la institución, no podrá exceder del 40 por ciento del capital pagado y reservas de capital; el importe de los gastos de organización y similares no podrá exceder del 5 por ciento del capital pagado y reservas de capital.

El importe total de las inversiones en acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, aun cuando tengan las características señaladas no podrá ser superior al

excedente del capital pagado y reservas de capital de la institución fiduciaria. La inversión en una misma institución de crédito u organización auxiliar tampoco podrá exceder del 15 por ciento del capital pagado a la institución tenedora.

La proporción de las responsabilidades que contraigan las instituciones fiduciarias, con su capital social, no podrá exceder de 30 veces el capital pagado y reservas de capital, cuando se trate de operaciones de fideicomiso por las que la institución ejercite como titular de los derechos que le han sido transferidos con encargo de realizar un determinado fin, o de percibir el importe de realización de bienes de cualquier clase y cuya liquidación no forme parte de una tramitación judicial y, también de la emisión de certificados de participación de títulos, valores u otros bienes; tampoco podrán exceder esas responsabilidades de la suma de las partes correspondientes del capital pagado y reservas del capital multiplicados por los coeficientes respectivos; el Banco de México estaba facultado para fijar el máximo de las percepciones que pueden obtener las instituciones fiduciarias así como el de los intereses y otros cargos.

Es de comentarse que la ley vigente no es tan específica, por esa razón, el Banco de México, atendiendo, además, a la dinámica de los cambios registrados en los últimos años en el régimen aplicable a las operaciones de las instituciones de banca múltiple y de desarrollo, que ha ocasionado que las disposiciones emanadas de él se encuentren consignadas en diversas circulares,

decidió incorporar en un sólo documento¹⁶ todas las disposiciones del Banco de México, relativas a operaciones activas, pasivas y de servicios, contenidas en tales circulares, así como aquéllas normas dirigidas a las Instituciones de crédito que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el aspecto de servicios relacionados con fideicomisos, destaca lo siguiente:

a) Se establecen una serie de obligaciones a las instituciones de crédito en el desempeño de fideicomisos que garanticen el pago de valores objeto de oferta pública e intermediación en el país, a fin de que se cercioren que los tenedores de los valores garantizados conozcan con detalle los términos y condiciones de la garantía.

b) Se exime del requisito de autorización a las operaciones fiduciarias en las cuales personas físicas o morales extranjeras adquieran derechos salvo en los casos siguientes: i) tratándose de fideicomisos con cargo a cuyo patrimonio se emitan valores objeto de oferta pública e intermediación en el extranjero, y ii) tratándose de fideicomisos que garanticen el pago de valores que sean objeto de oferta pública e intermediación en el exterior.

c) Se indica que los fondos que reciban las instituciones actuando como fiduciarias que no se inviertan de manera inmediata conforme a los fines del fideicomiso de que se trate, deberán ser

¹⁶ Circular del Banco de México No. 2008/94, 17 de febrero de 1994.

depositados en una institución de crédito a más tardar el día hábil siguiente al que se reciban, en tanto se aplican al fin pactado en el contrato de fideicomiso respectivo. Asimismo se prevé que de realizarse el depósito en la propia institución fiduciaria, éste deberá devengar la tasa más alta que la propia institución pague por operaciones al mismo plazo y de monto similar, en las fechas en que se constituya y mantenga el depósito.

El artículo 79 de la Ley de Instituciones de Crédito determina que las instituciones fiduciarias registrarán en su contabilidad y en contabilidades especiales que deberán abrir por cada contrato de fideicomiso, el dinero y demás bienes, valores o derechos que se confíen, así como los incrementos o disminuciones por los productos o gastos, debiendo coincidir, invariablemente, los saldos de las cuentas controladoras de la contabilidad de la institución, con los de las contabilidades especiales. Se hace mención expresa que los bienes afectos al contrato respectivo no están afectos a otras responsabilidades.

La ley anterior disponía, en toda clase de operaciones que impliquen adquisición o sustitución de bienes o derechos, o de inversión de dinero o fondos líquidos, deberá la institución fiduciaria ajustarse estrictamente a las instrucciones del fideicomitente. Cuando las instrucciones del fideicomiso no fueran suficientemente precisas o cuando no se hubiera dejado a la discreción de la institución fiduciaria la determinación de la inversión, ésta se realizará, necesariamente, en valores aprobados para ese fin por la Comisión Nacional de Valores, o de los emitidos o

garantizados por el Gobierno Federal o las Instituciones nacionales de crédito, debiendo proceder a la inversión en el menor plazo posible, y a su notificación. Lo mismo cuando se trate de operaciones que signifiquen percepción o disposición de fondos líquidos que no hayan de ser aplicados inmediatamente a un fin determinado y, respecto a las cuales ni la ley ni el contrato de fideicomiso hayan determinado la aplicación que deban recibir dichos fondos, en tanto no se efectúe la inversión de estos fondos, deberá mantenerse en caja o en la cuenta especial radicada en el Banco de México.

Cuando se trate de operaciones que consistan en compraventa de títulos o valores, o de divisas extranjeras o de mercancías, o de otros bienes que sean objeto de mercado regular organizado, y con respecto a las cuales no se hubiera precisado, al encomendar la operación, la fecha de su realización o los tipos de cotización a los cuales haya de efectuarse, se llevarán a cabo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha en que la operación fue encomendada o, de aquella en que se tuvo la disponibilidad de los bienes. Si las condiciones del mercado no permitieran realizarla en este plazo, se ejecutará tan pronto como sea posible.

En el caso de que el mercado hubiera sufrido una variación en perjuicio del fideicomiso, que represente, por lo menos, un 10 por ciento en el valor de los bienes, desde la fecha en que se encomendó la operación, la institución fiduciaria deberá solicitar por la vía más rápida, ratificación o rectificación de las

instrucciones, a no ser que resultare imposible por la naturaleza del fideicomiso o, que expresamente se le hubiera dispensado de esta obligación, o bien cuando a juicio de la institución, cualquier demora en la ejecución pudiera ocasionar mayor perjuicio.

La ley vigente no es tan específica, en su artículo 81 señala que "las operaciones con valores que realicen las instituciones en cumplimiento de fideicomisos, se realizarán en los términos de esta ley y de la Ley del Mercado de Valores, así como de conformidad con las reglas generales que, en su caso, emita el Banco de México oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores...".

Asimismo la ley anterior indicaba que de toda percepción de rentas, frutos o productos de liquidación que realice la institución en cumplimiento de sus cometidos, dará aviso al beneficiario en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a su cobro. Igualmente notificará toda operación de inversión, adquisición o sustitución de bienes, dentro del mismo plazo, comunicando el detalle necesario para la identificación de los bienes adquiridos. En caso de que por la naturaleza del fideicomiso o por disposición expresa del fideicomitente deba suprimirse esta notificación, la institución fiduciaria deberá dentro de igual plazo inscribir la operación con el detalle anteriormente indicado, en un registro especial, foliado y sellado, que llevará la institución fiduciaria con carácter rigurosamente secreto; con respecto a las operaciones de pago que realicen, se procederá del mismo modo.

El artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito indica que en operaciones de fideicomiso, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios. Contrasta la amplitud de la ley anterior que decía, las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejecutarán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto, y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución fiduciaria, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que incurran personalmente. La Comisión Nacional Bancaria podrá, en todo tiempo vetar la designación de los funcionarios que hubiera hecho la institución fiduciaria, o acordar que se proceda a la remoción de los mismos. Bastará, para acreditar la personalidad de estos funcionarios, la protocolización del acta en la que conste el nombramiento por el Consejo, o el testimonio del poder general otorgado por la institución fiduciaria, aun cuando en el acto o en el poder no se mencione especialmente el asunto o el negocio en que ostente la representación.

El artículo 82 de la ley vigente señala que "el personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa y exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución fiduciaria, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala expresamente algunas prohibiciones para las instituciones fiduciarias. Por ejemplo, no pueden figurar como fideicomisarias ya que conforme al último párrafo del artículo 348, es nulo el fideicomiso que se constituya en su favor. Existen varias excepciones a esta disposición, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Comercio Interior, instituciones de banca de desarrollo, en los artículos 11, 9º, 8º y 9º, de sus respectivas leyes orgánicas, tienen facultades para que en los contratos de fideicomiso que celebren, actúen en el mismo negocio como fiduciarias y fideicomisarios. Obviamente, tampoco deben intervenir en fideicomisos prohibidos por la ley, como son los fideicomisos secretos; aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas que, sucesivamente, deban sustituirse por muerte de la anterior, salvo que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas a la muerte del fideicomitente; y, aquellos cuya duración sea mayor de 30 años, excepto cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tenga fines de lucro (art. 359) o cuando sean constituidos por el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito o que él mismo lo declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito).

La anterior ley indicaba que a las instituciones o departamentos fiduciarios les estará prohibido:

a) Realizar por cuenta propia cualquiera clase de operaciones, salvo las que puedan llevar a cabo con su capital y reservas, y las necesarias para su propia administración.

b) Responder a los fideicomitentes, del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen, o de los emisores, por los valores que se adquieran, salvo que sea por su culpa, según lo dispuesto en la parte final del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende. Si al término del fideicomiso constituido para el otorgamiento de créditos, éstos no hubieran sido liquidados por los deudores, la institución deberá transferirlos al fideicomitente o fideicomisario, según el caso, absteniéndose de cubrir su importe. Cualquier pacto en contrario no producirá efecto legal alguno. En los contratos de fideicomiso se insertará en forma notoria lo anterior y una declaración de la fiduciaria en el sentido de que lo hizo saber inequívocamente a las personas de quienes haya recibido bienes para su inversión.

c) Efectuar operaciones con otros departamentos de la misma institución. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, mediante acuerdos de carácter general, la realización de determinadas operaciones.

d) Utilizar fondos o valores de los fideicomisos para realizar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan

resultar deudores sus delegados fiduciarios; los miembros de su consejo de administración, tanto propietarios como suplentes, estén o no en funciones; el accionista o accionistas que la gobiernen; los directores generales o gerentes generales; los comisarios propietarios o suplentes, estén o no en funciones; los auditores externos de la Institución; los miembros del comité técnico del fideicomiso respectivo; los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de todas las personas citadas o las sociedades en cuyas asambleas tengan mayoría dichas personas o las mismas instituciones.

e) Celebrar contratos de fideicomiso que tengan por objeto el pago periódico de primas o cuotas destinadas a integrar el precio de compra de casas habitación, o celebrar los mismos contratos con empresas constructoras, cuando tengan por objeto la venta de casas a plazos o con pagos anticipados para completar las garantías.

Las instituciones fiduciarias deberán asimismo, abstenerse de aceptar fideicomisos o instrucciones posteriores a su constitución, mediante los cuales reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos que no se ajusten a las disposiciones de carácter general que al efecto dicte el Banco de México, o tengan por objeto la adquisición de valores cuando éstos no sean de los aprobados para ese fin por la Comisión Nacional de Valores, o bien, de los emitidos por el Gobierno Federal o por las instituciones nacionales de crédito.

2.1. Delegado Fiduciario. Esta persona es el funcionario nombrado por la institución fiduciaria para desempeñar y ejercitar las facultades de la misma en el negocio fiduciario. Es conveniente apuntar el carácter especial que tiene el fideicomiso en cuanto a que su personalidad jurídica no es propia, sino que se exterioriza a través de la fiduciaria.

2.2. Comité Técnico. El Comité Técnico es el órgano máximo del fideicomiso, su creación se establece en el artículo 80, tercer párrafo, siendo esta facultad una potestad de las partes que formalizan el contrato de fideicomiso. El Comité Técnico o de distribución de fondos es un cuerpo colegiado designando en al acto constitutivo del fideicomiso, o en el de sus reformas, cuyo objeto es coadyuvar con el fiduciario en el desempeño de su cometido y en su oportunidad, en la distribución de fondos que se establezca. La legislación mexicana prevé la formación de este Comité, dejando al fideicomitente la facultad de establecer las reglas para su funcionamiento, así como determinar sus atribuciones, por lo que este órgano de gobierno tiene la responsabilidad, conjuntamente con el fiduciario, de cumplir con las finalidades establecidas en el contrato de fideicomiso respectivo.¹⁷ No obstante, el fiduciario puede liberarse de la responsabilidad cuando haya obrado con apego a los acuerdos e instrucciones que reciba de dicho Comité. Sería imposible estudiar en detalle las actividades que desempeñan estos Comités, en vista del derecho

¹⁷ ALVAREZ MORALES, Eduardo. El Fideicomiso en México y su viabilidad en España. Ponencia presentada en Madrid, el 19 de noviembre de 1979, Banco de Bilbao y BANAMEX, Madrid, 1980, p.69 y 70.

amplísimo que la ley concede al fideicomitente para señalar sus facultades. Sin embargo, en términos generales, podemos decir que la integración de los Comités obedece a la complejidad que pueda presentar el cumplimiento de los fines señalados en el fideicomiso. En el análisis concreto de los fideicomisos de fomento económico haremos la crítica correspondiente a este cuerpo colegiado.

2.3. Personalidad Jurídica. Es importante destacar que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, sino que se manifiesta a través de la personalidad jurídica del fiduciario. Esta característica es muy importante e implica que el fideicomiso tenga una reducida autonomía.

3. Fideicomisario. De acuerdo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la persona física o moral designada como beneficiaria del fideicomiso y pueden ser una o varias personas físicas o morales que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica; cuando sean dos o más y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la constitución del fideicomiso, las decisiones se tomarán por mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario (art. 348, primer y tercer párrafos).

Entre los derechos que la ley concede al fideicomisario, están el de elegir a la institución fiduciaria cuando al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente, elección que en su

defecto, será hecha por el juez de primera instancia del lugar en que estuvieran ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley (art. 350, segundo párrafo). Además, también tendrá los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria, el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que, por virtud del acto constitutivo o de la ley, le correspondan y cuando ello sea procedente; el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso; asimismo, le corresponde el derecho de ejercer las acciones para pedir cuentas, para exigir la responsabilidad a las instituciones fiduciarias y para pedir su remoción, sin perjuicio de la facultad que tiene el fideicomitente de reservarse este derecho en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus modificaciones. El ejercicio de estos derechos cuando no exista fideicomisario determinado o éste, tratándose de persona física, sea incapaz, corresponderá, excepto el de elección de institución fiduciaria, a la persona que ejerza la patria potestad, al tutor o al Ministerio Público, según sea el caso (art. 355).

3.1. Patrimonio. El patrimonio de un fideicomiso puede estar constituido por bienes o derechos en favor del fideicomitente. Al hablar de bienes, por muebles o inmuebles, incluyendo entre éstos últimos los recursos financieros; cuando los fideicomisos se constituyen con derechos presentes o futuros en favor del fideicomitente, éstos deben ser ciertos y determinados y,

por tanto, que puedan hacerse efectivos cumplida la condición suspensiva a que se encuentran sujetos.

Con respecto al patrimonio, a través de esta figura es posible desprender parte del patrimonio del fideicomitente, para formar un nuevo patrimonio que pasa a la Institución fiduciaria y no tiene relación con el patrimonio de la persona que lo constituyó. Esta situación permite, para el caso de fideicomisos de fomento económico, instituidos por el Estado, librar su manejo de una parte de los rigorismos presupuestales, pues cuando las funciones objeto del fideicomiso se desarrollan en varios años, no es necesario recurrir al Presupuesto Anual de Egresos, convirtiendo así el nuevo patrimonio en un fondo revolvente, el cual estará vigente hasta el cumplimiento de los fines para los que fue creado o bien cuando sea revocado el fideicomiso.

IV. Forma de Constitución.

El artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone "El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso", para efectos de este inciso lo relevante es que el fideicomiso siempre debe de constar por escrito y cumplir los términos exigidos por la legislación común, por ejemplo, cuando se trate de un acto

entre vivos, se inicia con una oferta, seguida de una aceptación que debe ser expresa.

Este negocio jurídico puede constituirse por contrato, o bien instituirse en algunos casos por mandato de ley, cuando se trate de fideicomisos de orden o de interés público.

Los requisitos de existencia y validez a que está sujeta la constitución del fideicomiso son los siguientes:

a) Consentimiento. No importando el tipo de fideicomiso de que se trate, el consentimiento es un requisito esencial para su existencia, y siguiendo la regla general establecida en el derecho común, tenemos que son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley, conforme al artículo 1794 del Código Civil, el hombre o mujer mayor de dieciocho años; en el caso de los menores o incapaces, cuando su representante tenga poder especial para tal efecto.

b) Objeto. Este es un elemento exigido para la existencia de un contrato, tal como lo describe el Código Civil en el citado artículo 1794: "para la existencia de un contrato se requiere: ...II. Objeto que pueda ser materia del contrato", este elemento lo examinamos en el inciso II de este capítulo.

c) Escritura pública, documento privado, testamento. La escritura notarial sólo se exige para los fideicomisos relativos a bienes inmuebles, que debido a lo obsoleto del artículo

2317 del Código Civil lo podemos considerar para todos los casos, así en el referido artículo se establece un límite de quinientos pesos como valor del inmueble para no ser elevada su enajenación en escritura pública, esa cifra resulta superada en la actualidad.

Con respecto al testamento se aplica también el Código Civil y en resumen puede ser Ordinario: público abierto, público cerrado, ológrafo y; Especial: privado, militar, marítimo y hecho en el extranjero.¹⁸

d) Autorización administrativa. Esta variable, de discutible validez,¹⁹ opera en los casos donde es necesario obtener un permiso para adquirir bienes por parte de extranjeros y de sociedades mexicanas con socios extranjeros, situación aplicable para la celebración de fideicomisos sobre inmuebles.

e) Efectos contra tercero. Atendiendo a los artículos 353 y 354 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para bienes inmuebles El fideicomiso cuyo objeto recaiga sobre bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso surtirá efectos contra terceros, desde la fecha de inscripción en el registro. Tratándose del fideicomiso cuyo objeto recaiga sobre bienes muebles surtirá efectos contra terceros, desde la fecha en que se cumplan los requisitos siguientes:

¹⁸ Artículos 1499 a 1598 del Código Civil.

¹⁹ BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Op. cit. p. 67 y 68.

I. Si se tratare de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;

II. Si se tratare de un título nominativo desde que éste se endose a la institución fiduciaria y se haga constar en los registros del emisor, en su caso;

III. Si se tratare de cosa corpórea o de títulos al portador, desde que estén en poder de la institución fiduciaria".

V. Clasificación.

Teniendo conciencia de que es posible hacer una gran variedad de clasificaciones del fideicomiso, atendiendo a nuestro derecho positivo y a las prácticas bancarias, a la forma en que surge, a sus fines, etc., mencionaremos en forma por demás breve la siguiente clasificación:

1. Fideicomisos expreso e implícito. Nuestra legislación solamente reconoce al primero, en atención a los artículos 346, 349 y 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

2. Condicional, secreto y sucesivo. Los condicionales incorporan modalidades de las obligaciones consagradas en el Código Civil (Capítulo I, Título Segundo, Libro Cuarto), en tanto que la ley prohíbe los fideicomisos secretos y los sucesivos.

3. Beneficencia. En este caso es necesario aclarar que los fideicomisos sólo pueden durar hasta treinta años cuando el beneficiario sea una persona jurídica, no de interés público ni institución de beneficencia.

4. Oneroso y gratuito. Esta clasificación aun cuando no esta reconocida en forma expresa por la ley, es aplicable al contractual y al testamentario.

5. Revocable e irrevocable. El revocable lo encontramos previsto en la fracción VI del artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que dispone "El fideicomiso se extingue: Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso". Este derecho no es procedente en los fideicomisos de garantía mientras la obligación principal no se cumpla por el deudor fideicomitente, ni en los fideicomisos de inversión en tanto subsistan los préstamos otorgados en su ejecución.

6. Inversión, administración y garantía. Esta clasificación fue originada por la práctica bancaria, que es reconocida parcialmente por nuestra legislación. Los fideicomisos de inversión tienen como finalidad que la fiduciaria destine el patrimonio fideicomitado a la realización de operaciones económicamente provechosas al fideicomisario,²⁰ es decir, que consiste en el cargo hecho por el fiduciario, de conceder préstamos

²⁰ BOJALIL, Julián. Fideicomiso, Op. cit. p. 80 y 121.

con un fondo constituido al efecto.²¹ Se celebran así dos o más contratos: en primer lugar el de fideicomiso y después, en ejecución del mismo, el o los de mutuo. Esta clase de fideicomisos está sujeta a diversas prohibiciones y restricciones, las cuales no serán mencionadas en este trabajo por exceder los propósitos del mismo.

El fideicomiso de administración consiste en aquel en que el fideicomitente entrega bienes inmuebles al fiduciario para que se encargue de administrarlos y de realizar los diversos actos que de ahí resultan: celebración de contratos de arrendamiento, cobro de rentas, reparaciones, pago de impuestos, promoción de juicios de desahucio, etc., todo ello en interés del fideicomisario, quien por lo general es el mismo fideicomitente.

El fideicomiso de garantía, variedad que probablemente fue la primera en practicarse en México,²² su finalidad es asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas por quien los constituye o por terceros, categoría que fue utilizada con gran éxito por las Instituciones fiduciarias, hasta su prohibición por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1933, que agregó un párrafo al artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para quedar: "Es nulo el fideicomiso que se constituye en favor del fiduciario". Esta variedad de fideicomiso sustituyó con ventaja a la prenda y a la hipoteca, haciendo más sencillo, flexible y seguro el manejo del crédito.

²¹ BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Op. cit. p.94.

²² Ibíd. p. 95 y 96.

7. Voto. Esta variedad de fideicomiso, más correctamente designada como "síndicación de acciones" es el equivalente del *voting trust*.²³ En nuestro derecho se plantea el problema de la legalidad de este fideicomiso, que según lo dispuesto por el Artículo 198 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el sentido de que "Es nulo todo convenio que restrinja la libertad de voto de los accionistas".²⁴

8. Zona prohibida. A la luz de la parte final del artículo 27 constitucional, fracción I, párrafo 7º, que ordena: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas", la prohibición es expresa para los extranjeros para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. Existe una polémica sobre lo que se entiende por dominio directo, algunos tratadistas consideran que en realidad el dominio directo esta integrado por dos derechos, que sólo unidos constituyen el verdadero dominio del inmueble,²⁵ lo que sí es una realidad es el hecho de que existen fideicomisos en las referidas zonas prohibidas, sobre todo de carácter turístico, y que los derechos del fideicomisario difieren substancialmente del dominio directo.

²³ Conforme a este tipo de *trust* los accionistas con derecho a voto lo disocian de su propiedad, reteniendo ésta, pero transmitiendo aquél a *trustees*.

²⁴ BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Op. cit. p.98.

²⁵ *Ibíd.* p. 102.

9. Público y privado. La gran importancia que han adquirido los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal justifica la clasificación entre fideicomiso público y privado. Los fideicomisos públicos, donde el fideicomitente es el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tienen una gran variedad de aplicaciones casi ilimitadas en todos los campos de la actividad económica y social. Esta investigación es sobre el fideicomiso de fomento económico, por lo que abundaremos en sus particularidades en los siguientes capítulos.

10. Otras clasificaciones. Al ser utilizado para muchos propósitos y finalidades podríamos tener un sinnúmero de clasificaciones, entre otras: fideicomisos de fraccionamientos y lotificación de terrenos, emisión de certificados de participación, seguros de vida, planes de pensiones, etcétera.

VI. Distinción con otras figuras.

1. Mandato. Esta figura y el fideicomiso son muy semejantes, de hecho en alguna época en nuestro país se considero que el fideicomiso era un mandato irrevocable,²⁶ en la actualidad la diferencia es clara y estriba en el hecho de que en el mandato no se da la transmisión de dominio que se puede tipificar en el fideicomiso, y a que el mandato tiene mayor amplitud por abarcar todos los actos jurídicos lícitos que el mandante encargue al

²⁶ *Ibíd.* p. 108.

mandatario,²⁷ en tanto que el fideicomiso sólo puede referirse a bienes.²⁸

2. Depósito. En lo referente al depósito sólo existe un cambio de posesión sobre bienes presentes, en tanto que en el fideicomiso existe la entrega material de la cosa y, además, se transmite la propiedad del bien, del fideicomitente al fiduciario.²⁹

3. Estipulación a favor de tercero. El punto principal de contacto entre la estipulación a favor de tercero y el fideicomiso consiste en el beneficio que a través de una y otro puede concederse a favor de una persona que no intervino en la creación de la obligación principal, excluyendo el caso en que el fideicomitente se designa a sí mismo como fideicomisario. Las diferencias en cambio, son considerables: el fideicomiso es una relación jurídica autónoma que, por regla general, no surge incidentalmente dentro de un contrato; en el fideicomiso, a diferencia de la estipulación a favor de tercero supone la existencia de éste, en tanto que el fideicomiso puede constituirse a favor de los no nacidos y aún para finalidades del todo ajenas a las persona.³⁰

4. Donación. Existe analogía e identidad entre la donación y el fideicomiso cuando éste resulta de una liberalidad del

²⁷ Artículos 2546 y 2548 del Código Civil.

²⁸ Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

²⁹ BOJALIL; Julián. Fideicomiso. Op. cit. p. 118.

³⁰ BATIZA; Rodolfo. El Fideicomiso, Teoría y Práctica. Op. cit. p. 109 y 110.

fideicomitente, sin embargo es necesario apuntar que la donación se refiere exclusivamente a bienes presentes sin que pueda comprender los futuros, restricción inaplicable al fideicomiso; por otra parte, en el fideicomiso interviene una persona, el fiduciario, que se interpone entre el fideicomitente y el fideicomisario, lo que no ocurre con respecto a donante y donatario.

5. Mutuo. En este caso la relación jurídica entre acreedor y deudor es similar a la que existe entre fiduciario y fideicomisario, sólo que la del fideicomiso se funda en la confianza y constituye un derecho más importante llamado en el *trust* "propiedad de equidad".

6. Cesión de crédito. En la cesión, la actitud del cedente es negativa, debido a que no interfiere en algunos derechos del cesionario, entre ellos el de cobro, éste cuenta con el derecho para demandar directamente al deudor; en cambio, cuando entre los bienes del fideicomiso se encuentra un crédito, el fiduciario tiene la obligación activa hacia el fideicomisario de cobrar dicho crédito.

7. Usufructo. La similitud consiste en que tanto el usufructuario y el fideicomisario reciben beneficios de la propiedad sin que ésta se encuentre inscrita a su nombre, pero difieren en cuanto a que el usufructuario tiene la administración de los bienes y el fideicomisario no.

VII. Duración.

La duración del fideicomiso puede ser determinada o indeterminada, esto último sucede cuando se trata de fideicomisos de interés público o cuando se constituyan por personas morales.

La duración del fideicomiso, cuando éste es constituido por personas físicas, de acuerdo con la ley, su plazo máximo es de 30 años.

VIII. Formas de extinción.

El artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone que el fideicomiso se extingue:

- I. Por la realización del fin para el que fue constituido;
- II. Por hacerse éste imposible;
- III. Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;
- IV. Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;
- VI. Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso, y
- VII. En el caso del párrafo final del artículo 350."

Este último supuesto se da cuando la institución fiduciaria no acepta, renuncia, o es removida, y al no ser posible nombrar otra institución que la sustituya, cesa el fideicomiso.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO EN MEXICO

En este capítulo analizaremos los antecedentes del fideicomiso en nuestro país. Para esto nos ocuparemos del surgimiento de las instituciones nacionales de crédito, antecesoras de las entidades que hoy integran la banca de desarrollo y posteriormente abordaremos, en forma breve, sobre la creación de los fideicomisos de fomento.

No es materia de esta investigación el escudriñar la historia de la banca en México, faltan datos, que se han perdido en la lejanía de los primeros tiempos para realizar esta tarea. El banco más antiguo de que se tienen noticias en nuestro país, fue una institución fundada por el Gobierno español encabezado por el Rey Carlos III, la que tenía por objeto el favorecer la minería mexicana, que tanto preocupó al Gobierno de la Metrópoli y que se denominó Banco de Avío y Minas.

Su acción fue muy deficiente, concretándose a hacer refacciones mineras y recibir capitales a interés. En los primeros años de la independencia, este banco aún existía y desapareció poco tiempo después en precarias condiciones.

En el siglo XIX, mediante ley del Congreso del 15 de octubre de 1830, por iniciativa de Lucas Alamán, ministro de

Relaciones del Presidente Anastasio Bustamante, se crea el Banco de Avío, institución que obtenía sus recursos de un impuesto especial y los destinaba al establecimiento y apoyo de industrias.³¹

Lucas Alamán, fiel a su vocación industrializadora, emitió una circular el 5 de enero de 1831, en la cual indicaba que el Banco de Avío podría organizar por su cuenta las empresas industriales que juzgue oportunas para el fomento de los ramos que tenga por importantes para la nación.³²

Mediante la ley del 17 de enero de 1837, el Estado establece una institución nacional de crédito encargada de pagar la moneda de cobre a su valor nominal: el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre. Para lograr su finalidad y así recuperar la confianza del público, que recelaba de la política monetaria del gobierno, la dirección del banco se confió a personas elegidas por las diversas clases de la sociedad, que no tendrían más dependencia del gobierno, que la de rendirle cuentas anualmente. Los administradores eran un presidente, nombrado por el Congreso, un eclesiástico, un comerciante, un minero y un labrador.³³

Fue hasta 1864 cuando puede afirmarse, sin lugar a dudas, que se inicia el proceso para establecer verdaderos bancos en México; la usura dominaba todo el crédito y llegaron a circular

³¹ RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública. Un estudio de Derecho sobre México. INAP, México, 1980, p. 74.

³² Idem.

³³ Ibídem. p. 75.

una especie de vales de comercio que determinados grupos aceptaban, pero que ni remotamente pueden compararse con verdaderos billetes de banco.

En el referido año, durante el período en que México se debatía en una lucha sangrienta para arrojar de su suelo al invasor francés, fue cuando se fundó el primer banco, propiamente dicho, con facultad de emitir billetes. Durante el Imperio, los señores Guillermo Newbold y Roberto Geddes establecieron una sucursal mexicana de un banco inglés, el *London Bank of Mexico and South America Limited*³⁴, denominación que se modificó, a la de Banco de Londres, México y Sudamérica. La creación de esa institución estimuló la formación de bancos locales de emisión, prevista su constitución por leyes de las diferentes entidades federativas del país, en uso de su soberanía. Esto provocó una anarquía, debido a la pluralidad de emisiones que con el tiempo sugirieron la necesidad de constituir un Banco Central.

En 1881 el Gobierno Federal otorgó una concesión a un grupo financiero, encabezado por el Sr. Eduardo Noetzlin, para establecer el Banco Nacional Mexicano,³⁵ esta institución introdujo cierto orden en la anarquía bancaria y sentó las bases del sistema bancario mexicano que más tarde se condensó en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897. Esta ley limitaba el número de bancos de emisión; hizo exclusiva del Gobierno Federal la facultad

³⁴ DE ITURBIDE, Anibal. La Banca. Breve Ojeada Histórica. Jus, México, 1966, p. 183.

³⁵ *Ibíd.* p. 187.

de otorgar concesiones para los bancos de emisión y sujetó a los bancos a una estricta supervisión o intervención por parte del Estado.

En los días de promulgación de la ley de 1897, existían en el país los siguientes bancos de emisión: el Nacional de México, el de Londres, México y Sudamérica, el Minero de Chihuahua, el Yucateco, el Mercantil de Yucatán, el de Nuevo León y el de Comercio de Chihuahua; además existía el Banco Internacional e Hipotecario de México.³⁶

Podemos apuntar que la historia de los bancos de emisión en México comprende tres periodos:³⁷

1. 1864 - 1897. Período de formación, casi anárquico, en que cada banco está regido por leyes o contratos especiales, con diferentes términos y prerrogativas.

2. 1897 - 1915. Período de homogeneidad en el sistema bancario, y en el cual todos los bancos quedan sujetos a una Ley General.

3. 1915 - 1925. Período de la reforma. Liquidación del sistema de pluralidad de bancos; preparación hacia la unidad de emisión y fundación del Banco de México.

³⁶ Ibídem. p. 192.

³⁷ MANERO, Antonio. El Banco de México. Sus orígenes y fundación. Banco de México, 1992, P. 35.

Es con la constitución del Banco de México, el 1 de septiembre de 1925, de acuerdo a la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, cuando comienza la reconstrucción nacional, una vez reestructurado el sistema bancario y normalizándose las operaciones de crédito. El marco normativo vigente en esos años, no contemplo la existencia de bancos de desarrollo, no obstante que estos existían desde el siglo pasado. A continuación abordaremos este aspecto en particular.

I. Surgimiento de las instituciones nacionales de crédito

En el sistema bancario mexicano se desarrollaron, junto a los bancos privados, las instituciones nacionales de crédito, es decir, los bancos propiedad del Estado. Los bancos privados fueron concebidos como sociedades anónimas, facultadas para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito mediante concesión del Gobierno Federal. Aparecieron desde el siglo pasado y su actividad llegó a constituir un servicio público. Por ello la Administración Pública tenía diversas facultades que le permitían dirigir, regular, controlar, supervisar e intervenir en las operaciones bancarias, para asegurarse de que el ahorro de la colectividad se destinara al financiamiento del desarrollo económico del país.

Durante el régimen porfirista, en una etapa inicial del desarrollo de nuestras instituciones de crédito, se llegó a integrar y desarrollar un sistema bancario importante, lo cual hizo necesario

expedir la primera ley destinada específicamente regular a las instituciones de crédito. Sin embargo, este régimen bancario se integraba exclusivamente por bancos privados, sin que existieran bancos estatales, en concordancia con el modelo de libre concurrencia imperante en el país, conforme al cual el Estado se abstenía de participar en el orden económico para dejar que prevaleciera el libre juego de las fuerzas naturales.

No obstante, con la Revolución Mexicana se inicia en el país un vigoroso movimiento de intervención del Estado en la vida económica para apoyar a los grupos sociales más desfavorecidos. En la Constitución de 1917 se consignan diversos principios: el de la participación del poder público en la redistribución de la tierra y en la organización de la propiedad social, en el campo del derecho agrario; el de la intervención del Estado en las relaciones laborales, para sustraerlas al derecho civil y desarrollar el derecho del trabajo; el de la propiedad originaria sobre tierras y aguas del territorio, en favor de la Nación, la cual instituye la propiedad privada bajo las modalidades que dicte el interés público; el del dominio directo de la Nación sobre recursos naturales, minerales y yacimientos, después ampliado a combustibles minerales y nucleares, petróleo y energía eléctrica; el que otorga facultades al Estado en materia de monopolios, y, finalmente, el de la exclusividad de la emisión de la moneda metálica y de billetes por medio de un solo banco, el cual estaría controlado directamente por el Gobierno Federal.³⁸

³⁸ HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Un enfoque jurídico. Trillas, México, 1988, p. 52.

Todo lo anterior proporcionó un fundamento jurídico y político para que el Estado pudiera intervenir en la economía nacional al proteger el interés de las mayorías. Este marco constitucional permitió a los gobiernos que surgieron de la Revolución, en el momento de reestructurar el sistema bancario del país, establecer organismos públicos, bancos del Estado encargados de financiar sectores claves de la economía no atendidos de manera eficaz por la banca privada.

En el artículo 28, el Constituyente de 1916-1917 consignó que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, y a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal. Además, en la fracción X del artículo 73 se expresó la facultad del Gobierno Federal para establecer el Banco de Emisión Único en términos de lo dispuesto por el citado artículo 28.

La organización del banco de emisión único sólo fue posible hasta 1925, al crearse el Banco de México, situación que inició un proceso que habría de culminar con el establecimiento de otras instituciones nacionales de crédito, estos organismos dieron al sistema bancario mexicano un carácter mixto, porque en él se encontraban, junto a las instituciones que funcionaban por concesión administrativa otorgada a particulares, las instituciones que el Estado había decidido establecer con su participación

exclusiva o preponderantemente en el capital social de dichas empresas.

Una vez creado el Banco de México en 1925, el Gobierno se abocó a satisfacer otras necesidades. Es en este periodo donde surgen las instituciones nacionales de crédito, antecesoras de las conocidas hoy como banca de desarrollo.

En lo que respecta al campo, al iniciar la Reforma Agraria, los regímenes revolucionarios comenzaron el proceso de repartición de la tierra. La necesidad de crédito en la agricultura, factor principal para el desarrollo agropecuario, motivó la creación del Banco Agrícola, el 10 de febrero de 1926 se expidió la Ley de Crédito Agrícola, que sustentó al banco, y dispuso su funcionamiento en todo el país, con la finalidad de apoyar por medio del crédito a los agricultores, quienes para recibir los beneficios del financiamiento deberían agruparse en sociedades locales y regionales de crédito agrícola. La labor de este banco se proyectó para proveer de crédito barato y oportuno a los pequeños agricultores principalmente y, en segundo término a los ejidatarios.³⁹

El banco tuvo algunas reformas desde su creación, siendo la principal de ellas cuando se le facultó para que mediante la celebración de contratos refaccionarios coadyuvara al desempeño de las actividades ganaderas y para establecer el Seguro Ganadero, agregándose a su razón social de entonces el término "y ganadero",

³⁹ *Ibíd*em p. 53.

por lo que en lo sucesivo quedó como Banco Nacional Agrícola y Ganadero, S. A.

La Ley de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932, fue el primer ordenamiento mexicano que facultó a un mismo banco para efectuar diversas operaciones de crédito, tanto activas como pasivas, dicha ley, calificada como creadora, enérgica, igualitaria y justa, clasificó a los bancos en dos categorías: instituciones nacionales de crédito y sociedades mexicanas, éstas últimas estaban facultadas para practicar varias operaciones.

Considerando que es distinta la forma de organización y operación para el pequeño propietario y el ejidatario; y, en respuesta a la creciente demanda de créditos, como resultado de la intensificación en la dotación de tierras, fue necesario dar al sistema la facilidad de atender las necesidades crediticias de ejidatarios y de pequeños y medianos propietarios sin detrimento de unos u otros.

La Ley de Crédito Agrícola crea en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., disponiendo que los acreditados del Banco Agrícola operen en forma separada por un lado y los ejidatarios por otro, es decir, con el Banco Ejidal.⁴⁰ En esta forma, el Gobierno se volvió a ocupar del problema del crédito agropecuario y decidió separar los mecanismos de dotación de créditos al campo, concentró las funciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola en el apoyo a pequeños propietarios y, por separado, con el nuevo Banco Nacional de Crédito Ejidal, para financiar al sector ejidal. Con ello,

⁴⁰ Ibídem p. 54.

buscó especializar a ambas instituciones en la asignación de recursos a sus respectivos sectores de actividad, por las diversas características que tienen cada uno de ellos. De esa forma, atendiendo a la tenencia de la tierra, los pequeños propietarios fueron atendidos por el Banco Agrícola, en tanto que el Banco Ejidal financiaba a los ejidatarios y comuneros.⁴¹

Estos bancos ramificaron sus actividades en todo el territorio nacional mediante dos conjuntos de bancos regionales, bancos agrarios, agencias, sucursales y jefaturas de zona, cuya existencia obedecía a la idea de descentralizar sus operaciones. Con la descentralización referida se relaciona la intención primordial de la creación del Banco Nacional Agropecuario, S. A., fundado en 1965, para actuar como banco de segundo piso y apoyar financieramente a los bancos agrarios y regionales, con el propósito de provocar la descentralización del crédito agrícola, constituyendo otras nuevas entidades regionales.

Con la creación de esta institución se generó un conjunto adicional de bancos regionales y sucursales, encargadas del crédito, tanto a pequeños propietarios como a ejidatarios y comuneros, con lo cual se triplicaron los esfuerzos del Gobierno Federal, para hacer llegar el crédito al campo y consecuentemente con ello, el grupo que operaba el aspecto administrativo, en ocasiones, atendía competitivamente a una misma clientela.

⁴¹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Volumen 3, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presidencia de la República, México, 1982, p. 203

Durante el Gobierno del Presidente Luis Echeverría, por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1975, se ordenó la fusión del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. de C. V., y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., al Banco Nacional Agropecuario, S. A. de C. V., que a partir de esa fecha cambió su razón social a Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., y la creación de doce bancos regionales y dos filiales, eliminando con ello a los tres conjuntos de bancos, sucursales, agencias y jefaturas de zona, mecanismo con el que se venía operando.⁴²

Entre las atribuciones del Banco Nacional de Crédito Rural destacan la de propiciar la canalización de recursos financieros hacia el sector rural y su inversión de manera productiva y eficiente; propiciar el mejoramiento de la producción agropecuaria y agroindustrial, mediante la asistencia técnica y el crédito supervisado, con objeto de aumentar la productividad de las actividades rurales y la explotación más adecuada de recursos de los productores; financiar la producción primaria agropecuaria y las actividades complementarias de beneficio, conservación, industrialización y comercialización que estén directamente relacionadas con la producción agropecuaria y que lleven a cabo los productores acreditados; auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito, por sí o por conducto de sus bancos filiales.

⁴² Ibídem. p. 204.

En lo que toca a los doce bancos regionales de crédito rural, que cuentan con atribuciones similares a las del Banco Nacional de Crédito Rural, tenemos los siguientes antecedentes:

El Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S. N. C., constituido por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el 30 de octubre de 1961, como Banco Agrario de la Laguna, S. A. de C. V., tiene como sede la ciudad de Torreón, Coah., y su área de operaciones abarca los estados de Coahuila, Zacatecas y el área de la Laguna del estado de Durango.

El Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S. N. C., constituido por el Banco Nacional Agropecuario, el 12 de abril de 1967, como Banco Agropecuario del Sur, S. A., tiene como sede la ciudad de Puebla, Pue., y su área de operaciones abarca los estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y el D. F.

El Banco de Crédito Rural del Centro, S. N. C., constituido el 13 de octubre de 1967 por el Banco Nacional Agropecuario, como Banco Agropecuario del Centro, S. A., tiene como sede la ciudad de Querétaro, Gro., y su área de operaciones se extiende a los estados de Guanajuato, Querétaro y México.⁴³

El Banco de Crédito Rural del Golfo, S. N. C., constituido por el Banco Nacional Agropecuario, el 29 de octubre de 1965, como Banco Agropecuario del Sureste, S. A., tiene como sede la ciudad de

⁴³ Ibídem. p. 121.

Veracruz, Ver., y su área de operaciones comprende los estados de Veracruz y Tabasco.

El 26 de julio de 1975, el Banco Nacional de Crédito Rural constituye el Banco de Crédito Rural del Istmo, con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chis., con un territorio de operación en los estados de Oaxaca y Chiapas.

El Banco de Crédito Rural del Noreste, S. N. C., constituido por el Banco Nacional Agropecuario, el 28 de octubre de 1965, como Banco Agropecuario del Noreste, S. A., tiene como sede Ciudad Victoria, Tamps., y un área de operación que abarca los estados de Tamaulipas, Nuevo León y San Luis Potosí.

El Banco de Crédito Rural del Noroeste, S. N. C., constituido por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el 22 de diciembre de 1960, como Banco Agrario del Mar de Cortés, S. A., tiene como sede Ciudad Obregón, Son., y su área de operaciones incluye los estados de Sonora y Baja California.

El Banco de Crédito Rural del Norte, S. N. C., constituido el 24 de agosto de 1966 por el Banco Nacional Agropecuario, como Banco Agropecuario del Norte, S. A., tiene como sede la ciudad de Chihuahua, Chih., y su área de influencia comprende los estados de Chihuahua y Durango, con excepción del área de la Laguna.

El Banco de Crédito Rural de Occidente, S. N. C., constituido por el Banco Nacional Agropecuario, el 4 de marzo de

1966, como Banco Agropecuario de Occidente, S. A., tiene como sede la ciudad de Guadalajara, Jal., Coah., y su área de operaciones abarca los estados de Jalisco, Colima y Aguascalientes.

El Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S. N. C., constituido por el Banco Nacional Agropecuario, el 15 de julio de 1965, como Banco Agropecuario del Noroeste, S. A., tiene como sede la ciudad de Mazatlán, Sin., y un área de operación que abarca los estados de Sinaloa, Nayarit y Baja California Sur.

El Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S. N. C., constituido por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el 19 de noviembre de 1964, como Banco Agrario de Michoacán, S. A., tiene como sede la ciudad de Zamora, Mich., y un área de operación que incluye los estados de Michoacán y Guerrero.

Finalmente, el Banco de Crédito Rural Peninsular, S. N. C., constituido el 2 de enero de 1962, por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, como Banco Agrario de Yucatán, S. A., tiene como sede la ciudad de Mérida, Yuc., y un área de influencia que comprende los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.⁴⁴

En materia de infraestructura y obras públicas, encontramos que el 20 de febrero de 1933 se constituyó por escritura pública el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que se rigió por su Ley Orgánica, expedida el 31 de

⁴⁴ Ibídem. p. 125.

diciembre de 1942.⁴⁵ El 23 de diciembre de 1966, mediante un Decreto, se cambió la denominación del banco por la actual de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. El objetivo principal del banco era el de canalizar recursos para la construcción de viviendas al alcance de los sectores más necesitados de la población, y para apoyar obras públicas municipales, estatales y federales. Actualmente, entre sus aspiraciones se cuenta la de promover y encauzar el financiamiento y dirigir la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social. Asesorar técnicamente a personas morales de derecho público en la planeación, financiamiento y ejecución de obras y servicios públicos o de interés social. Actuar como consejero técnico y agente financiero, en materia de obras y servicios públicos o de interés social a solicitud del Gobierno Federal, del Gobierno del D.D.F., de los gobiernos estatales y municipales. Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en los financiamientos destinados a obras y servicios públicos o de interés social, y a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contratar directamente créditos del exterior con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales.

En el aspecto de apoyo a la industria, tenemos que el 24 de abril de 1933, el Presidente Abelardo Rodríguez constituyó por Decreto a Nacional Financiera. Este organismo especializado en el fomento a la industria, fue formalizado mediante escritura constitutiva número 13,673, el 30 de junio de 1934, pasada ante la fe del Notario Público número 41 del Distrito Federal. Esta institución

⁴⁵ HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Op. cit. p. 54.

surgió con el propósito de financiar el desarrollo industrial del país, para lo cual quedó facultada para organizar, transformar y administrar toda clase de empresas.⁴⁶ Entre sus principales objetivos destacan:

1. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas industriales; aprovechar los recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;
2. Contribuir a la creación de fuentes de trabajo a la descentralización industrial, propiciando la distribución regional equilibrada de la actividad económica;
3. Procurar el progreso tecnológico y el incremento de la producción y productividad en ramas importantes de la industria nacional;
4. Contribuir a mejorar la situación de la balanza de pagos;
5. Actuar, a petición del Gobierno Federal, de los estados, municipios y dependencias oficiales; como agente financiero y consejero en la emisión, contratación, colocación y demás operaciones relativas a valores públicos y encargarse de la

⁴⁶ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Op. cit. p. 313.

colocación de bonos del sector público federal, así como del servicio y vigilancia que las mismas motiven;

6. Ser agente financiero del sector público federal, en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, ya sea que éstos sean otorgados por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, incluyendo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo;

7. Actuar como promotora en del mercado de valores, a fin de canalizar recursos que permitan alcanzar sus objetivos; y

8. Operar como sociedad financiera y fiduciaria.

En 1935 el Gobierno promovió el apoyo financiero a los obreros, artesanos, profesionistas y pequeños industriales, al inducirlos a organizarse mediante uniones de crédito popular y al constituir el Fondo de Crédito Popular.⁴⁷ Más adelante, en 1937 creó para los mismos fines el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Ambas instituciones habrían de desaparecer con el tiempo, para dar paso a nuevos mecanismos de financiamiento.

En el ámbito del comercio exterior, vemos que el 2 de julio de 1937, inició sus operaciones el Banco Nacional de Comercio Exterior, teniendo como objeto operar como institución de crédito

⁴⁷ HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Op. cit. p. 54.

para el ejercicio de la banca de depósito y llevar a cabo operaciones fiduciarias, así como otras permitidas por la ley sobre la materia. Las finalidades que le fueron asignadas eran las de promover, desarrollar y organizar el comercio exterior de México, promoviendo las exportaciones mexicanas y estimulando la sustitución de importaciones, favoreciendo así la generación de divisas.⁴⁸

De esa forma se sentaron las bases para apoyar, mediante organismos del Estado, las actividades agropecuarias, industriales, de obras y servicios públicos, las de los obreros, artesanos y profesionistas, y el comercio con el exterior, las cuales se consideraron desde entonces de interés fundamental para el desarrollo económico del país.

El proceso de creación de instituciones nacionales de crédito siguió adelante: en 1941, se organizó el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, en sustitución del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. La Ley Orgánica del nuevo banco le atribuyó la función de otorgar créditos a las uniones de crédito popular y a las cooperativas, así como a los artesanos y pequeños industriales, además de que lo facultó para organizar y administrar el Departamento de Ahorro Obrero.⁴⁹

En materia de comercio interior, por Decreto Presidencial del 31 de diciembre de 1941, se autorizó por conducto

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Ibídem. p. 55.

del Departamento del Distrito Federal, a establecer una institución nacional de crédito bajo la denominación de Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V., iniciando sus operaciones el 1 de julio de 1943. Su capital se integró con aportaciones del D.D.F., de los bancos asociados al Banco de México, S. A., de los locatarios de los mercados y de los pequeños comerciantes.⁵⁰

Su función primordial como banca de primer piso sería la de otorgar crédito a una tasa de interés preferencial a los pequeños y medianos comerciantes del Distrito Federal y fomentar el ahorro en ese sector. La falta de recursos económicos suficientes motivaron que en 1947 se optara por hacer reformas a los estatutos de la sociedad, para poder aumentar su beneficio social y económico.

En 1953 inicia su operación las llamadas agencias móviles, logrando mejorar el servicio e incrementando el número de operaciones del banco. En 1955 se inicia la constitución de fideicomisos, con aportación del Gobierno Federal, estos entes tenían por objeto el fomento de la actividad del pequeño comercio por medio de financiamiento a tasas preferenciales. En ese año se inicia la instalación de sucursales en provincia.

Esta institución pretendió financiar a las asociaciones de comerciantes para dotarlas de capacidad económica suficiente para que sus asociados adquieran con oportunidad y a bajo precio los

⁵⁰ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Op. cit. p. 153.

artículos de consumo necesario, directamente de los productores, de manera que dichos artículos puedan ser ofrecidos en venta a precios al alcance de las masas populares.

Para la atención de las fuerzas armadas, por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, fue creado el Banco Nacional del Ejército y la Armada como Sociedad Anónima de Capital Variable y se acreditó su constitución por escritura pública no. 56, del 6 de mayo de 1947, otorgada ante el Notario Público 78 del Distrito Federal.⁵¹ El banco inició actividades en 1947, entre sus atribuciones destaca la facultad de otorgar créditos a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada mexicanos, que se encuentren en servicio activo o en situación de retiro, siempre y cuando estén percibiendo haberes a cargo del Gobierno Federal; apoyar la creación, organización, desarrollo y transformación de empresas y sociedades mercantiles integradas por miembros de las Fuerzas Armadas. Promoviendo la asesoría técnica encaminada a propiciar el incremento de la producción; financiar la construcción, ampliación y reparación de casas habitación para los militares en situación de retiro; administrar los fondos de trabajo y ahorro militares.

En materia de ahorro de las clases medias y bajas, en 1950 se funda el Patronato del Ahorro Nacional, para fomentar el ahorro popular mediante la emisión de bonos del ahorro nacional. Unos años antes, al término de la segunda guerra mundial, la economía mexicana se encontraba en pleno proceso de

⁵¹ Ibídem. p. 215.

industrialización vía el modelo de sustitución de importaciones, por lo cual la modernización del incipiente sistema financiero era una condición necesaria para que dicho proceso avanzara. Se penso en crear instituciones que transformaran el potencial de ahorro existente en inversiones productivas.⁵² La fundación del Patronato obedeció, precisamente, a esa necesidad de llenar vacíos en el sistema financiero, en este caso, para fomentar el pequeño ahorro familiar y encauzarlo hacia actividades productivas. El 20 de diciembre de 1949, el H. Congreso de la Unión aprobó la primera Ley del Ahorro Nacional. En cumplimiento de dicha ley, el 30 de agosto de 1950 se pusieron a la venta, por primera vez, los Bonos del Ahorro Nacional. El 30 de diciembre de ese año, se expidió la Nueva Ley del Ahorro Nacional, por medio de la cual se constituyó el organismo denominado Patronato del Ahorro Nacional, que tendría a su cargo la emisión, colocación, venta, redención, pago y manejo de los Bonos del Ahorro Nacional, así como la inversión de los fondos obtenidos en la colocación de los mismos, y la concesión de préstamos y créditos con cargo a éstos, así como el control y la vigilancia de las inversiones.

Para apoyar a la industria azucarera, el 1 de febrero de 1943, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se constituyó, mediante la escritura pública número 5,121, volumen 106 y ante el Notario Público 42 de la ciudad de México, la "Financiera Industrial Azucarera, S. A. ", como institución privada, financiera y fiduciaria, al amparo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

⁵² *Ibíd.* p. 41.

El 22 de agosto de 1953, a través de la escritura pública número 7,370, pasada ante el Notario 66 del Distrito Federal, se convirtió en Institución Nacional de Crédito, cambiando su razón social a "Financiera Nacional Azucarera, S. A.",⁵³ conservando su carácter de institución financiera y fiduciaria. La importancia de FINASA no se limitó únicamente al financiamiento, sino que, a través de su actividad fiduciaria fue ejecutora de las políticas señaladas por el Gobierno Federal en cuanto a la industria azucarera y sus derivaciones socioeconómicas. Entre sus facultades destaca el promover la organización o transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles; suscribir y conservar acciones y partes de interés en empresas, sociedades o asociaciones mercantiles o entrar en comandita; conceder préstamos y créditos a la industria, agricultura o a la ganadería, ser fiduciaria del Gobierno Federal en el Fideicomiso del Azúcar y, emitir bonos financieros con garantía específica.

Hasta 1965 existían en el país doce instituciones nacionales de crédito, que eran: Nacional Financiera; Banco Nacional de Comercio Exterior; Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; Banco Nacional de Crédito Agrícola; Banco Nacional de Crédito Ejidal; Banco Nacional de Fomento Cooperativo; Banco Nacional del Ejército y la Armada; Banco Nacional Cinematográfico; Banco Nacional de Transporte; Banco Nacional del Pequeño

⁵³ Ibídem. p. 215.

Comercio del Distrito Federal; Financiera Nacional Azucarera; y el Nacional Monte de Piedad.⁵⁴

En el listado anterior se incluye al Nacional Monte de Piedad como una institución nacional de crédito, y se excluye al Patronato del Ahorro Nacional, en nuestro particular punto de vista no es acertado incluir a la primera entidad dentro del sector, tal y como sucede actualmente, en virtud de que nuestra legislación no establece que esa institución es integrante de la banca de desarrollo, no así el Patronato del Ahorro Nacional. Asimismo, omitimos en este capítulo el análisis del Banco Nacional Cinematográfico, de efímera vida, por no considerarlo de interés para esta investigación.

Poco antes de la nacionalización de la banca, las instituciones nacionales de crédito eran diez: Banco Nacional de Comercio Exterior; Nacional Financiera; Banco Nacional de Crédito Rural (con su sistema de doce bancos regionales); Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; Banco de Obras y Servicios Públicos; Banco Nacional Pesquero y Portuario; Banco Nacional del Pequeño Comercio del Distrito Federal; Financiera Nacional Azucarera; Banco Nacional Cinematográfico; y, Patronato del Ahorro Nacional.⁵⁵

⁵⁴ DE ITURBIDE, Anibal. La Banca. Breve Oleada Histórica. Op. cit. p. 266.

⁵⁵ ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO. Anuario Financiero de México. Ejercicio 1980. Volumen 41, ABM, México, 1981, p. XXI.

En los capítulos IV y V de esta investigación, trataremos con un mayor detalle a la banca de desarrollo y de fomento, abordando a las instituciones desde el punto de vista actual.

II. Creación de los fideicomisos de fomento

Después del movimiento revolucionario de 1917, se dio en nuestro país un proceso de institucionalización y de ordenación del sistema financiero, para tal fin fueron promulgados diversos ordenamientos.

El 16 de enero de 1925 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones y Establecimientos Bancarios, considerada como la primera ley bancaria postrevolucionaria. En 1926 se expidió una nueva ley, cuyo espíritu fue el de lograr una estricta especialización de las instituciones de crédito.

En 1932 la Ley General de Instituciones de Crédito estableció dos tipos de instituciones: las nacionales de crédito, que tenían un capital proveniente del erario público; y, las instituciones que se constituían bajo la suscripción de capital privado.

En 1941 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cual, con el objeto de que los particulares pudieran estar en aptitud de dedicarse al ejercicio de las actividades de banca y crédito, les impuso la obligación de agruparse bajo la figura de la sociedad anónima, además de contar

con una concesión del Gobierno Federal para el efecto. En esencia la ley de 1941 desarrollo tres tipos o clases de instituciones: de depósito; financieras e hipotecarias.

En el sistema bancario mexicano se desarrollaron los bancos privados, pero también surgieron las instituciones nacionales de crédito, es decir, los bancos del estado. A partir de 1925, con la creación del Banco de México como banco central y con el proceso de institucionalización de los regímenes revolucionarios, se dejó sentir la necesidad de atender las demandas de financiamiento de diversos sectores de la economía. En 1926 se funda la primera institución de lo que hoy conocemos como banca de desarrollo, que fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola y en los años siguientes se crearon otras instituciones nacionales de crédito, tal como vimos en el inciso I de este capítulo.

En la evolución del sistema bancario, también existieron bancos mixtos, en los cuales el Estado y los particulares concurrían en la suscripción de su capital.

Al inicio de la década de los cincuenta surgen los Fondos o Fideicomisos de Fomento Económico, donde el Estado mexicano aprovechó esta figura jurídica para la realización y el establecimiento de mecanismos para estimular el financiamiento de actividades esenciales para el desarrollo económico del país.

Este negocio jurídico permitió poner en manos del Banco de México y de las instituciones nacionales de crédito, el

manejo de fondos permanentes para el desarrollo de actividades tales como la industria, el campo, la producción de artículos de exportación, el turismo, la vivienda y otros más.

En el capítulo siguiente analizaremos a detalle los Fideicomisos de Fomento Económico.

CAPITULO TERCERO

LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONOMICO

En este capítulo haremos un análisis concreto de los fideicomisos o fondos de fomento económico del Gobierno Federal, señalaremos su racionalidad, concepto, características, elementos, marco jurídico y clasificación.

Es necesario aclarar que en este trabajo las palabras fondo y fideicomiso se deben entender como sinónimos. Asimismo, es conveniente destacar que en el estudio de cada fideicomiso, abordaremos en primer lugar, a los que están vigentes y, posteriormente, haremos una breve mención de algunos que ya no existen, pero que, en atención a su experiencia y aportación al sector en el cual se desarrollaron consideramos importante comentar.

I. Racionalidad.

El fideicomiso público como instrumento para llevar a cabo programas de desarrollo económico del Gobierno Federal se inicia a mediados de la década de los cincuenta, cuando éste decide constituir en el Banco de México y en Nacional Financiera, tres fondos de garantía y fomento para apoyar la agricultura, la industria y el turismo. Mediante estos fideicomisos se facilitó, con tasas de

interés preferenciales, asistencia técnica y garantías, el acceso a los canales de financiamiento a productores agropecuarios y empresarios de baja capacidad económica. Además, sirvieron para instrumentar políticas selectivas en el financiamiento de estas actividades, propiciar la participación de la banca privada y como receptores de recursos de organismos financieros internacionales para la ejecución de proyectos de desarrollo económico.

Los resultados obtenidos a través de estos primeros fideicomisos fueron alentadores y sirvieron de guía y ejemplo para constituir en la banca nacional otros fideicomisos de fomento para diversos fines.

El crecimiento en el rango y volumen de operaciones de fideicomisos públicos, demandó esquemas especiales en su constitución, contratación, administración y reglamentación, conformando de hecho una variante del fideicomiso regulado por las leyes generales de la materia.

Los fondos de fomento económico operan como "banca de segundo piso", es decir, no otorgan en forma directa sus recursos a los acreditados finales, sino que utilizan la red bancaria del país para lograr sus objetivos, y son éstas instituciones de banca múltiple, las que conceden a los referidos acreditados los recursos preferenciales de los fideicomisos.

1. Concepto.

El fideicomiso de fomento económico es un ente que se encuentra ubicado dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, reglamentaria del referido artículo 90, establece, en concordancia con los artículos 3, fracción III, y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los fideicomisos como entidades paraestatales, integrantes del sistema financiero mexicano.

El citado artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, define al fideicomiso público como aquél que el Gobierno Federal o alguna Entidad Paraestatal, constituya, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, sin lugar a dudas podemos afirmar que los fondos o fideicomisos de fomento económico son una empresa pública.

En la configuración de este concepto existen diversas posturas. Siguiendo a José Francisco Ruiz Massieu⁵⁶ por empresa pública se entiende a la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de

⁵⁶ RUIZ MASSIEU, José Francisco. *La Empresa Pública*. Op. cit. p. 30.

una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el *status* de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general. Esa noción, por ende, se integra con los siguientes elementos: organización empresarial, autonomía, personalidad jurídica (salvo el fideicomiso público) y el *status* de socio para el Estado o para un ente paraestatal.

De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero, el fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, regularmente el Banco de México o un banco de desarrollo, para realizar un fin lícito, de interés público.⁵⁷

2. Características.

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario. Porrúa, México, 1978, p. 340.

Las características del fideicomiso público son las siguientes:⁵⁸

A. Especialidad. El fideicomiso permite reunir en un mecanismo evidentemente más simple que una secretaría de estado, organismo descentralizado o empresa paraestatal, a un grupo de técnicos especializados, programas concretos, presupuestos con orientación específica y mayor control en la efectividad de los programas. En grandes estructuras organizacionales, los programas menores suelen perder importancia y atención específica.

B. Rango de operaciones. El número de operaciones que se pueden realizar bajo la figura del fideicomiso es prácticamente ilimitado. De hecho, en algunos de los fideicomisos públicos, se practican simultáneamente operaciones de crédito, se realizan investigaciones técnicas, se proporciona asistencia técnica y asesoría en la ejecución de programas. El rango de operaciones que se realizan permite que los fines del fideicomiso se alcancen de una manera más integral.

C. Régimen especial. Si bien las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley de Instituciones de Crédito rigen en su esencia al fideicomiso; tratándose del público, los lineamientos específicos de administración se establecen a través de reglas de operación,

⁵⁸ LICON BACA, Clemente. Fideicomiso Público. Una alternativa de la Administración. Oscar Ramírez, México, 1982, p. 19.

comités técnicos, por el extinto decreto del 27 de febrero de 1979 que establece Bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal,⁵⁹ así como por ordenamientos legales específicos, disposiciones administrativas dictadas por medio de circulares, oficios, circulares y otros Instrumentos.

D. Temporalidad. El artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o que el mismo declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se les aplica el plazo de 30 años, establecido en la fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pudiendo extinguirse los fideicomisos públicos cuando la finalidad del mismo ha sido alcanzada, sean revocados por el Gobierno Federal o bien ser perpetuos cuando por la misma razón así lo requieren.

E. Operación reservada a instituciones bancarias. Los fideicomisos de fomento están constituidos en el Banco de México o en instituciones de banca de desarrollo. Esto obedece a que el Gobierno Federal utiliza sus propios mecanismos financieros para constituirlos y a que, en muchos casos, la finalidad del fideicomiso es complementaria del objeto social de la institución fiduciaria, sobre todo cuando ésta tiene encargada la atención de un sector de la economía para fomentar su desarrollo. Además el hecho de que

⁵⁹ Este Decreto fue abrogado con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986) y su Reglamento (1990).

se confie el negocio fiduciario exclusivamente a bancos, le otorga atributos de seguridad, solvencia y supervisión propios de la banca.

Asimismo los fondos de fomento, como la banca de desarrollo, operan como "bancos de segundo piso", es decir que en la concesión de sus créditos no establecen una relación jurídica directa con los acreditados finales, sino con la banca múltiple.

F. Receptor de fondos específicos. Por su naturaleza, el fideicomiso público puede recibir fondos que el fideicomitente desea que se mantengan en cuentas específicas y separadas. Este es el caso de los fondos públicos que por su naturaleza deben ser transparentes en su manejo o de los préstamos que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han otorgado a México para el financiamiento de algún programa en que el ejecutor es un fideicomiso público.

G. Operaciones bajo regímenes preferenciales. Es común que por las características del sector de la población o de la economía a atender, se requiere otorgar apoyos en condiciones preferenciales, tales como tasas de interés más bajas que las comerciales e inclusive que las de la banca de desarrollo, otorgar garantías, estímulos, subsidios; plazos mayores que los normales o bien acompañar el financiamiento con asistencia técnica e investigación. El fideicomiso permite una mayor discriminación por las condiciones del sujeto y evita que los apoyos preferenciales se traduzcan en distorsiones en los estados financieros de la banca de desarrollo, o que entre actividades y sujetos semejantes se dé un

tratamiento diferencial bajo el mismo aparato financiero. En este sentido el fideicomiso es un instrumento de política económica que contribuye a apoyar con más claridad alguna actividad considerada como prioritaria.

H. Forma de creación. La constitución de los fideicomisos públicos no siempre ha seguido la misma forma, pues en algunos casos se tiene como antecedente una disposición legal o un Decreto expedido por el Ejecutivo Federal. A partir de la promulgación de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se estableció que para la creación de los fideicomisos públicos se requiere de la instrucción del Presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (antes lo era de la Secretaría de Programación y Presupuesto), independientemente de que exista o no un antecedente legal. Asimismo el mencionado Decreto del 27 de febrero de 1979 estableció diversas normas sobre el procedimiento de constitución y contratación de estos fideicomisos.

3. Elementos.

Consideramos que los elementos fundamentales del fideicomiso de fomento económico son los siguientes:⁶⁰

A. Contrato de fideicomiso. En lo general los contratos de fideicomiso público contienen antecedente, declaraciones y cláusulas sobre los siguientes aspectos:

⁶⁰ LICON BACA, Clemente. Fideicomiso Público. Op. cit. p. 73.

a. Antecedentes de creación del fideicomiso, ya sea una disposición legal o un acuerdo o decreto del Ejecutivo federal;

b. Personalidad de los sujetos que participan en el contrato, destacando la calidad del fideicomitente único del Gobierno Federal, que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

c. Las instrucciones del Ejecutivo Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

d. Finalidad del fideicomiso y tipo de operaciones, entre otras, de crédito, de garantía, de descuento, de administración;

e. Integración del patrimonio. En la cláusula del contrato relativa a este punto, generalmente se menciona la aportación inicial del Gobierno Federal y sus demás fuentes de recursos;

f. Integración y atribuciones del comité técnico;

g. Bases para el nombramiento de un delegado fiduciario especial;

h. Los honorarios correspondientes al fiduciario;

i. La duración del fideicomiso por regla general se establece como indefinida;

j. La obligación del fiduciario de rendir informes periódicos al fideicomitente; y

k. La facultad expresa del fideicomitente para revocar el fideicomiso, excepto los fideicomisos creados por mandato de ley.

B. Partes. Las partes que integran un fideicomiso de fomento son las siguientes:

a. Fideicomitente, que es el Gobierno Federal, siempre a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo establecido en los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ; 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

b. Fiduciario, por lo general cualquier institución de banca de desarrollo, facultada en su Ley Orgánica para poder actuar como fiduciaria. Como ejemplo podemos decir que el Banco de México es fiduciario en cuatro fondos de fomento (FIRA, FOPESCA, FOVI y FIDEC)⁶¹, sin embargo, de acuerdo al artículo décimo transitorio de su nueva Ley, publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993, y en vigor a partir del 1 de abril de 1994, sólo podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario durante un plazo máximo de dos años, que vence el 1 de abril de 1996, disponiendo el

⁶¹ En realidad FIRA es un conjunto de cuatro fideicomisos, creados para el apoyo de la agricultura y de la pesca, estos son Fondo, FEFA, FEGA y FOPESCA.

Gobierno Federal a través de su fideicomitente, que otra institución de crédito que al efecto determine, realice los actos conducentes a la sustitución de fiduciario. Este tema lo abordaremos ampliamente en otro capítulo.

c. Fideicomisario, que son los sujetos beneficiados por el negocio fiduciario.

C. Patrimonio fideicomitado. La naturaleza del fideicomiso permite que el patrimonio fideicomitado se integre prácticamente con cualquier bien o derecho, siempre y cuando se destine a un fin lícito determinado y es la institución fiduciaria la encargada de su cuidado y administración. En el caso del fideicomiso público, el patrimonio se puede integrar con una aportación inicial del Gobierno Federal, los recursos que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con los productos que se obtengan de las operaciones e inversiones que se realicen, con los bienes que adquiera el fideicomiso por cualquier título legal, y con los fondos provenientes de préstamos internacionales y su contraparte nacional, así como de otras fuentes crediticias.

D. Comité Técnico. El artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito prevé la facultad del fideicomitente para formar un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Dicha integración se puede hacer en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas. Debido a que la propia ley faculta al fideicomitente a fijar las facultades del comité y

éstas pueden ser tan amplias como lo desee el propio fideicomitente; el fiduciario queda liberado de toda responsabilidad cuando obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del citado comité. El comité técnico es el órgano de gobierno del fideicomiso público y como tal le son aplicables, además de las disposiciones contenidas en su contrato constitutivo, lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento.

Respecto a su integración, y dependiendo si los fondos son considerados como estratégicos o prioritarios, deberán ser presididos, en el primer caso, por el titular de la coordinadora de sector y, en el segundo, por el funcionario que aquel considere, cuyo nivel no será inferior al de director general de la administración pública centralizada o su equivalente. Los integrantes propietarios del comité técnico deben tener un nivel jerárquico correspondiente al menos al de director general o su equivalente, y para el caso de los suplentes, de director de área.

El funcionamiento del comité debe sujetarse a los siguientes lineamientos:

a. Reunirse, al menos, una vez cada tres meses, con un calendario aprobado en la primera sesión ordinaria del ejercicio;

b. Acompañar a la convocatoria correspondiente a cada sesión, el orden del día y la documentación a tratar, debiendo ser enviados con una antelación no menor de cinco días hábiles;

c. Las sesiones serán válidas con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, y que la mayoría de asistentes sean representantes de la administración pública federal;

d. Sus resoluciones se toman por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate; y

e. La falta de asistencia injustificada a las sesiones, dará lugar a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En resumen, las atribuciones del comité técnico son las siguientes:

a) Dictar políticas en cuanto al cumplimiento del objeto del fideicomiso;

b) Aprobar los presupuestos anuales de gastos e inversiones para su presentación a las autoridades correspondientes;

c) Aprobar los estados financieros;

d) Opinar sobre la contratación de personal;

e) Aprobar, cuando así sea el caso, operaciones por razones de monto, plazo o riesgo; y

f) Elaborar y aprobar las reglas de operación.

E. Reglas de operación. Las reglas de operación son un conjunto de normas, criterios y procedimientos a través de los cuales se instrumentan las cláusulas del contrato constitutivo del fideicomiso. Las reglas se refieren, entre otros aspectos: a la finalidad u objetivo del fondo, sus funciones, programas de fomento, sujetos de crédito, destino, forma y tipo de los financiamientos, participación en los créditos, ámbito geográfico,

tasas de interés, plazos, pagos, garantías, moneda, porcentajes de descuento, trámites para obtener financiamientos, etc.

F. Delegado Fiduciario Especial. El artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que las instituciones fiduciarias desempeñarán el cometido y ejercerán las facultades en las operaciones de fideicomiso por medio de sus delegados fiduciarios.

De acuerdo con Miguel Acosta Romero, el uso bancario ha provocado que el Delegado Fiduciario Especial sea conocido como aquella persona que se designa específicamente para actuar como Delegado Fiduciario en Fondos que establece el Gobierno Federal como fideicomitente.⁶² En la práctica el Gobierno Federal ha utilizado el fideicomiso para muy diversas finalidades y las normas constan únicamente en los contratos constitutivos de los respectivos fondos. La diferencia entre Delegado Fiduciario normal y Delegado Fiduciario Especial, consiste en que el primero es el funcionario designado por las instituciones de crédito para encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y mandatos fiduciarios en general, que pueda contratar cualquiera de las instituciones fiduciarias que cuenten con concesión para realizar este tipo de actividades, sin que dichos funcionarios se dediquen con exclusividad al manejo de una o varias operaciones en particular. El concepto de Delegado Fiduciario Especial es derivado de la práctica del Gobierno Federal, en los fideicomisos públicos, en los que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es fideicomitente único y en los contratos que celebra con las

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario. Op. cit. p. 346.

instituciones de banca de desarrollo, principalmente ha utilizado la expresión de Delegado Fiduciario Especial, para identificar a aquella persona que prácticamente es designada en los términos de dichos contratos y que se encargará única y exclusivamente de realizar todas las operaciones del fideicomiso de que se trate, y que para ello tendrá que nombrarla también como Delegado Fiduciario y Director General. Se puede afirmar que el Delegado Fiduciario Especial es un funcionario cuyo nombramiento responde únicamente al encargo de un fideicomiso en particular, siempre constituido por el Gobierno Federal.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y sobre todo los contratos constitutivos de cada fideicomiso establecen algunas obligaciones y facultades de los delegados fiduciarios, entre las que destacan:⁶³

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

b. Manejar de acuerdo con el fiduciario, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y todo documento que consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;

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

⁶³ LICON BACA, Clemente. Fideicomiso Público. Op. cit. p. 85.

d. Informar al fiduciario acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico así como al propio comité; y

e. Presentar mensualmente a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso.

G. Organización y Administración. Los fideicomisos de fomento se organizan de diversas formas, que analizaremos en la sección respectiva a cada fondo. Es importante señalar que los fondos de fomento económico son entes mercantiles y, por tanto, para la realización de sus fines utilizan medios de derecho privado. Tomando en cuenta que el fideicomiso público es un patrimonio autónomo, constituido por el Gobierno Federal o por una entidad paraestatal y que las funciones imperativas de la Administración no pueden ser objeto de una negociación contractual, en ningún caso las fiduciarias pueden ejercer funciones de autoridad a cargo del patrimonio fideicomitado.

Los trabajadores que prestan sus servicios para la realización del fin del fideicomiso están regulados por un régimen de excepción, y se les aplica lo dispuesto en la fracción XIII bis del párrafo B del artículo 123 constitucional. Además se rigen por lo dispuesto en los reglamentos de cada institución, con aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo. Las facultades del delegado fiduciario y del personal que lo auxilia se encuentran circunscritas por la escritura o contrato constitutivo o por las instrucciones del fideicomitente o del comité técnico o de distribución de fondos y

deben conformarse a las órdenes de la institución de crédito y a los usos y normas bancarias. De acuerdo al artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, el personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.

El manejo del fideicomiso puede generar utilidades. Con los bienes fideicomitados como garantía, se pueden emitir valores para captar recursos adicionales. Los patrimonios fiduciarios pueden ser los afectados a la prestación de un servicio público o bien a actividades que sean de interés privado.

El tratamiento contralor que se da a los fideicomisos públicos es similar al que reciben las empresas de participación estatal, y es un poco más flexible que el aplicado a los organismos descentralizados y al sector central.

En resumen la racionalidad del fideicomiso de fomento económico tiene las siguientes características:

- 1) Tiene una autonomía reducida;
- 2) Se le aplica una normativa de derecho privado;

- 3) Para el logro de sus objetivos utiliza la red bancaria;
- 4) En materia laboral se le aplica un ordenamiento especial;
- 5) Existe responsabilidad de la institución fiduciaria;
- 6) Tiene funciones no imperativas;
- 7) Sus formas revelan talento bancario;
- 8) Tiene una responsabilidad limitada;
- 9) Puede obtener recursos financieros a través de emisiones garantizadas con los bienes fideicomitidos;
- 10) Existe neutralidad política de su administración;
- 11) En comparación con la Administración Central, tiene un control tenue del Ejecutivo y del Congreso; y
- 12) Existe la posibilidad de tener aportaciones de particulares, sin que estos obtengan el status de asociado.⁶⁴

4. Marco Jurídico.

⁶⁴ RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública, Op. cit. p. 189.

Respecto al marco jurídico del fideicomiso de fomento económico, encontramos que las primeras disposiciones legales que lo regulan en forma expresa fueron la Ley de Ingresos de la Federación de 1970, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1969, en su artículo 15, párrafo 2, y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1970), en sus artículos 25 y 26.⁶⁵

Para la elaboración de esta sección realizamos una recopilación de las principales disposiciones aplicables al fideicomiso de fomento económico, comenzando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial del 5 de febrero de 1917) y citando los siguientes ordenamientos, con su abreviatura para un mejor manejo:

ORDENAMIENTO	PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL	ABREVIATURA
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	27 de agosto de 1932	LGTOC
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	29 de diciembre de 1976	LOAPF
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	31 de diciembre de 1976	LPCGPF

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario. Op. cit. p. 341.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	18 de noviembre de 1981	RLPCGPF
Ley General de Deuda Pública	31 de diciembre de 1976	LGDP
Ley General de Bienes Nacionales	31 de diciembre de 1976	LGBN
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	14 de mayo de 1986	LFEP
Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	26 de enero de 1990	RLFEP
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	31 de diciembre de 1982	LFRSP
Ley de Instituciones de Crédito	18 de julio de 1990	LIC
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	30 de diciembre de 1993	LAOP
Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995	28 de diciembre de 1994	PEF

Es importante señalar que el marco legal del fideicomiso de fomento económico se puede dividir en dos grandes grupos de normas, las generales y las especiales. A continuación presentamos una clasificación temática de las disposiciones legales y administrativas aplicables al fideicomiso de fomento económico,

con el objetivo de sistematizar la regulación existente sobre los siguientes aspectos:

1. Disposiciones de tipo general;
2. Constitución y contratación;
3. Fideicomitente;
4. Fiduciario;
5. Fideicomisario;
6. Patrimonio fideicomitido
7. Comité técnico;
8. Delegado Fiduciario Especial;
9. Organización;
10. Régimen de operación:
 - a) Registro;
 - b) Presupuesto;
 - c) Deuda pública;
 - d) Contabilidad;
 - e) Vigilancia y sanciones;
 - f) Inversión de fondos fiduciarios;
 - g) Régimen fiscal; y
11. Extinción

En muchos casos no se transcribieron textualmente las disposiciones, sino que se realizó un esfuerzo de síntesis para destacar los aspectos más relevantes.

En las siguientes secciones sintetizamos las disposiciones correspondientes a cada tema:

1. Disposiciones de tipo general:

Los fideicomisos forman parte de las entidades de la administración pública federal LOAPF, 1º y 3º paraestatal, y se les aplica la LFEP en las materias y asuntos que sus leyes específicas LFEP, 2º y 40. no regulen.

Los fideicomisos de fomento económico forman parte del Sistema Bancario LIC, 3º Mexicano.

En los términos de la LOAPF, la SHCP tendrá las siguientes atribuciones en materia de LOAPF, 31 fideicomisos de fomento económico.

Proyectar y calcular sus ingresos, considerando las necesidades del gasto público fracción II federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública.

Dirigir la política crediticia. fracción IV

Manejar la deuda pública. fracción V

Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público. fracción VI

Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país. fracción VII

Proyectar y calcular sus egresos, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional. fracción XIV

Evaluar y autorizar los programas de inversión pública. fracción XVI

Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación fracción XX necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación.

Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos fracción XXI en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas.

Dictaminar las modificaciones a su estructura orgánica básica. fracción XXII

Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma fracción XXIV conjunta con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

Los fideicomisos de fomento económico están sujetos a la LAOP en lo referente a las LAOP, 1º acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten.

2. Constitución y contratación:

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito LCTOC, 346 determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución fiduciaria.

El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento, LGTOC , 352 debiendo constar por escrito su constitución ajustándose a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

La fiduciaria tendrá las facultades que expresamente se hayan consignado conforme LFEP, 41 a la ley, en el contrato constitutivo del fideicomiso.

Quedan prohibidos: los fideicomisos secretos; aquéllos en que el beneficio se LGTOC Art. 359 conceda a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte de la anterior, salvo que la sustitución se realice en favor de las personas que estén vivas o concebidas a la muerte del fideicomitente; y aquéllos cuya duración sea mayor de 30 años (excepto el fideicomiso público LIC Art. 85).

Sólo con la autorización del Presidente de la República, a través de la SHCP se podrán LPCGPF, 9º constituir o incrementar fideicomisos.

La SHCP será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del LFEP, 41 Gobierno Federal.

En los contratos de fideicomiso y en sus modificaciones, la SHCP deberá precisar: LOAPF, 47
LFEP, 41

Los fines, condiciones y términos del fideicomiso;

Los derechos y acciones del fiduciario sobre los bienes fideicomitados; LFEP, 41

Las limitaciones que establezca el fideicomitente, o que se deriven por derechos de terceros, así como los que éste se reserve; LFEP, 44

Las facultades que fije en su caso al comité técnico.

El Gobierno Federal en los contratos constitutivos de los fideicomisos se reserva la facultad expresa de revocarlos, excepto en los casos de fideicomisos constituidos por mandato de ley. LFEP, 45

La Fiduciaria, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación del fideicomiso, deberá someter a la consideración de la SHCP, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran. LFEP, 42

3. Fideicomitente:

Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica. LGTOC, 349

La SHCP es el fideicomitente único del Gobierno Federal. LOAPF, 47

LFEP, 41

4. Fiduciario:

Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello LGTOC, 350 conforme a la ley.

La fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el LGTOC, 356 cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir el encargo fiduciario conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar a su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

Es nulo el fideicomiso que se constituye en favor del fiduciario.

LGTOC, 348

En los fideicomisos que se constituyan para garantizar los derechos de BANOBRAS, LOBANOBRAS, 20 NAFIN, BNCI Y BANCOMEXT, éstos podrán actuar en el mismo negocio como fiduciario LONAFIN, 11 y fideicomisario

LOBNCI, 9º

LOBANCOMEXT,
8º

El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para el desempeño LGTOC, 350 del fideicomiso.

Las fiduciarias deben abrir contabilidades especiales por cada contrato y registrar en LIC, 79 las mismas y en su propia contabilidad el dinero y demás bienes, valores o derechos que se le confien, así como los incrementos o disminuciones en los productos o gastos respectivos.

En ningún caso los bienes estarán afectos a otras responsabilidades que las derivadas del fideicomiso o las que contra el corresponda a terceros de acuerdo a la ley.

Responsabilidad civil por daños y perjuicios que se causen por la falta de LIC, 80 cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso.

Las operaciones con valores realizadas en cumplimiento de fideicomisos, se deberán LIC, 81 realizar en los términos de la LIC, y de la Ley del Mercado de Valores, así como de conformidad con las reglas generales que, en su caso, emita BANXICO oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores.

Cuando la fiduciaria no rinda cuentas de su gestión, o por sentencia ejecutoriada sea LIC, 84 declarada culpable de pérdidas o menoscabo de los bienes en fideicomiso, procederá su remoción.

Cuando la fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del comité técnico LIC, 80 estará libre de toda responsabilidad.

Las facultades del comité técnico constituyen limitaciones para la fiduciaria

LFEP, 44

La fiduciaria debe abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte LFEP Art. 44 en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación de las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder por los daños y perjuicios que se causen en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización LFEP, 44 de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualquiera circunstancia, la fiduciaria procederá a consultar al Gobierno federal a través del coordinador del sector quedando facultado para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

5. Fideicomisario:

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre LGTOC, 347 que su fin sea lícito y determinado.

Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad LGTOC, 348 necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica, o bien pueden nombrarse varios fideicomisarios.

El fideicomisario tendrá además de los derechos que se le concedan por virtud del LGTOC, 355 acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la fiduciaria, el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le corresponda, y cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso.

Cuando no exista fideicomisario o éste sea incapaz, los derechos antes citados corresponderán al que ejerza la patria potestad, al tutor o al ministerio público, según el caso.

6. Patrimonio fideicomitado:

Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquéllos LGTOC, 351 que, conforme a la ley sean estrictamente de su titular. Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinen y en consecuencia sólo podrán ejercitarse, respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él se deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros. El fideicomiso constituido en fraude de terceros podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados.

El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en el LGTOC, 353 y Registro Público de la Propiedad, surtiendo efectos contra terceros desde la fecha de 354 inscripción y cuando el fideicomiso recaiga en bienes muebles surtirá efectos contra terceros desde la fecha en que se cumplan los requisitos siguientes: si se tratase de crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor; se si tratase de un título nominativo, desde que se endose a la institución fiduciaria y si se tratase de cosa corpórea o de títulos al portador, desde que estén en poder de la fiduciaria.

Los fideicomisos deberán elaborar y actualizar los catálogos e inventarios de los LGBN, 94 bienes propiedad de la Nación que usen, administren o tengan a su cuidado.

Los fideicomisos recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus LPCGPF, 26 propios órganos.

El Presidente de la república por conducto de la SHCP, podrá disponer el manejo LPCGPF, 27 centralizado de los fondos y pagos de los fideicomisos en la Tesorería de la Federación.

7. Comité técnico:

En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la LIC, 80 formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del comité estará libre de toda responsabilidad.

El comité técnico en los fideicomisos considerados estratégicos y en los prioritarios RLFEF, 16 que determine el Ejecutivo Federal deberá ser presidido por el titular de la coordinadora de sector.

En los demás fideicomisos, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el comité, cuyo nivel no será inferior al de director general o su equivalente.

Los miembros del comité serán personas de reconocida capacidad o experiencia RLFEF, 17 vinculada con la naturaleza y el tipo de operaciones que realice el fideicomiso, y estará integrado en un número no menor de cinco ni mayor de 15 por: el presidente del mismo; los representantes de la SHCP y de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacionen con el objeto de la entidad; y según sea el caso y se prevea en el contrato de fideicomiso, por representantes de los sectores privado o social que sean útiles para el objeto de la entidad.

El nivel jerárquico de los integrantes del comité en el caso de los propietarios deberá corresponder al menos al de Director General de la administración pública federal centralizada y al de Director de Área para los suplentes.

El comité técnico se deberá reunir, al menos, una vez cada tres meses, de acuerdo a RLFEF , 18 un calendario aprobado en la primera sesión ordinaria del ejercicio;

Para celebrar las reuniones se deberá enviar a sus miembros una convocatoria acompañada del orden del día y de la documentación correspondiente, al menos con cinco días hábiles de anticipación;

Las reuniones serán válidas con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y que la mayoría asistente sean representantes de la administración pública;

Sus resoluciones se tomarán por mayoría de miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate; y

La falta de asistencia injustificada de los servidores públicos a las sesiones, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la LFRSP

8. Delegado Fiduciario Especial:

Las fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de LIC, 80 sus delegados fiduciarios.

Obligaciones del Delegado Fiduciario Especial.

LFEP, 43

Someter al fiduciario los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y fracción I obligaciones para el fideicomiso o para la propia fiduciaria;

Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en fracción II las reuniones del comité técnico;

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

Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación fracción IV financiera del fideicomiso; y

Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora fracción V de sector, le fije la fiduciaria.

9. Organización:

El personal que se utilice directa o exclusivamente para la realización del fideicomiso, LIC, 82 no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Los derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán en contra de la fiduciaria, la que en su caso, para cumplir con las disposiciones que la autoridad competente dicte, afectará, en la medida que sea necesaria los bienes materia del fideicomiso.

Los proyectos de estructura administrativa o sus modificaciones, serán sometidos por LFEP, 42 el delegado fiduciario general al coordinador de sector.

10. Régimen de operación:

a) Registro:

El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en la LCTOC, 353 sección de Propiedad del Registro Público.

Los fideicomisos que por cualquier concepto usen, posean, administren o tengan a su cuidado bienes y recursos propiedad de la Nación, estarán obligados a proporcionar los datos y los informes que les soliciten la SHCP y SEDESOL con los cuales elaborarán los catálogos e inventarios generales de bienes de la Nación.

La SEDESOL llevará un registro de la propiedad inmueble federal que estará a cargo del Registro Público de la Propiedad Federal.

b) Presupuesto:

Las erogaciones por gasto corriente, inversión física y financiera, pago de pasivo y deuda pública de los fideicomisos forman parte del gasto público federal.

El coordinador de sector de cada fideicomiso, orientará y coordinará la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto.

Los anteproyectos de presupuesto de los fideicomisos se presentarán a la SHCP por conducto del coordinador de sector.

Los fideicomisos contarán con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público.

La SHCP está facultada para formular el proyecto de presupuesto de los fideicomisos LPCGPF, 18 cuando éstos no los presenten en el plazo señalado.

Los fideicomisos podrán contratar créditos para financiar programas, cuando éstos LPCGPF, 19 estén en los presupuestos aprobados por la SHCP.

La SHCP podrá autorizar ampliaciones presupuestales quedando sujetas para los fines LPCGPF, 20 de ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Los titulares de los fideicomisos, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán PEF 1995, 18 responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Decreto de Presupuesto de Egresos y demás disposiciones aplicables.

Los fideicomisos se sujetarán estrictamente a los calendarios de pagos que les PEF 1995, 19 apruebe la SHCP, dentro de los primeros 20 días del ejercicio.

La contratación de créditos externos deberá estar incluida en el presupuesto PEF 1995, 20 autorizado y contar con la previa aprobación de la SHCP.

La SHCP, en el ejercicio del presupuesto, vigilará que no se adquieran compromisos PEF 1994, 21 que rebasen el monto del gasto autorizado. Asimismo, no reconocerá adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en ese artículo.

Los titulares de los fideicomisos incurrirán en responsabilidad, cuando contraigan compromisos o acuerden erogaciones en contravención del párrafo anterior.

Los titulares de los fideicomisos serán responsables de la estricta observancia de las PEF 1995, 26 a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal contenidas en el 36 capítulo cuarto del PEF 1995.

c) Deuda pública:

Las obligaciones de pasivo directas o contingentes de los fideicomisos forman parte LGDP, 1º de la deuda pública.

Los fideicomisos requerirán autorización de la SHCP para negociaciones oficiales o LGDP, 6º gestiones informales.

Los fideicomisos sólo podrán contratar financiamientos con la autorización de la LGDP, 17 y 19 SHCP.

Los fideicomisos deberán presentar ante la SHCP los estados financieros, así como la LGDP, 20 información adicional para determinar la capacidad de pago y la justificación del tipo de gasto que se pretenda financiar.

La SHCP no autorizará financiamientos cuando éstos no queden comprendidos en los LGDP, 21 planes y presupuestos aprobados.

Los financiamientos serán acordes a la capacidad de pago de los fideicomisos. LGDP, 21

Los fideicomisos deberán llevar los registros de los financiamientos conforme a las LGDP, 23 reglas que señale la SHCP, proporcionando toda la información que se requiera para llevar a cabo la vigilancia de la aplicación de recursos.

La SHCP vigilará que se incluyan en los presupuestos de los fideicomisos los montos LGDP, 24 necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos.

Los fideicomisos facilitarán a la SHCP la documentación y comprobantes de la LGDP, 25 contratación, aplicación y manejo de la deuda.

Los fideicomisos deberán informar a la SHCP, a más tardar el día último de febrero de LPCGPF, 28 cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

Cuando la contratación de créditos externos pueda redundar en incrementos del PEF 1995 21 patrimonio fideicomitado, se requerirá de la autorización previa de la SHCP.

d) Contabilidad:

Los catálogos de cuentas de los fideicomisos serán autorizados por la SHCP. LPCGF, 39

La contabilidad de los fideicomisos se deberá diseñar y operar en forma que se LPCGF, 40 facilite la determinación de costos y la evaluación de los presupuestos, así como la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos y en general de manera que permita medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.

Los fideicomisos suministrarán a la SHCP, con la periodicidad que ésta determine, la LPCGF, 41 información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

La SHCP instruirá a los fideicomisos en la forma y términos en que deban de llevar los LPCGF, 42 registros auxiliares y la contabilidad.

e) Vigilancia y sanciones:

En los términos de la LOAPF, la SECODA tendrá las siguientes atribuciones en materia LOAPF, 37 de fideicomisos de fomento económico.

Inspeccionar el ejercicio del gasto y su congruencia con los presupuestos de egresos; fracción I

Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. fracción III

Establecer bases generales para la realización de auditorías, así como realizar las fracción IV auditorías en sustitución de los órganos internos de control.

Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en fracción V materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Realizar, por sí o a petición de la SHCP o de la coordinadora de sector, auditorías y fracción VII evaluaciones a los fideicomisos, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, el cumplimiento de las disposiciones en materia de: registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

Designar a los auditores externos de los fideicomisos. fracción X

Proponer la designación de comisarios en los órganos de vigilancia en los comités fracción XI técnicos.

Opinar sobre el nombramiento y remoción de los titulares de las áreas de control del fracción XII fideicomiso.

Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y fracción XV practicar las investigaciones pertinentes.

Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios fracción XVI o contratos que celebren con los fideicomisos.

Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para fracción XVII constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones y hacer las denuncias correspondientes.

Integración por designación de la SECODA del órgano de vigilancia del comité técnico, RLFEP, 29 integrado por un comisario público propietario y un suplente.

Facultades de los comisarios públicos. RLFEP, 30

Parámetros del Informe de Gestión que deben presentar los fideicomisos cada seis RLFEP, 31 meses.

Los fideicomisos están obligados a proporcionar a la SHCP la información que les LPCGPF, 37 y 41 solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías.

La SHCP dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten el LPCGPF, 45 patrimonio de los fideicomisos derivados del incumplimiento de la LPCGPF.

Los funcionarios y demás personal de los fideicomisos serán responsables de LPCGPF, 46 cualquier daño o perjuicio por actos u omisiones que les sean imputables o por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la LPCGPF, siendo solidariamente responsables los particulares que participen deliberadamente en dichos actos.

Las responsabilidades tendrán por objeto indemnizar los daños y perjuicios, teniendo LPCGPF, 47 el carácter de crédito fiscal.

La SHCP podrá dispensar las responsabilidades cuando no excedan de NS\$5.00 LPCGPF, 48

La SHCP podrá imponer multas y separación temporal de funciones, LPCGPF, 49 independientemente de las sanciones penales a los funcionarios y empleados del fideicomiso

La SHCP y la SECODA y los órganos internos de control vigilan la estricta aplicación y observancia del Decreto del PEF. PEF 1995, 46 y 47

Los funcionarios del fideicomiso están sujetos a lo dispuesto por la LFRSP. LFRSP

f) Inversión de fondos fiduciarios:

Los fideicomisos están sujetos a las disposiciones de la LGBN, en materia de LGBN, 8° a 11, y arrendamiento, adquisición, aprovechamiento y transmisión de dominio de 15, 59 y 64 inmuebles.

En materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; prestación de LAOP servicios de cualquier naturaleza; así como la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten los fideicomisos, están sujetos a la LAOP.

g) Régimen fiscal:

En lo aplicable, el fideicomiso esta sujeto a las disposiciones contenidas en las leyes CFF, LISR, RLISR, fiscales. LIVA, RIVA.

11. Extinción:

El fideicomiso se extingue: por la realización del fin para el cual fue constituido; por LGTOC,350 y 351 si se ha hecho imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso; por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto; por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario; por revocación hecha por el fideicomitente y en el caso de que la fiduciaria no acepte el encargo, o por renuncia o remoción, cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que lo sustituya y si ello no fuere posible cesará el fideicomiso.

Extinguido el fideicomiso, los bienes fideicomitados que queden en poder de la LGTOC, 358 fiduciaria serán devueltos al fideicomitente o a sus herederos.

Para la extinción de un fideicomiso se deben observar las disposiciones del capítulo II RLFEP, 5º, 6º, 9º y 13 del RLFEP.

y 13

PEF.1995, 45

Además cada Fondo tiene su marco jurídico especial, consistente en Ley o Acuerdo de Constitución, Contrato de fideicomiso y Reglas Generales de Operación.

Para nuestro objeto de estudio, se debe precisar que el fideicomiso de fomento económico tiene una forma jurídica específica; se le aplica un mismo estatuto jurídico; no cuenta con personalidad jurídica propia, aun cuando posee un patrimonio propio; no tiene funciones de autoridad ni fines de lucro; mantiene un nivel financiero superavitario y tiene un discreto control del Estado. Este aspecto esta sujeto a discusión, hay posiciones que afirman que el control es demasiado severo, en contraste con quienes aseguran que éste es muy tenue. En mi opinión el control al que esta sujeto es severo.

5. Objeto.

Los criterios para su clasificación son muy amplios, por citar algunos, podemos decir que pueden ser:

Por ley, es fideicomiso público;

Por su forma jurídica, de derecho privado;

Por su régimen laboral, se le aplica la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional;

Por el derecho aplicable, privado y público;

Por el fundamento normativo: legislación secundaria;

Por la personalidad jurídica, se exterioriza a través de la personalidad jurídica de otra persona moral;

Por la legislación administrativa de control, incluida;

Por el control del Ejecutivo Federal: sectorizada;

Por el control del Congreso de la Unión, indirecto;

Por el control del Poder Judicial: genérico;

Por el Órgano de creación, por el Ejecutivo Federal o por el Congreso de la Unión.

6. Clasificación.

El fideicomiso público encuadra en la clasificación de fideicomisos de garantía, administración e inversión, sin embargo, en función de su crecimiento, la amplitud de finalidades que permite alcanzar, el tipo de operaciones que desarrollan, la coordinación sectorial a que está sujeto, y los propósitos de este trabajo, recomendamos que se clasifique de la siguiente forma:

A. Por la finalidad del fideicomiso;

B. Por tipo de operación que realiza;

C. Por coordinadora de sector; y

D. Por actividad económica, coordinadora de sector y fiduciario.

A. Clasificación de acuerdo a la finalidad del fideicomiso.

a. Fideicomisos de Fomento Económico. Los fideicomisos, materia de este trabajo, que pueden clasificarse dentro de este grupo tienen como finalidad común, que su creación obedece a la necesidad de apoyar el desarrollo de cierto sector económico considerado como prioritario e impulsar la participación de la banca privada. Dentro de este grupo se debe destacar que los fideicomisos operan como fondos de redescuento para instituciones bancarias con

el objeto de atender, a través de esas instituciones, a los sujetos de crédito objeto del programa.

b. Fideicomisos de Programas Específicos de Fomento Económico. Son los fideicomisos encargados de llevar a cabo ciertos programas que por su especialidad, localización de un problema en alguna región del país, requieren de un mecanismo específico. Atienden una actividad concreta, en general ligada a un propósito de desarrollo económico.

c. Fideicomisos para fines diversos. Su constitución no obedece a un criterio de desarrollo económico y son creados para fines diversos.

B. Clasificación por el tipo de operación que realizan los fideicomisos.

De acuerdo con las operaciones más comunes realizadas por los fideicomisos públicos, no obstante que algunos están facultados para llevar a cabo simultáneamente varias de ellas, éstos pueden agruparse en:

- a. Crédito;
- b. Descuento de créditos;
- c. Garantía
- d. Inversión;
- e. Estímulo o subsidio;
- f. Administración; y
- g. Estudio e investigación.

a. Fideicomiso de crédito. Estos fideicomisos pueden operar directamente con los sujetos de crédito, y se han utilizado para canalizar recursos a cierta actividad económica o sector de la población, buscando que los fondos asignados se concentren en un programa, que el crédito se otorgue en las condiciones de costo, plazo y monto más adecuadas y hacer accesible el crédito a sujetos que por sus condiciones difícilmente podrían reunir los requisitos de solvencia y garantía establecidos por otras fuentes crediticias.

b. Fideicomiso de descuento de créditos. Estos fideicomisos, funcionan como bancos de segundo piso para las instituciones bancarias que otorgan el crédito, entre sus fines destaca el hecho de que los préstamos otorgados tienen condiciones más "blandas" que los créditos bancarios, y que aspiran a mejorar el sector económico en que actúan.

c. Fideicomiso de garantía. Estos fideicomisos conceden garantías a las instituciones acreditantes, con el objeto de alentar a la banca a participar en programas crediticios dirigidos a sujetos que no tengan suficientes garantías reales y baja capacidad de pago. En muchos casos la garantía va acompañada de asistencia técnica, tanto en las etapas de evaluación como de desarrollo del proyecto.

d. Fideicomiso de inversión. El destino de la inversión de estos fideicomisos es muy variable, pueden ser de inversión del Gobierno Federal para la realización de obras públicas o para apoyos de capital.

e. Fideicomiso de estímulo o subsidio. Constituye un instrumento de política para otorgar estímulos o subsidios para

orientar la inversión hacia cierto sector de la economía o acelerar su desarrollo. Muchas veces los estímulos se refieren a tasas de interés, precios de insumos y servicios, asistencia técnica e investigación.

f. Fideicomiso de administración. Por las características mismas de la figura de fideicomiso, se permite manejar con claridad y transparencia fondos en cuentas separadas y realizar una gran diversidad de operaciones que permitan tanto la administración de un inmueble, como los activos y pasivos de personas físicas y morales y la protección de derechos de terceros.

g. Fideicomiso de estudio e investigación. Responden a la necesidad de crear un patrimonio que permita la realización de estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo de una actividad, y asegurar que al ser afectados en fideicomiso no se distraigan en otro tipo de gasto.

C. Clasificación por Coordinador de Sector y Finalidad.

Para efectos de esta investigación es indispensable aclarar que todos los fondos de fomento económico, a excepción del FONATUR, coordinado por la Secretaría de Turismo, están sectorizados en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

D. Clasificación por actividad económica, coordinador de sector y fiduciario.

En 1982 existían en el país 22 fideicomisos de fomento económico, cuya clasificación era la siguiente:

ACTIVIDAD ECONOMICA Y FIDEICOMISO	COORDINADOR DE SECTOR	FIDUCIARIO
AGRICULTURA Y GANADERIA		
1. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO)	SHCP	BANXICO
2. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)	SHCP	BANXICO
3. Fondo de Asistencia Técnica y garantía para los Créditos Agropecuarios (FECA)	SHCP	BANXICO
4. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a los Ejidatarios y Pequeños Propietarios de las Areas de Riego y de Temporal (FICART)	SHCP	BANRURAL
5. Fidelcomiso para Obras de Infraestructura (FOIR)	SARH	BANRURAL
6. Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria	SHCP	BANRURAL

7. Fideicomiso de Riesgo Compartido	SARH	BANRURAL
-------------------------------------	------	----------

PESCA

8. Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero	SP	BANXICO
---	----	---------

9. Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero	STPS	BANPESCA
--	------	----------

MINERIA

10. Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería	SHCP	NAFIN
--	------	-------

INDUSTRIA

11. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)	SHCP	NAFIN
---	------	-------

12. Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP)	SHCP	NAFIN
--	------	-------

13. Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN)

SHCP

NAFIN

14. Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)

SHCP

NAFIN

15. Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX)

SHCP

BANXICO

16. Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI)

SHCP

BANXICO

17. Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC)

STPS

BANXICO

VIVIENDA

18. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA)

SHCP

BANXICO

19. Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)	SHCP	BANXICO
--	------	---------

EQUIPAMIENTO URBANO

20. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN)	SHCP	BANOBRAS
---	------	----------

TURISMO

21. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	SECTUR	NAFIN
--	--------	-------

COMERCIO

22. Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)	SHCP	BANXICO
--	------	---------

A continuación, examinaremos a detalle los Fideicomisos Públicos que existen actualmente en nuestro sistema financiero.

II. Principales Fideicomisos.

1. Fideicomisos Instituidos en el Banco de México en relación con la Agricultura (FIRA).

Como antecedente del FIRA podemos mencionar que el financiamiento a las actividades agropecuarias era atendido por el Gobierno Federal a través de las Instituciones nacionales de crédito,

con el afán de promover el mejoramiento económico y social del agro mexicano.

A fin de estar en posibilidad de resolver eficientemente las necesidades de los productores agropecuarios del país, se requirió el auxilio eficaz de las instituciones de crédito privadas, razón por la cual se propició la integración de servicios de crédito y asistencia técnica de las mismas. Fue así como el Gobierno Federal constituyó diversos fideicomisos que fueron operados por la banca privada, así como un fideicomiso público, el Fondo Nacional de Garantía Agrícola, antecedente del FONDO, que más adelante veremos.

Los Fideicomisos Instituidos en el Banco de México en relación con la Agricultura (FIRA), son una entidad financiera del Gobierno Federal, integrada por un sistema o conjunto de cuatro Fondos que constituyen un instrumento de canalización de recursos financieros y técnicos al sector agropecuario; los recursos se canalizan mediante el redescuento de cartera agrícola, a los bancos, siempre que los créditos que otorguen se destinen a unidades económicas de producción con apego a los planes y reglas de operación aprobadas para los mismos. Asimismo, FIRA puede garantizar la recuperación de créditos. La misión del FIRA consiste en promover e inducir, a través de la banca, la inversión productiva y rentable, tendiente a lograr la modernización y la competitividad de los sistemas agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, mediante la canalización eficiente y oportuna de recursos crediticios y servicios integrales de apoyo, tales como asistencia técnica, garantías, transferencia de tecnológica, capacitación, organización e información especializada; asimismo, dinamiza la acción de los proveedores de bienes y servicios, para

impulsar mejores niveles de bienestar a los productores del país. Las características principales de los fideicomisos son las siguientes:

A. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO).

Este fideicomiso fue creado según los términos de la Ley del 31 de diciembre de 1954, habiéndose promulgado el reglamento respectivo el 6 de mayo de 1955. En la exposición de motivos de dicha ley, se hace notar que el Gobierno Federal ha venido atendiendo el financiamiento al agro mexicano a través de las instituciones nacionales de crédito y esta tarea, por su considerable magnitud, requiere del auxilio eficaz de las instituciones de crédito privadas. De lo anterior deriva que el objetivo fundamental del FONDO consiste en estimular, mediante apoyo financiero y servicios de asistencia técnica, una mayor participación de las instituciones de crédito en el financiamiento a las explotaciones agropecuarias.⁶⁶ Para definir y fijar su política financiera, la ley que creó al FONDO prevé la constitución de un Comité Técnico de nueve miembros, cuyas facultades están contenidas en el reglamento de la propia ley. Cuenta también con un cuerpo directivo y administrativo que supervisa y administrará sus operaciones y la de los demás fideicomisos.

Además puede garantizar a las instituciones de crédito la recuperación de los créditos que otorguen a la agricultura, descontarles los títulos de crédito provenientes de dichos préstamos y

⁶⁶ ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO. Anuario Financiero 1980. Op. cit. p.1396.

otorgarles líneas de crédito para que las instituciones de crédito otorguen préstamos a la agricultura.⁶⁷

Este fue el primer fideicomiso público de fomento económico constituido por ministerio de ley en el Banco de México. Antes de su creación, el Gobierno Federal inició programas tendientes al aumento de la producción agropecuaria y a mejorar las condiciones de miseria en que vivían millones de campesinos mexicanos; sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes, debido, entre otras cosas, a que los recursos económicos y técnicos no fueron suficientes para alcanzar las metas, y a las considerables pérdidas que tuvo el Gobierno Federal con las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas, que eran el Banco Nacional de Crédito Agrícola y posteriormente el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Además, se enfrentó el problema de las carteras vencidas y la poca recuperación de créditos. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Banco de México, realizó estudios con ejidatarios selectos, entre otros: en los Ejidos de Nueva Italia, Michoacán; Sociedades Colectivas del Valle de Mexicali, B. C., del Yaqui, Son., y de los Mochis, Sin.; en la Comarca Lagunera, con la organización de Sociedades de Interés Colectivo Agrícola, que posteriormente se transformaron en Uniones de Sociedades; Sociedades Locales Colectivas en la zona cafetalera del Soconusco, Chis. Estos proyectos contaban con tierras suficientes de riego y con una organización de cooperativas de producción, de consumo y servicios múltiples y mediante la apertura de tres líneas de redescuento que, en diferentes fechas, otorgó el Banco de México al Banco Nacional de Crédito Ejidal, con bastante éxito, donde se comprobó que si era posible recuperar

⁶⁷ HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Op. cit. p. 61.

en forma íntegra los recursos provenientes de los préstamos de avío y de refacción concedidos. Esos estudios se fundaron en programas bien estudiados, que se realizaron con el mejor servicio de asistencia técnica y económica que era posible en esa época.⁶⁸

El FONDO inició sus operaciones con un patrimonio inicial que incluyó el importe de los fideicomisos establecidos por el propio Gobierno Federal y que eran operados por la banca privada, el patrimonio que integraba el Fondo Nacional de Garantía Agrícola y una aportación en efectivo de 100 millones de pesos.⁶⁹

El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, se creó con el objetivo medular de canalizar recursos de la banca privada, hacia la producción agropecuaria e industrias derivadas, es decir, las agroindustrias. El contrato de fideicomiso fue firmado el 26 de julio de 1955, entre el Gobierno Federal, como fideicomitente, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, como fiduciario. El 26 de agosto del mismo año, el fiduciario recibió del Gobierno Federal, la cantidad de 25 millones de pesos, como primera aportación para iniciar operaciones.⁷⁰

Su Comité Técnico, instituido de acuerdo al artículo 2º de su Reglamento, quedó constituido por 9 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, y se integró por primera vez el 22 de agosto de 1955, de la forma siguiente: 3 personas designadas por el Ejecutivo

⁶⁸ LIRA LOPEZ, Salvador. Historia del FIRA. S/ed, México, 1955, p. 8.

⁶⁹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Op. cit. p. 459.

⁷⁰ LIRA LOPEZ, Salvador. Historia del FIRA. Op. cit. P. 26.

Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para representar a los ejidatarios, pequeños agricultores y ganaderos; los 6 restantes, respectivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Banco de México; Banco Nacional de Comercio Exterior, Asociación de Banqueros de México; y el Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero. Además de un secretario, un delegado fiduciario, y una comisión de estudios especiales del Comité Técnico, formada por 4 personas.⁷¹

Es conveniente destacar que el Comité Técnico del FONDO lo es a su vez del FEFA y del FEGA, y que el FOPESCA tiene su propio Comité Técnico, la razón obedece a que los tres primeros fondos atienden cuestiones agropecuarias y el último fondo a la pesca, entonces para no mezclar esas cuestiones ya es una costumbre el tener dos Comités Técnicos. La Integración actual del Comité Técnico del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario y Fondo Especial de Garantía para Créditos Agropecuarios es la siguiente:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Subsecretario de Hacienda Presidente de los Comités 3 miembros uno de los cuales es el Secretario
SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y DESARROLLO RURAL 3 miembros
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Un comisario público
BANCO DE MEXICO

⁷¹ Ibídem. p. 27.

2 miembros y el Prosecretario
BANCOMEXT Un miembro
BANRURAL Un miembro
ASOCIACION MEXICANA DE BANCOS Un miembro
PEQUEÑOS AGRICULTORES Un miembro
CONFEDERACION NACIONAL GANADERA Un miembro
CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA Un miembro

B. Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario (FEFA).

Fue creado por contrato celebrado el 26 de agosto de 1965, con un patrimonio de 5 millones de pesos, a fin de canalizar los recursos que obtuviera el Gobierno Federal de fuentes financieras internacionales, tanto públicas como privadas. Este fideicomiso cuenta también con un Comité Técnico que determina su política crediticia y todas las decisiones concernientes al manejo de recursos.⁷²

Los fondos canalizados a través de este fideicomiso son una composición de recursos externos e internos, los primeros provienen del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Banco

⁷² ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO. Anuario Financiero 1980. Op. cit. P. 1397.

Interamericano de Desarrollo (BID), y del *Chase Manhattan Bank*, mismos que se completan con las contrapartidas de recursos internos, formadas por las aportaciones del Gobierno Federal; recursos captados por el Banco de México, aportaciones directas de la banca participante y de los productores acreditados.

Para manejar recursos provenientes fundamentalmente de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para financiar programas de desarrollo agropecuario; su principal función fue el otorgar créditos refaccionarios a productores agropecuarios.⁷³

C. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).

Este fideicomiso fue establecido el 30 de octubre de 1972, con un patrimonio de 25 millones de pesos, y tiene los siguientes fines:

a) Garantizar a la banca la recuperación de los créditos agropecuarios que otorgue a productores de bajos ingresos, en aquellos casos en los que el monto de las garantías que ofrezca no alcancen a cubrir los márgenes exigidos por la ley;

b) Apoyar económicamente el establecimiento de servicios de asistencia técnica en los bancos participantes en los programas del FIRA.⁷⁴

⁷³ HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Op. cit. p. 61.

⁷⁴ ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO. Anuario Financiero 1980.

D. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)

Este fideicomiso fue constituido por Acuerdo del Gobierno Federal, el 27 de julio de 1988, integrado en los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), con la finalidad de promover y financiar el desarrollo económico nacional y regional de las actividades pesqueras y aquellas conexas o afines. En realidad este Fondo fue creado para suplir parte de la cobertura realizada por el extinto BANPESCA.

Sus objetivos principales son:

a) Otorgar y canalizar financiamientos a la banca para que ésta a su vez otorgue créditos para el fomento de las actividades pesqueras y de acuacultura;

b) Descontar a la banca los créditos otorgados a pescadores, acuacultores e industriales organizados o en forma individual;

c) Garantizar parcialmente a la banca la recuperación de los créditos antes referidos;

d) Elaborar proyectos de desarrollo relacionados con la actividad pesquera;

e) Establecer centros y unidades de demostración y adiestramiento en técnicas pesqueras; y

f) Coadyuvar en la creación de empleos, en la producción de alimentos y en la generación de ingresos y divisas.

El FOPESCA apoya las siguientes pesquerías:

Captura: pesca ribereña, de media altura y de altura;

Acuicultura: Cultivo de peces, crustáceos, moluscos y otras especies;

Industria y comercio: varaderos, astilleros, enlatadoras, deshidratadoras, fábricas de hielo, transporte especializado y equipos de refrigeración

Su Comité Técnico está integrado de la forma siguiente:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Subsecretario de Hacienda Presidente de los Comités 3 miembros uno de los cuales es el Secretario
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA Un miembro
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL Un miembro
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Un comisario público
BANCO DE MEXICO 2 miembros y el Prosecretario
BANCOMEXT Un miembro
ASOCIACION MEXICANA DE BANCOS Un miembro
CONFEDERACION NACIONAL DE LA INDUSTRIA PESQUERA Un miembro
CONFEDERACION NACIONAL COOPERATIVA DE LA REPUBLICA

MEXICANA
Un miembro

El FIRA se encuentra sectorizado en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El objetivo general del FIRA es el de promover a través de la banca una mayor participación de la inversión productiva y rentable en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, mediante recursos crediticios y servicios integrales de apoyo para impulsar mejores niveles de bienestar a los productores del país.

Los objetivos básicos del FIRA los podemos resumir en:

1. Impulsar y apoyar la concurrencia y participación de la banca en el crédito y la asistencia técnica al campo;
2. Mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores agropecuarios, principalmente de bajos ingresos;
3. Fomentar la producción de alimentos que contribuyan a satisfacer las necesidades de consumo nacional y al fortalecimiento de la balanza comercial;
4. Impulsar la integración vertical de la producción primaria, con el proceso de beneficio y transformación a través del establecimiento y fomento de agroindustrias; y

5. Elevar la productividad de las empresas agropecuarias, mediante servicios complementarios de asistencia técnica, capacitación y organización de productores.

FIRA otorga los siguientes tipos de crédito y plazos:

1. Créditos de habilitación o avío (corto plazo) para sufragar el capital de trabajo. El plazo de amortización varía en función de la capacidad productiva de la empresa, sin exceder de dos años;

2. Créditos refaccionarios (mediano y largo plazo) para realizar inversiones fijas. El plazo varía en función de la vida útil de la inversión y de la capacidad de pago de la empresa, sin exceder de 15 años, con posibilidad de hasta tres años de gracia.

En proyectos forestales y otros de larga maduración, dicho plazo puede ser hasta de 20 años, incluyendo en éste los años de gracia que se requieran en función de la capacidad de pago que determine el estudio técnico respectivo; y

3. Prendario (corto plazo) para facilitar la comercialización de sus productos. Su plazo puede ser hasta de seis meses.

Las ramas de producción que atiende FIRA son:

a) Agricultura: granos alimenticios, hortalizas, frutales, oleaginosas, forrajes y otros cultivos;

b) Ganadería: bovino lechero, bovino de carne, bovino de doble propósito, avicultura, porcicultura, apicultura, y otras especies menores;

c) Pesca y acuicultura: captura, embarcaciones menores y mayores, equipos y artes para pesca ribereña de mar, lagos, ríos y presas, y pesca de altura de altamar. Acuicultura: construcción de estanques, canales de corriente rápida, instalaciones, equipos y accesorios, laboratorios, y otros; y

d) Industrias: agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y otras conexas o afines.

Los sujetos de crédito elegibles para obtener apoyos del FIRA son personas físicas o morales, en las diferentes formas de agrupación previstas en las leyes y de acuerdo con los siguientes niveles de ingreso anuales de los productores:

1. Productores en Desarrollo, con ingreso anual equivalente hasta 3,000 veces el salario mínimo rural diario. Dentro de esta clasificación FIRA le da atención prioritaria a los productores con ingresos de hasta 1,000 veces el salario mínimo rural diario, a los que se dirigen los mayores esfuerzos técnicos, así como el paquete de servicios integrales de apoyo como son: crédito contingente y garantía parcial para su recuperación; estímulos a la banca, a través del reembolso parcial de sus costos por asistencia técnica operativa suministrada; Servicio de Asistencia Técnica Integral (SATI), mediante el cual se canalizan estímulos económicos a los productores acreditados para contratar en forma directa asesoría técnica-productiva y administrativa que eleve su productividad; capacitación y

demostración de tecnologías avanzadas, que contribuyen a ampliar sus conocimientos y la adopción de innovaciones que les permitan mejorar la eficiencia de sus empresas.

Dentro de esta categoría, los productores que perciben ingresos entre 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo rural diario, también podrán recibir apoyo para contratar el SATI, considerada ésta como un insumo financiable, así como capacitación y demostración de tecnologías y en casos especiales, garantías parciales de recuperación de créditos.

2. Productores en desarrollo con ingreso anual neto superior a 3,000 veces el salario mínimo rural diario, los cuales, por su nivel económico ya no requieren de servicios integrales de apoyo a las operaciones crediticias, sin embargo, a través de financiamientos con tasas preferenciales pueden continuar sus procesos de modernización y alcanzar mayor eficiencia y productividad, por lo que contribuyen por un lado, a asegurar el abasto de alimentos y, por otro, dentro del esquema de apertura comercial a alentar su potencial exportador en base al aprovechamiento racional de las ventajas comparativas, que propicien una mayor captación de divisas.

3. Agentes Económicos, que pueden ser bancos, empresas o bufetes productores de bienes y servicios, productores agropecuarios individuales u organizados, que contribuyan a través de sus servicios de asesoría y bienes tecnológicos al mejoramiento de la productividad en el campo.

Los límites máximos de los créditos son los siguientes:

a) En actividades primarias y tratándose de productores en desarrollo, cuyo ingreso medio neto anual es inferior a mil veces el salario mínimo rural diario, el límite es de 150 mil nuevos pesos, por persona física o socio activo para todo tipo de crédito;

b) Para productores en desarrollo con ingreso medio neto anual superior a mil veces el salario mínimo rural diario, los límites por persona física o socio activo en actividades primarias son:

En crédito refaccionario: 1.3 millones de nuevos pesos;

En avío agrícola: 300 mil nuevos pesos;

En avío ganadero: 600 mil nuevos pesos;

Para créditos prendarios se aplican los mismos límites establecidos para los de avío. Para los destinados a actividades agroindustriales los límites estarán en función de las necesidades del proyecto.

En todos los casos el acreditado debe aportar recursos propios al proyecto de inversión. La aportación mínima es de 5% en el caso de productores con menor desarrollo y de 20% cuando se trate de productores con mayores posibilidades económicas.

Las tasas de interés al acreditado, están en función del promedio ponderado de las tasas de descuento en colocación primaria de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a plazo de 28 días, correspondiente al mes inmediato anterior a aquel en que se devenguen los intereses.

Las tasas de interés dependen del tipo de crédito, del estrato socioeconómico de los productores, de la actividad y del tipo de productos de que se trate, éstas son variables y su revisión y ajuste se realiza mensualmente.

Los programas especiales de crédito y fomento a la producción que opera el FIRA son los siguientes:

a) Fomento a las agroexportaciones. Los objetivos de este programa son propiciar la integración del proceso de comercialización hasta llegar a la exportación; fortalecer la coordinación de apoyos financieros de las estructuras técnicas de la banca y agentes de mercado en beneficio de los agronegocios y el fomento a las exportaciones; propiciar la diversificación de productos y mercados del comercio interno y del externo; establecer sistemas especiales de promoción a las exportaciones, mediante la integración de los diversos esquemas crediticios de FIRA, la banca de desarrollo y la banca comercial. Este programa se ejerce mediante la operación de créditos prendarios, de avío y refaccionarios, ya sea en dólares o en nuevos pesos, para la producción, acopio y exportación de productos agropecuarios, forestales, pesqueros, apícolas y silvícolas.

b) Saneamiento financiero y técnico. Dirigido a empresas de productores agropecuarios, forestales, pesqueros y agroindustriales, que enfrenten problemas de liquidez para cubrir sus obligaciones crediticias. El objetivo del programa es mantener y eficientar la planta productiva, evitando el cierre de fuentes de empleo y la existencia de capacidades subutilizadas u ociosas, así como mejorar las expectativas de recuperación de cartera, mediante la

reducción de sobrecargas financieras y la adecuación de los calendarios de pago a las posibilidades reales de las empresas;

c) Apoyo al incremento de la producción y productividad de maíz y frijol, con asistencia técnica especializada;

d) Fomento a la lechería. El objetivo general de este programa es participar conjuntamente con los productores, empresarios, industriales y las Dependencias del Gobierno Federal, en los programas de fomento para la autosuficiencia lechera del país. Las estrategias específicas consisten en fomentar alianzas entre los participantes del sector, a través de la asociación de productores de lechería familiar, con productores desarrollados altamente tecnificados e integrados, así como con industriales y empresarios en general, mediante esquemas productivos que lleven implícito el principio de equidad en la distribución de los beneficios entre los participantes. Promover el uso de pastoreo tecnificado de praderas mejoradas, en regiones con clima templado y tropical, como alternativa viable para reducir los costos de producción. Intensificar la integración productiva de las empresas lecheras para lograr posiciones más ventajosas en el mercado, con la industrialización del producto y su comercialización eficiente. Promocionar la reinversión con las utilidades generadas en el sector lechero, para lograr la capitalización de las empresas, incrementando su productividad y competitividad, con sistemas modernos de producción y el manejo adecuado de la leche y sus derivados.

Este programa tiene un servicio de apoyo técnico que se denomina Sistema de Información Lechera de FIRA (SILFIRA), dirigido a todos los ganaderos del país, dedicados a la línea de producción

lechera en los sistemas de lechería tecnificada especializada, familiar, y tropical o de doble propósito, para llevar un control y dirigir o administrar con eficiencia las actividades de las empresas lecheras. Es interesante destacar que el SILFIRA se maneja por medio de una computadora personal cargada con el paquete DAISY (*Dairy Information System*) para dar seguimiento estricto a todos los eventos reproductivos, de sanidad, y registros de producción individual de todas las vacas inscritas en el programa, a efecto de detectar problemas reproductivos, de manejo, nutricionales y otros. Con el proceso de la información, el programa dicta instrucciones para que se atienda oportunamente el ganado, a fin de reducir los períodos improductivos, acortar el intervalo entre partos y, en resumen, incrementar la productividad por vaca y por empresa;

e) Programa de ingeniería rural. Su objetivo es aprovechar eficientemente los recursos de agua y energía y lograr óptima utilización de la infraestructura hidráulica, apoyando a los productores en la tecnificación del riego y mejoras territoriales, así como en la perforación de pozos profundos para la transformación de áreas de temporal a riego;

f) Agroasociación de empresarios agropecuarios con productores en desarrollo, cuyo principio es el justo equilibrio entre riesgos y beneficios, propiciando el incremento de la inversión privada, la diversificación de actividades y el aprovechamiento de economías de escala. Este programa responde a las últimas reformas al artículo 27 constitucional, y trata de abrir nuevas perspectivas para una mayor participación del sector agropecuario en el desarrollo del país, alentando la libre asociación entre empresarios y productores, convirtiéndose en un instrumento para transferir tecnologías

modernas y lograr un enfoque empresarial en la actividad agropecuaria, forestal, pesquera y agroindustrial;

g) Producción y beneficio de semillas mejoradas;

h) Financiamiento a la vivienda rural para productores en desarrollo, como apoyo complementario al crédito a la producción;

i) Financiamiento a la horticultura ornamental, para impulsar la producción de flores de corte y follaje para exportación;

j) Servicio de Asistencia Técnica Integral (SATI). Es un servicio de apoyo complementario al crédito, dirigido específicamente a los productores en desarrollo, con ingreso neto anual de hasta 3,000 veces el salario mínimo rural diario, organizados bajo las diferentes formas de cooperación para propiciar el desarrollo y asegurar el éxito de este tipo de empresas, contratando a sus propios técnicos asesores y FIRA les reembolsa parcialmente su costo, con la finalidad de que a futuro los productores incrementen gradualmente sus aportaciones en el costo, hasta que puedan cubrirlo en su totalidad;

k) Programa de productividad y tecnología (PROTEC). Su objetivo es la modernización de los sectores agropecuario, forestal y pesquero, estimulando la creación de agentes económicos productores de bienes y servicios que, con criterio empresarial, puedan contribuir a dinamizar el proceso de transferencia tecnológica y el mejoramiento de la productividad;

Los beneficiarios del PROTEC podrán ser productores individuales o asociados, bancos, empresas productoras o distribuidoras de bienes y prestadoras de servicios.

l) Programa de equilibrio ecológico y protección al ambiente, que se conformó de acuerdo con la ley respectiva. Al efecto, FIRA estableció en sus normas de operación, que dentro del financiamiento a los proyectos de este tipo, se puede incluir apoyo técnico para preservar y conservar el equilibrio ecológico, así como para proteger el medio ambiente;

m) Programa de apoyo a proyectos de larga maduración. Para financiar proyectos de plantaciones forestales y de otro tipo que requieran plazos de amortización mayores a los establecidos. Este programa atiende al hecho de que México ocupa uno de los primeros lugares en deforestación y poco se ha hecho por compensar el aprovechamiento de los bosques y selvas. En contraparte, es uno de los países que presenta mejores oportunidades para desarrollar plantaciones forestales, ocupando el cuarto lugar mundial de biodiversidad ;

n) Programa forestal. Que aspira a impulsar mejores niveles de bienestar a los productores forestales del país, mediante la canalización eficiente de recursos hacia el sistema forestal;

o) Programa de desarrollo de la industria azucarera. Creado en base a la difícil situación por la que atraviesa el sector azucarero, se apoyan el fomento a las plantaciones forestales y proyectos de larga maduración, además de otorgar apoyos adicionales con el objeto de

generar tecnologías de punta y el mejoramiento de la organización de productores y su integración con la industria;

p) Asesoría y capacitación a la banca y productores en la aplicación de instrumentos de organización y capitalización como son: Fondos de Inversión para el Desarrollo, Uniones de Crédito, Agroasociaciones y Agrocomercializadoras y otros servicios de apoyo.

El marco jurídico particular de FIRA es el siguiente:

*Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	DOF 31-XII-1954
*Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	DOF 6-V-1955
*Contrato constitutivo del FONDO, registrado en la Dirección de Crédito de la SHCP con el número 435	24-VI-1955
*Convenio modificatorio, registrado con el número 867 en la Dirección de Crédito de la SHCP	16-VII-1962
*Reglas Generales de Operación del FONDO	Circular BANXICO No. 1299 del 15-XII- 1955

*Modificaciones parciales a las Reglas	Circulares Nos.1337 30-IV-1957 1400, 30-XII-1959 1583, 21-VIII-1966
*Contrato constitutivo del FEFA, registrado en la Dirección de Crédito de la SHCP con el número 1116	26-VIII-1965
*Convenio modificadorio, registrado con el número 1595 en la Dirección de Crédito de la SHCP	10-X-1972
*Convenio modificadorio, registrado con el número 1699 en la Dirección de Crédito de la SHCP	2-X-1973
*Reglas Generales de Operación para la concesión de crédito y préstamos agropecuarios con recursos provenientes del BIRF, y de la banca mexicana	Circular BANXICO No. 1548 del 15-XI-1965
*Diversas modificaciones a la Reglas	Circulares Nos. 1662 14-VI-1969 1715, 5-XI-1971 1716, 5-XI-1971 1800, 26-VIII-1975 1801, 11-IX-1975

*Contrato constitutivo del FEGA, registrado en la Dirección de Crédito de la SHCP con el número 1603	30-X-1972
*Reglas Generales de Operación del FEGA	Circular BANXICO No. 1747 del 29-XII-1972
*Contrato constitutivo del FOPESCA	27-VII-1988
*Reglas Generales de Operación del FOPESCA	Sin publicar

La estructura orgánica del FIRA es la siguiente:

DIRECCION GENERAL Y
DELEGACION FIDUCIARIA ESPECIAL

DIRECCION DE PROGRAMACION DEL
CREDITO, FINANZAS Y
ADMINISTRACION

DIRECCION TECNICA

SUBDIRECCIONES

PROGRAMACION
DEL CREDITO
AGRICOLA

CREDITO

FINANCIERA

ADMINISTRACION

SERVICIOS DE APOYO

EVALUACION DE PROYECTOS Y
ASISTENCIA TECNICA

En 1993 FIRA otorgó créditos "revolventes" por 12,481 millones de nuevos pesos, esto significó un incremento real de 11.8 por ciento respecto al total ejercido en 1992. Al cierre del ejercicio 1993, el saldo de cartera de crédito fue de 15,913 millones de nuevos pesos, 14.1 por ciento superior en términos reales al saldo del año anterior.⁷⁵

2. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

En 1963 el Gobierno Federal inició el Programa Financiero de Vivienda, con el propósito de satisfacer la escasez habitacional de la población de medianos y bajos ingresos. Antes de dicho programa, los esfuerzos del Sector Público en este sentido fueron de tipo esporádico y tendientes a resolver los problemas concretos que se le iban planteando. El sistema bancario privado, a través de las instituciones y departamentos hipotecarios, atendía el financiamiento a la habitación, pero sólo en contadas ocasiones había derivado sus inversiones a la vivienda popular.

Se emprendieron entonces los estudios que culminarón en 1962 con la promulgación de diversas reformas y adiciones a las leyes bancarias, como un primer paso para canalizar los ahorros del público, captados a través de las instituciones de crédito privadas, al financiamiento de la vivienda de interés social.⁷⁶

⁷⁵ BANCO DE MEXICO. Informe Anual 1993. BANXICO, México, 1994, p.379.

⁷⁶ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Op. cit. p. 475.

Como un siguiente paso para imprimir dinamismo al Programa Financiero de Vivienda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en el Banco de México el 10 de abril de 1963 un fideicomiso denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), con un patrimonio inicial de 100 millones de pesos. En la misma fecha, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció otro fideicomiso en el Banco de México, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), con un patrimonio inicial de 25 millones de pesos.⁷⁷

El objetivo inicial de FOVI-FOGA fue el de canalizar recursos a través de la banca comercial, para financiar la adquisición de viviendas para familias de bajos ingresos.

Actualmente solo subsiste el FOVI, debido a que el FOGA fue extinguido en 1985, absorbiendo aquel sus funciones.

La principal función encomendada al FOVI es la de promover la construcción de viviendas en la República Mexicana, orientando las inversiones de las instituciones bancarias y de sus propios recursos, en apoyo de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Planeación y las metas del Programa Nacional de Vivienda.

El objetivo del FOVI es otorgar créditos de largo plazo para adquirir vivienda. Opera mediante el mecanismo de subastas de derechos sobre créditos que realiza entre promotores de conjuntos habitacionales.

⁷⁷ Idem.

El FOVI otorga créditos de largo y mediano plazo para el adquirente final y, a solicitud de la banca el crédito puente, para el promotor, distribuyéndolos entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores, mediante subastas de derechos sobre créditos.

FOVI también financia créditos para:

1. Adquisición de vivienda usada, su construcción o mejora;
2. Estudios, edificación y pruebas de mercado de nuevos tipos de vivienda;
3. El desarrollo de nuevas tecnologías de materiales y procedimientos constructivos; así como sistemas de información y la capacitación de personal;
4. Capital de trabajo y equipo para empresas dedicadas a la construcción y comercialización de viviendas, así como el enganche de los adquirentes;
5. La compra de terreno y urbanización primaria o secundaria, y el equipamiento urbano vendible;
6. La urbanización de lotes con servicios o bases de vivienda para venta individual.

Los apoyos del FOVI están abiertos a todos los promotores del país que se inscriban en las oficinas del fondo y participen en las subastas de crédito correspondientes.

El adquirente final de las viviendas puede ser cualquier persona capaz de obligarse ante la banca y que tenga ingresos familiares comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito.

Las condiciones de financiamiento del crédito individual son las siguientes:

VIVIENDA EN VENTA Y RENTA CON OPCION A COMPRA / 1					
CATEGORIA DE VIVIENDA	VALORES MAXIMOS EN SMMDF	VALOR SUSTITUTO PARA MAYO 1994/ 4	CREDITO / 5	ENGANCHE	1ER. PAGO MENSUAL DEL SUJETO / 6
L.S. / 2	50	NS23,974	90%	10%	NS7.50
B.V. / 3	85	NS40,755	90%	10%	NS7.50
HASTA	100	NS47,947	90%	10%	NS7.50
HASTA	130	NS62,331	90%	10%	NS10.00
HASTA	160	NS76,716	90%	10%	NS10.00
VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO					
HASTA	100	NS47,947	70%	30%	NS7.50
HASTA	130	NS62,331	70%	30%	NS10.00
HASTA	160	NS76,716	70%	30%	NS10.00

/1 Que se deberá ejercer a los 5 años o antes.

/2 Lote con servicios.

/3 Bases de vivienda.

/4 Estos valores se incrementan cada mes con la inflación promedio del trimestre previo.

/5 El monto del crédito puede ser menor a juicio del banco

/6 por cada NS1,000 de crédito, con 12 mensualidades

El crédito al adquirente final devenga una tasa de interés igual al costo porcentual promedio de captación a plazo de la banca (CPP), que se ajusta mensualmente. A su vez, el pago inicial del

acreditado queda indizado al Salario Mínimo del Distrito Federal durante la vida del crédito.

En los primeros años de vigencia del crédito, el acreditado recibe financiamiento adicional por los intereses devengados no cubiertos por su pago mensual. El plazo del crédito puede variar dependiendo de la evolución de los salarios en relación con las tasas de interés, pero si existe un saldo a los 25 años lo absorbe el FOVI.

En las subastas de derechos participan los promotores que, para poder vender las viviendas que construyen, necesitan asegurar la disponibilidad de un crédito de largo plazo para sus adquirentes. Para participar en las subastas se requiere:

1. Tener un registro vigente como promotor en FOVI;
2. Tener un proyecto para conjunto de viviendas;
3. Tener la aprobación técnica del conjunto, misma que puede extender FOVI o cualquier banco múltiple autorizado;
4. Obtener de la banca múltiple su anuencia para otorgar el crédito puente y administrar el crédito a largo plazo, asumiendo la cobranza y el riesgo del pago del acreditado; y
5. Presentar la postura a la subasta en centavos y décimas de centavo por peso del crédito que se solicita.

Las posturas presentadas se ordenan de la más alta a la más baja en presencia de representantes del Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y FOVI, asignándose los derechos solicitados hasta agotar el monto subastado para cada categoría.

El FOVI, con el objeto de promover la descentralización, limita los créditos a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey a un máximo del 23 por ciento del total subastado.

Entre las ventajas de este mecanismo de subastas destaca que permiten la asignación de créditos en forma ágil y transparente y favorecen a los promotores más eficientes.

Existe un período de 90 días, extendible por un plazo igual, para iniciar las obras de los conjuntos habitacionales que hayan obtenido la asignación de créditos en subasta.

Su Comité Técnico está integrado de la forma siguiente:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO 3 miembros
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL Un miembro
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Un comisario público
BANCO DE MEXICO 2 miembros
INFONAVIT Un miembro

El marco jurídico particular de FOVI es el siguiente:

*Contrato constitutivo del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, registrado en la Dirección de Crédito de la SHCP con el número 912	10-IV-1963
*Convenios modificatorios al contrato constitutivo	10-VI-1963 6-V-1964 20-VI-1972 24-I-1977 20-II-1980 13-VI-1984 21-V-1985
*Reglas Generales de Operación del FOVI	Circular BANXICO No. 2000 del 20-V-1993

La estructura orgánica del FOVI es la siguiente:

DIRECCIÓN GENERAL Y
DELEGACION FIDUCIARIA ESPECIAL

SUBDIRECCION GENERAL
SUBDIRECCIONES

OPERACION Y
ADMINISTRACION

JURIDICA Y
ADMINISTRATIVA

PROMOCION

En 1993 FOVI otorgó apoyos financieros en forma revolvente por 1,548 millones de nuevos pesos, lo cual significó una contracción real del 23.2 por ciento respecto al total ejercido en 1992.

Al cierre del ejercicio 1993, el saldo de cartera de crédito fue de 7.6 por ciento mayor que el de diciembre de 1992. En 1993 se realizaron 13 subastas de asignación de derechos sobre créditos para la edificación de 134,294 viviendas, total que implicó la triplicación del número conseguido en 1992.⁷⁸

3. Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

Este fideicomiso fue autorizado por el Presidente de la República, a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1980, con un patrimonio inicial de 50 millones de pesos.

El objetivo del FIDEC es el de fomentar la modernización del comercio para lograr una mayor eficiencia en el abasto de bienes y la prestación de servicios requeridos por los consumidores. El FIDEC induce la participación activa de la banca en el financiamiento integral de proyectos viables, que contribuyan a trasladar al consumidor de ingresos medios y bajos los beneficios de una comercialización moderna, así como a incorporar a los pequeños comerciantes al mercado institucional de crédito.

Mediante el financiamiento preferencial, la asistencia técnica y la capacitación, el FIDEC impulsa la eficiencia y competitividad del comercio, propiciando una serie de beneficios para todo el sector.

⁷⁸ BANCO DE MEXICO. Informe Anual 1993. Op. cit. p. 380.

Los programas de fomento del FIDEC son los siguientes:

a) Estudios de viabilidad económica y financiera. Con el objeto de apoyar estudios para determinar la factibilidad de proyectos de inversión y/o detectar nuevas posibilidades de inversión en el sector.

b) Innovaciones comerciales. Son inversiones en tecnología avanzada, de acuerdo a las condiciones del mercado que permiten mayor eficiencia comercial.

c) Centros de acopio. Se financian instalaciones en áreas cercanas a las zonas productoras para mejorar las condiciones de los productos hortofrutícolas, con lo cual se propicia la generación de un mayor valor agregado y empleo productivo.

d) Red de frío. Son centros de almacenaje y conservación de productos, que permiten reducir mermas en el proceso de comercialización y contribuyen a estabilizar los precios y la oferta de bienes.

e) Centrales de abasto y bodegas. Se apoya al sistema de abasto y distribución mayorista, para hacer más eficiente el proceso de comercialización y mejorar la formación de un sistema competitivo de precios, además de tratar de participar en la resolución de proyectos urbanos.

f) Mercados de venta al detalle. Son puntos de distribución al consumidor en los que se ofertan principalmente alimentos.

g) Centros comerciales. Se apoya la construcción y operación de unidades que conjuntan en un mismo espacio una oferta variada de bienes y servicios.

h) Tiendas de autoservicio y departamentales. Son tiendas que ofrecen una gran variedad de bienes y servicios. FIDEC apoya a estos proyectos en su etapa de consolidación y despegue.

i) Transporte. Se apoya la inversión en equipo especializado.

j) Comercio mayorista. Se financia a mayoristas no integrados a otros esquemas del FIDEC.

k) Comercio detallistas. Se fomenta la modernización de los detallistas no integrados a otros esquemas.

Los acreditados pueden ser personas físicas y morales que se dediquen al comercio o prestación de servicios, promotores de infraestructura comercial y de abasto, productores o fabricantes que comercialice sus productos, almacenes generales de depósito privados y otros sujetos.

Los destinos del crédito son muy variados y amplios, e incluyen la construcción, ampliación, remodelación y adquisición de infraestructura comercial y de abasto, la compra de equipo de operación y transporte, el capital de trabajo, la adquisición de derechos de franquicias y la aportación de capital.

Las tasas de interés a la banca varían en un rango entre CETES + 1 y CETES + 5, y el plazo máximo es hasta de 15 años.

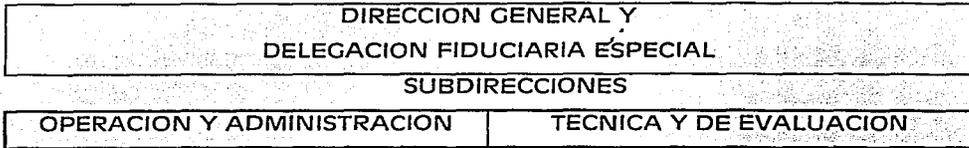
Su Comité Técnico está integrado de la forma siguiente:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO 3 miembros
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL 2 miembros
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL un miembro
SECRETARIA DE ENERGIA un miembro
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Un comisario público
CONFEDERACION NACIONAL DE CAMARAS DE COMERCIO un miembro
BANCO DE MEXICO 2 miembros

El marco jurídico particular de FIDEC es el siguiente:

*Acuerdo de creación del FIDEC	DOF 24-III-1980
*Contrato constitutivo del Fondo para el Desarrollo Comercial	7-V-1980
*Reglas Generales de Operación del FIDEC	Circular BANXICO No. 1974 del 9-X- 1979

La estructura orgánica del FIDEC es la siguiente:



En 1993 FIDEC otorgó financiamiento revolvente por 3,169 millones de nuevos pesos, lo cual significó un incremento real del 72.9 por ciento respecto al total ejercido en 1992. Al cierre del ejercicio 1993, el saldo de cartera de crédito fue de 3,060 millones de nuevos pesos, con un incremento real de 66.1 por ciento mayor que el de diciembre de 1992.⁷⁹

4. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

Este fideicomiso fue creado por el Gobierno Federal el 29 de marzo de 1974, con fundamento en el capítulo II, artículo 47 de la Ley Federal de Turismo, y fue constituido el 16 de abril de 1974 en Nacional Financiera, y se conformó con la integración de dos fideicomisos ya existentes: el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, INFRATUR, administrado desde 1969 por el Banco de México, y el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, FOGATUR, radicado en 1956 en Nacional Financiera.

Los objetivos de FONATUR son:

a) Participar en la programación y desarrollo de la actividad turística;

⁷⁹ Ibídem. p. 381.

b) Llevar a cabo las obras de infraestructura para la conformación de los planes maestros de desarrollo turístico;

c) Promover y orientar, mediante las políticas crediticias, el incremento de la oferta turística, aprovechando y optimizando los recursos turísticos;

d) Establecer los lineamientos de planeación y organización, dirección y control para lograr los mejores resultados en cada una de las empresas que constituyen la cartera de inversiones, así como el cumplimiento de los planes, programas, metas y objetivos preestablecidos en todas las áreas que lo integran; impulsar y participar en nuevas inversiones turísticas, sobre todo en polos de desarrollo creados por FONATUR y aprovechar el desarrollo de otras zonas identificadas con alto potencial turístico.

FONATUR opera descontando a la banca del país, créditos refaccionarios y de habilitación y avío para la construcción de hoteles nuevos de todas las categorías, condominios hoteleros, así como sus mejoras y adaptaciones.

El resumen de los aspectos mas sobresalientes de las reglas de operación de FONATUR es el siguiente:

DESTINO	TIPO	PLAZO MAXIMO	METODOS DE AMORTIZACION
---------	------	--------------	-------------------------

<p>Construcción, ampliación y remodelación de hoteles</p>	<p>Refaccionario o apertura de crédito simple con garantía de la unidad hotelera habilitación o avío</p>	<p>15 años 5 años</p>	<p>A criterio de FONATUR se puede aplicar cualesquiera de los tres métodos siguientes: Método A: Pagos de intereses y capital creciente</p>
<p>Construcción, ampliación y remodelación de condominios hoteleros y empresas de tiempo compartido</p>	<p>Refaccionario o apertura de crédito simple con garantía de la unidad hotelera habilitación o avío</p>	<p>6 años 3 años</p>	<p>Método B: Pagos parciales de intereses y capital crecientes</p>
<p>Construcción, de establecimientos de alimentos y bebidas</p>	<p>Refaccionario habilitación o avío</p>	<p>5 años 3 años</p>	<p>Método C o tradicional: Pagos iguales de capital</p>

Otros proyectos relacionados con la actividad turística	De acuerdo al proyecto	De acuerdo al proyecto	De acuerdo al proyecto
---	------------------------	------------------------	------------------------

Su Comité Técnico está integrado de la forma siguiente:

SECRETARIA DE TURISMO un miembro
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO un miembro
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL un miembro
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Un comisario público
NACIONAL FINANCIERA un miembro
BANCO DE MEXICO un miembro

El marco jurídico particular de FONATUR es el siguiente:

Ley Federal de Turismo, capítulo VIII	DOF 6-II-1984
Acuerdo de creación de FONATUR	DOF 29-III-1974
*Contrato constitutivo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo	16-IV-1974
*Reglas Generales de Operación de FONATUR	

La estructura orgánica de FONATUR es la siguiente:

DIRECCION GENERAL Y DELEGACION FIDUCIARIA ESPECIAL			
SUBDIRECCIONES GENERALES			
FINANZAS Y ADMINISTRACION	DESARROLLO	COMERCIALIZACION	PLANEACION

En 1994 FONATUR tiene un presupuesto autorizado por 1,132.4 millones de nuevos pesos, que se conforma de acuerdo a lo siguiente:

INGRESOS

PRESUPUESTO	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS FISCALES	FINANCIAMIENTOS
1,142,400.8	469,366.3	91,605.5	581,429

EGRESOS

PRESUPUESTO	INVERSION	GASTO CORRIENTE	DISPOSICION FINAL
1,142,400.8	912,158	167,532	62,710.8

5. Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural (FOCIR).

Con el fin de promover la inversión en el sector rural y las asociaciones productivas, se constituyó en 1993 en Nacional Financiera, un Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural (FOCIR), el cual contó con capital inicial de 200 millones de nuevos pesos, con el cual se promovió la identificación y formulación de proyectos de inversión, su financiamiento y su operación. En su planteamiento financiero se

contempló que las instituciones financieras pongan a disposición del FOCIR, líneas de crédito para un financiamiento complementario por 500 millones de nuevos pesos. Este mecanismo llevará recursos de capital al sector y reducirá sus niveles de deuda. El FOCIR aporta capital de riesgo, en forma minoritaria, para detonar los proyectos de inversión en el sector y tiene como objetivo asociar a los productores con el capital privado.

Es conveniente destacar el hecho de que el FOCIR nació como un mandato, y que el 24 de marzo de 1994 se modificó su figura jurídica, se extinguió el mandato y se constituyó como un fideicomiso público.⁸⁰

Su Comité Técnico está integrado de la forma siguiente:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO dos miembros
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL un miembro
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Un comisario público
NACIONAL FINANCIERA un miembro
FIRA un miembro
BANRURAL un miembro
BANCOMEXT

⁸⁰ ROJAS CABRERA, Adolfo. Las Reformas del Campo y las Instituciones Agrarias. En La Administración Pública Contemporánea en México. Segunda edición, FCE, México, 1994, p. 226.

un miembro
PROCURADURIA AGRARIA
un miembro
AGROASEMEX
un miembro

La estructura orgánica de FOCIR es la siguiente:

DIRECCION GENERAL Y DELEGACION FIDUCIARIA ESPECIAL		
DIRECCIONES ADJUNTAS		
PROMOCION DE NEGOCIOS	ANALISIS TECNICO	EVALUACION

Las inversiones del FOCIR al primer semestre de 1994, benefician a 392 ejidos en 19 entidades federativas, 19 organizaciones de productores y se han creado 45 empresas.

Al 30 de junio de 1994 se habían realizado inversiones de 126.4 millones de nuevos pesos, con una generación de 2,340 empleos y se ha apoyado a más de 7,100 productores. Asimismo se han impulsado inversiones en 10 proyectos autorizados, por un monto de 243.3 millones de nuevos pesos beneficiando a más de 2,340 productores.

Actualmente el FOCIR tiene una cartera de 135 proyectos en diversas fases de proceso, mismos que requieren de una inversión total de 4,749.8 millones de nuevos pesos, de los cuales el financiamiento por parte del FOCIR será de 552.7 millones de nuevos

pesos. En el período de enero a junio de 1994 se aprobaron 14 proyectos con una inversión total de 367 millones de nuevos pesos.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS DE LA BANCA DE FOMENTO EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL

En el presente capítulo haremos el análisis de la banca de desarrollo o de fomento en el sistema bancario de nuestro país. Iniciaremos dando un vistazo a la organización del sistema financiero en general y, posteriormente, al sistema bancario, explicaremos la operación de la banca de desarrollo en el concepto de "segundo piso", y veremos las ventajas, desventajas, alcances y limitaciones de los fideicomisos de fomento económico.

I. Organización del sistema bancario

Antes de analizar la conformación del sistema bancario, es necesario ubicarnos dentro del sistema financiero mexicano.

México, durante el período comprendido de 1821 a 1864, careció de intermediarios especializados que prestasen servicios financieros con razonable permanencia. En esa época, los mercados de dinero y de capitales eran prácticamente inexistentes, las operaciones de crédito no constituían objeto de actividad empresarial, y contiendas internas casi ininterrumpidas limitaban considerablemente no sólo el crecimiento, sino aún la creación del quehacer financiero.⁸¹

⁸¹ BORJA MARTINEZ, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero

La oferta de crédito provenía de algunas casas y negociaciones mercantiles, de la Iglesia y de personas físicas que otorgaban préstamos, usualmente con garantía hipotecaria. El crecimiento de la economía era precario y, consecuentemente, la demanda de crédito para financiar actividades económicas fue también escasa.

En 1821 existían en nuestro país dos instituciones creadas durante el Virreinato que tenían por objeto otorgar ciertos tipos de crédito. Estas eran el Banco de Avíos de Minas, regido por las Ordenanzas de Minería, que refaccionaba a esa industria, y el Monte de Piedad fundado con propósitos de ayuda social, consistentes en conceder préstamos con garantía prendaria y a bajas tasas de interés, a personas físicas necesitadas de recursos.

En 1864 se constituye el primer banco propiamente dicho, y durante un decenio el único existente en el país. En esos años, fueron creadas dos compañías de seguros, una sobre la vida y la otra de incendios, que tuvieron una vida efímera.

De 1874 a 1890 el número y la actividad de intermediarios tuvo un importante y sostenido crecimiento. Este alcanzó niveles de significación en la banca y en las empresas aseguradoras, así como, en menor medida, en las compañías de fianzas. Para 1880 había aumentado considerablemente el número de intermediarios que mediaban entre compras y ventas de

acciones mineras, cuyo atractivo rendimiento propició mayor actividad en el incipiente mercado bursátil, en ese año por primera vez se llevaron a cabo transacciones con títulos, en local cerrado. Años después surgieron algunas bolsas de valores, de corta existencia y escasa operación. En 1890 el crecimiento del mercado de dinero permitió sustentar la actividad de intermediarios financieros. Se fortalecieron y diversificaron servicios financieros prestados por intermediarios especializados, entre ellos, bancos, aseguradoras, afianzadoras, agentes de valores, almacenes generales de depósito y cajas de ahorro. La inversión extranjera en esa intermediación fue muy amplia y estaba regulada por un régimen muy liberal.⁸²

Todas las actividades antes descritas se llevaron a cabo carentes de un sistema que estructurase de manera uniforme y armónica a cada tipo de intermediación. Cada actividad estaba controlada en regímenes que diferían sensiblemente de una a otra institución del mismo género, al amparo de los contratos-concesión que negociaban individualmente con el Gobierno, y gracias a la amplia libertad en estructura y organización, permitida en la legislación mercantil general de la época.

Es durante la última década del siglo XIX y la primera del actual cuando se crean los primeros sistemas financieros en México, mediante un proceso legislativo que va estableciendo ordenamientos de carácter general para normar de manera

⁸² Ibídem. p. 39.

uniforme a las instituciones de crédito, a las empresas aseguradoras, a las compañías de fianzas y a los almacenes generales de depósito.

En 1892 se expide la primera ley sobre compañías de seguros, en 1895 las primeras disposiciones relativas a compañías de fianzas y en 1897 la primera ley general sobre bancos, conocida como la Ley General de Instituciones de Crédito, primer esfuerzo por estructurar un sistema financiero en el país. Conforme a esta ley, existían tres tipos de instituciones: Bancos de Emisión, Hipotecarios y Refaccionarios.

En 1897 se crea la Bolsa de Valores de México, cuya naturaleza fue la de sociedad cooperativa limitada.⁸³ En 1900 aparece una ley que norma de manera general a los almacenes de depósito.

Este primer sistema financiero tiene considerable desarrollo durante el Porfiriato, presentando como características generales: alto grado de especialización impuesta en ley a los diversos tipos de intermediarios, sujeción de su actividad a un régimen legal que atendía principalmente a la protección de los intereses del público, e intervención del Gobierno en esas actividades, limitada a cuidar el estricto cumplimiento de la ley, sin tener, consecuentemente, facultades regulatorias aplicables a la prestación de servicios financieros.

Con la Revolución de 1910, el sistema financiero existente confronta graves problemas y tiene modificaciones de

⁸³ Ibídem. p. 42.

muy particular significado. La génesis y el desarrollo del sistema financiero posrevolucionario abarca un muy amplio periodo que va de 1917 a 1994, lapso en el que tuvieron lugar cambios estructurales relevantes como la creación del Banco de México, la transformación de la banca especializada en banca múltiple, el surgimiento de las casas de bolsa, la nacionalización de instituciones de crédito así como su posterior desincorporación.

La evolución de este sistema se ha venido efectuando con las características siguientes:

a) Afirmación de la rectoría del Estado sobre la actividad de los intermediarios financieros, sustentada en el reconocimiento de que el adecuado desempeño de esa actividad es un imperativo de interés público.

b) Cambios en la estructura del sistema y en los correspondientes servicios para satisfacer mejor los requerimientos de los mercados financieros.

c) Sustitución de regímenes que imponían alto grado de especialización funcional, por otros que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios.

En 1925 se inicia la construcción del moderno sistema financiero mexicano, el 28 de agosto de ese año, se promulga la Ley que crea el Banco de México, institución que nació como sociedad anónima, con carácter mixto, duración de 30 años, con posibilidad

de prorrogar ese plazo y con un capital de cien millones de pesos oro.

El objeto original del banco fue:

A) Emitir billetes;

B) Regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés;

C) Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil;

D) Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal;

E) En general, con las limitaciones de su ley, efectuar las operaciones bancarias que competan a los Bancos de depósito y descuento.⁸⁴

La integración del sistema financiero mexicano fue modificándose para incorporar formalmente a éste nuevas actividades de intermediación que actuaban al margen del propio sistema o para, dentro del mismo, conferir diferente naturaleza a ciertos intermediarios, en la medida en que fueron alcanzando su desarrollo.

En 1941 se reconoce a las sociedades financieras carácter de institución de crédito, en 1951 se crean las sociedades de inversión, incorporándolas al sistema financiero, en 1975 las bolsas de valores dejan de ser organizaciones auxiliares de crédito para

⁸⁴ MANERO, Antonio. El Banco de México. Sus orígenes. Op. cit. p.253.

tener configuración independiente del sistema b y se previene que los agentes de valores deban de constituirse con el carácter de sociedades mercantiles bajo el nombre de casas de bolsa, cambios que fortalecen considerablemente al mercado de valores. En 1978 fue creado el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL). En 1981 las arrendadoras financieras se incorporan formalmente al sistema con el carácter de organizaciones auxiliares de crédito, y en 1990 se reconoció también este último carácter a las empresas de factoraje financiero, creándose en ese mismo año una nueva figura jurídica de intermediarios en el mercado de valores denominados especialistas bursátiles.

En materia bancaria las instituciones estaban estructuradas bajo el criterio de la especialización, en 1960 inicia un proceso que culmina en 1978, haciéndose posible un cambio estructural de la banca especializada a la banca múltiple.

El sistema financiero mexicano alcanza hoy en día significativo desarrollo. Su estructura, características generales y proyección, permiten afirmar que dicho desarrollo continuará de manera creciente en los próximos años.

La intermediación financiera institucional comprende: el sistema bancario; aquel correspondiente a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito; el referido a los intermediarios que actúan de manera directa y principal en el mercado de valores; el sistema asegurador, y el de fianzas.

El sistema financiero está regido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se integra formalmente con: el Banco de México; las Agrupaciones Financieras, con o sin banco; las Instituciones de Crédito, tanto de Banca Múltiple como de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional cuyas operaciones, particularmente las pasivas, tienen similitud con las de esas instituciones; las Sociedades de Objeto Limitado; las Oficinas de Representación de Entidades Financieras extranjeras; los Fideicomisos Públicos creados por el Gobierno Federal para el fomento económico ya que su objeto es precisamente otorgar crédito, y aquéllos constituidos para complementar la actividad del Banco Central en las funciones que la ley le encomienda, como es el caso del fideicomiso en que opera la cámara de compensación (CECOBAN), el de protección al ahorro bancario (FOBAPROBA) o del que proporcionaba cobertura contra riesgos cambiarios (FICORCA).

Las Organizaciones, Privadas y Nacionales, Auxiliares del Crédito comprenden a los Almacenes, Generales y Nacionales, de Depósito, Uniones de Crédito, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje; Sociedades de Ahorro y Préstamo, en tanto que las Actividades Auxiliares de Crédito se encuentran referidas en las Casas de Cambio

En el Mercado de Valores operan de manera directa y principal la Bolsa Mexicana de Valores; el INDEVAL; las Casas de Bolsa, los especialistas bursátiles y las Sociedades de Inversión, así como sus empresas operadoras.

El sistema asegurador comprende a las Instituciones de Seguros, Privadas y Sociales y a las Sociedades Mutualistas; en tanto que el de Fianzas estructura de manera uniforme a las Instituciones de Fianzas tanto Públicas como Privadas.

De lo anterior concluimos que el sistema bancario mexicano es parte del sistema financiero. El sistema bancario está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que se constituyan para el desempeño de las funciones que la ley le encomienda al Banco de México.

La regulación y vigilancia del sistema financiero corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito público, al Banco de México y a los organismos siguientes: Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público compete regular la estructura del sistema financiero y parte de las operaciones que realizan intermediarios financieros no bancarios. Al Banco de México, la operación del sistema bancario y ciertas actividades, principalmente crediticias, propias de otros intermediarios como casas de bolsa, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero o casas de cambio. Las Comisiones

antes mencionadas tienen con respecto a los sectores a que están referidas, funciones de inspección y vigilancia, detentando también, en diverso grado, ciertas atribuciones para instrumentar políticas y regular operaciones.

La máxima autoridad en materia bancaria y financiera es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, de acuerdo a las fracciones IV, VII y VIII, del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dirige la política monetaria y crediticia, planea, coordina, evalúa y vigila el sistema bancario del país, que comprende el banco central, la banca de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

La Dirección General de Banca de Desarrollo, integrante de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al artículo 25 del Reglamento Interior de la SHCP, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992 y reformado por última vez el 20 de agosto de 1993, es la competente para orientar el proceso de programación, presupuestación, ejecución, vigilancia, control y evaluación de los programas financieros y presupuestos de las entidades de banca de desarrollo, fideicomisos públicos y los demás intermedarios financieros de fomento que corresponde coordinar a la SHCP.

Además esa dirección establece, en participación con la Dirección General de Planeación Hacendaria, las políticas de regulación, control y vigilancia de la banca de desarrollo; autoriza sus presupuestos; norma las actividades de registro de crédito rural, y globaliza las funciones de programación, presupuestación y evaluación de la banca de desarrollo.⁸⁵

La Comisión Nacional Bancaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito.

El Banco de México es otra autoridad en materia financiera, de acuerdo a su Ley publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993, y en vigor a partir del 1 de abril de 1994, el banco central es una persona de derecho público con carácter autónomo y de acuerdo al artículo 20 de la referida ley, una de las finalidades es la de promover el sano desarrollo del sistema financiero.

El Banco de México, de acuerdo al artículo 24 de su ley, está facultado para expedir normas de aplicación general y sanciones, que tengan el propósito del sano desarrollo del sistema financiero.

⁸⁵

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. SHCP, México, 1987, p. 193.

El punto de partida para estudiar a la banca de desarrollo es el preguntarse el por qué de la existencia de este tipo de instituciones. El espíritu inicial y actual que impulsa al Estado a participar activamente en el otorgamiento de crédito es la presunción de que existen imperfecciones en los mercados de capital que impiden que ciertos sectores, con proyectos socialmente rentables, reciban crédito o provocan que sólo obtengan acceso al mismo en condiciones muy desfavorables. La banca de desarrollo o de fomento se transforma debido a que las condiciones en las cuales cumple con su objetivo fundamental también varían.⁸⁶

Durante las dos décadas pasadas la banca de desarrollo concentró sus recursos en el sector paraestatal, apoyando así el modelo de desarrollo vigente en el cual estas empresas tenían un papel fundamental. Con el proceso de desincorporación implementado por la administración Salinas, se redujo considerablemente el número de actividades en las cuales el gobierno participa directamente, dando así un nuevo papel a la banca de desarrollo.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con apego artículo segundo del Decreto por el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, expidió el Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Mediano

⁸⁶ ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una Visión de la Modernización de México. FCE, México, 1994, p. 143.

Plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994 (PRONAFIDE)⁸⁷, el cual tiene por objeto que el desarrollo del país cuente con financiamiento necesario para el sano crecimiento de la economía, con el objeto de elevar la calidad de vida de los mexicanos y promover la justa y equilibrada distribución de recursos nacionales para que México siga evolucionando como nación libre y soberana.

El PRONAFIDE fue publicado en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 1990, dentro del señalado programa se incluyen dos apartados relacionados con la banca de desarrollo, denominados "Programa estratégico de banca de desarrollo y fondos de fomento", y "Acciones para modernizar la banca de desarrollo y fondos de fomento".

El PRONAFIDE define al sistema financiero de fomento como un instrumento fundamental de la política de financiamiento del desarrollo, clasifica las acciones en materia de banca de desarrollo en cuatro tareas impostergables:

1. Modernización y fortalecimiento de las instituciones financieras de fomento;
2. Adecuación de su marco jurídico, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo;
3. Canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios; y

⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1990.

4. Desincorporación de entidades que ya cumplieron con el objetivo para el que fueron creadas.

En el marco de las relaciones Estado y sociedad, la banca de desarrollo constituye un valioso instrumento de política económica. Sin embargo, es indispensable fortalecer a la banca de desarrollo para que se adecue a su nuevo papel, existen problemas de acceso al mercado de fondos prestables que impiden que proyectos socialmente rentables se lleven a cabo. La apertura de la economía llevó a muchas empresas a realizar considerables inversiones tendientes a aumentar su eficiencia, lo que hace fundamental que dichas empresas cuenten con créditos en condiciones competitivas. Aunado a lo anterior, resalta el hecho de que los grandes grupos industriales y empresariales tienen un mayor acceso a los mercados internacionales de capital, lo que les permite financiarse a costos internacionales, obteniendo una ventaja competitiva frente a la pequeña y mediana empresa.

El Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo aspiraba a lograr, en forma concertada, el incremento en la competitividad de la planta productiva nacional. Ello implicaba reducir la inflación y fomentar el empleo y mantener la estabilidad de la economía mexicana ante un contexto internacional cada vez más competitivo. Dentro de este esfuerzo la banca de desarrollo jugó un papel de apoyo, a través de sus programas de asistencia técnica y financiera.

Los bancos de desarrollo son instituciones financieras cuyo propósito fundamental es impulsar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos, así como apoyar programas y actividades prioritarias de alto riesgo, con largos períodos de maduración o que requieren montos importantes de inversión inicial.

Es importante destacar el hecho de que cada institución se especializa en la atención financiera de un sector determinado y complementa sus acciones crediticias con el apoyo de los fideicomisos de fomento.

La operación de los bancos de desarrollo se lleva a cabo básicamente como banca de segundo piso, lo que implica, que no operan directamente con el público mediante ventanillas de servicio, sino que canalizan sus recursos crediticios a través de las cerca de 6,000 sucursales de la banca comercial y otros intermediarios financieros, como las uniones de crédito, empresas de factoraje y de arrendadoras financieras.

De esta manera la banca de desarrollo y los fondos de fomento operan líneas de crédito para actividades prioritarias a través del descuento de recursos crediticios, con lo que reducen el costo financiero para los proyectos apoyados y aportan metodología avanzada en la evaluación y seguimiento de proyectos de inversión.

Es conveniente señalar que el Banco Nacional de Comercio Interior y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, operan como bancos de primer piso, es decir atienden directamente a los acreditados, a través de sucursales que mantienen a lo largo de todo el país. Sobre la primera institución resalta su doble carácter operativo, en primero y segundo piso. En el caso de la segunda, es cuestionable su papel como institución de banca de desarrollo, y de acuerdo al artículo 4º de su Reglamento Orgánico, tiene por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada mexicanos, un sector que cuenta con un régimen de excepción en nuestro derecho.

Asimismo, es cuestionable la inclusión como banco de desarrollo del Patronato del Ahorro Nacional, ya que de acuerdo a su Estatuto Orgánico, es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, que tiene por objeto el fomentar el ahorro nacional, pero no el apoyo de un sector determinado mediante el otorgamiento de créditos preferenciales.

Los principales bancos de desarrollo y fondos de fomento económico son:

INSTITUCION	ATRIBUCIONES
-------------	--------------

<p>Nacional Financiera (NAFIN)</p>	<p>Promover y gestionar proyectos que atiendan necesidades del sector industrial, así como apoyar el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad, sobre todo en la pequeña y median industrias.</p>
<p>Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)</p>	<p>Fortalecer al sector exportador, promover la diversificación y presencia de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios no petroleros y racionalizar el uso de las divisas para contribuir a la modernización del país.</p>
<p>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)</p>	<p>Promover y financiar actividades prioritarias que realicen los estados y municipios</p>
<p>Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI)</p>	<p>Promover la modernización de las actividades comerciales y del abasto en general, apoyando tanto a productores como a distribuidores, con el fin de lograr una adecuada cobertura y penetración de sus productos a nivel regional y nacional.</p>

<p>Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)</p>	<p>Promover el desarrollo rural integral, impulsando incrementos en la oferta de alimentos de consumo popular, fomentando la creación de ocupaciones rurales permanentes, así como el mejoramiento de los términos de intercambio del sector.</p>
<p>Fondo de Operación y Financiamiento a la Vivienda (FOVI)</p>	<p>Canalizar recursos a la construcción de viviendas de interés social, a través de la banca comercial.</p>
<p>Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)</p>	<p>Incentivar la participación de la banca en el crédito al sector agropecuario, mejorando el ingreso y las condiciones de vida de los productores agropecuarios de bajos ingresos, así como fomentar la producción de alimentos básicos y la exportación de bienes agropecuarios.</p>
<p>Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)</p>	<p>Promover un mayor abasto de recursos en diversas regiones, así como de una mayor comercialización de diversos productos a nivel regional y nacional.</p>

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	Participar en la programación y desarrollo de la actividad turística, llevando a cabo obras de infraestructura que incrementen la oferta turística.
Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural (FOCIR)	Promover la inversión en el sector rural y las asociaciones productivas.

II. Operación de la banca de fomento como segundo piso

Se estima que las medidas establecidas para lograr la selectividad del crédito, son la parte dinámica de la política financiera. Para alcanzar la selección del crédito, se aplican fundamentalmente dos mecanismos:

1. Control de las autoridades financieras sobre las instituciones de crédito de banca múltiple, con el objeto de que canalicen los recursos captados, en determinadas proporciones hacia sectores predeterminados, fijando las características de las operaciones; y

2. Canalizando recursos públicos subvencionados por medio de los fondos de fomento económico o de la banca de desarrollo, a determinadas áreas o sectores.

Las medidas de control cualitativo que se establecieron antes de la creación de los bancos de segundo piso, fueron poco satisfactorias para alcanzar la selectividad del crédito. La banca privada no las aceptaba, porque implicaban riesgos a los que no estaba acostumbrada; limitación en sus disponibilidades para fines especulativos, y eran poco atractivas porque disminuían sus beneficios.

Atento a lo anterior el Gobierno Federal juzgó conveniente crear un mecanismo que permitiera canalizar fondos públicos adicionales hacia la banca privada, para que ésta atendiera las necesidades de financiamiento de las actividades deficitarias que retardaban el crecimiento económico. Además las autoridades consideraron necesario estimular este tipo de operaciones por medio de un sistema de garantías, a fin de inducir a la banca a utilizar dichos fondos públicos.

Las autoridades financieras también estimaron que era necesario que los fondos cumplieran con los propósitos de otorgar, a los sectores selectos, crédito suficiente, oportuno, a baja tasa de interés, y a plazos de amortización proporcionales y adecuados a las características de las actividades económicas objeto de su atención.

Para cumplir con estos objetivos, fueron creados los actuales bancos de segundo piso. A estas entidades se les constituyó como de tipo intermedio entre los prestatarios y los prestamistas institucionales, por lo que su acción se halla supeditada, en gran medida, a aquéllos; sin embargo, la intermediación del sistema

bancario no determina que el Gobierno Federal tenga que ajustarse a los lineamientos establecidos por la banca, pues las operaciones con cargo a los bancos de segundo piso, deben ser realizadas conforme a ciertas reglas, donde se establece el tipo de operación, los sujetos y las áreas de prioridad de las inversiones.

El patrimonio, su administración, las formas operativas, la política de crédito y los sectores económicos de apoyo de los bancos de segundo piso, son heterogéneos; empero, estos bancos conservan algunas características que le son comunes a todos ellos, tales como:

a) Los recursos que constituyen su patrimonio, han sido entregados por el Gobierno Federal, en fideicomiso, para su manejo, principalmente al Banco de México y a Nacional Financiera;

b) Los bancos de segundo piso no operan directamente con los prestatarios. Las operaciones se tramitan fundamentalmente por conducto de las instituciones de banca múltiple, revistiendo las formas de descuento, redescuento y garantía. Las autoridades los crearon de nivel intermedio, para aprovechar las facilidades ya existentes en la red bancaria, con lo cual se evita la multiplicación de oficinas, de analistas de crédito y de otros operadores, y se obtiene la garantía de las instituciones intermediarias para la recuperación de los financiamientos respectivos;⁸⁸

⁸⁸ MARQUEZ, Javier. Las Instituciones Financieras y el Desarrollo Económico. FCE, México, 1963, p. 205.

c) Se les ha especializado por líneas selectas de actividades económicas, definiendo con toda claridad a los prestatarios con cargo a ellos. Asimismo, sus reglas de operación indican las tasas máximas de interés que deben cubrir los solicitantes y la participación que les corresponde a las instituciones intermediarias;

d) Generalmente las operaciones de descuento corresponden a créditos de inversión específica: habilitación o avío, refaccionarios y con garantía hipotecaria o fiduciaria;

e) Los fondos fiduciarios públicos, dentro de ciertos límites, conceden asesoramiento técnico a los prestatarios, con el objeto de lograr la más correcta aplicación de los recursos prestables e invertibles. Asimismo, mantienen una permanente vigilancia sobre el uso que efectivamente se da a los recursos facilitados.

f) En resumen, los fideicomisos reducen el riesgo en operaciones que la banca múltiple tradicionalmente no acepta, dándole liquidez y estimulándola a tomar estas operaciones.

Los fideicomisos de fomento son entidades financieras que refuerzan la función de la banca con recursos de capital y permiten movilizar y orientar tanto recursos internos como aquellos provenientes de fuentes financieras multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Estas entidades descuentan el crédito que concede la banca de desarrollo y la banca

comercial a las actividades prioritarias, acompañándolo de asistencia técnica para la evaluación del proyecto, la selección de la tecnología más conveniente, la organización y capacitación de los acreditados en el manejo del proyecto y la correcta evaluación del beneficio económico esperado.

La intermediación de los fideicomisos asegura que los plazos, montos y demás condiciones del crédito se ajusten a las características del proyecto y del acreditado, mediante diferentes esquemas de amortización.

El PRONAFIDE reconoce que el sistema financiero de fomento es un instrumento fundamental de la política de financiamiento del desarrollo. Dentro del mismo, se estableció un programa estratégico para la banca de desarrollo y fondos de fomento. Con el objeto de utilizar con mayor eficiencia los recursos financieros, las acciones en materia de banca de desarrollo se agruparon en cuatro tareas "impostergables":

1. La modernización y el fortalecimiento de las instituciones financieras de fomento;
2. La adecuación de su marco jurídico, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo;
3. La canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios; y
4. La desincorporación de entidades que ya cumplieron con el objetivo para el que fueron creadas.

En esta administración se ha realizado un cambio importante en la actividad de la banca de fomento al reorientar sus recursos hacia el sector privado, alentando la actividad productiva en los sectores prioritarios para el desarrollo económico del país, con la idea de tener mecanismos de operación e instrumentos financieros eficaces y oportunos.

El propósito esencial de la banca de fomento es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos y reducido acceso a los créditos que ofrece la banca comercial, así como apoyar programas y actividades con largos períodos de maduración o que requieran de montos importantes de inversión inicial.

La actividad de la banca de desarrollo es complementaria de la banca comercial, pero no sustituirla, evitando que las restricciones crediticias a las que está sujeta la banca múltiple dejen sin acceso a los recursos financieros a grandes sectores de la población. La banca de desarrollo permite que el financiamiento no se concentre sólo en proyectos o acreditados de menor riesgo, al otorgar su apoyo a otro tipo de proyectos indispensables en el proceso de crecimiento y modernización.

Juntos, bancos de desarrollo, comerciales y fondos de fomento llevan a cabo transacciones que permiten ampliar la cobertura hacia las diversas actividades y sectores mediante mecanismos de colocación de recursos como el descuento.

El descuento es una operación que permite a una institución de crédito adquirir un documento que contiene una obligación de pago con anterioridad a su vencimiento, lo que permite obtener una utilidad derivada de la diferencia entre el valor nominal del documento y los intereses que se rebajan por el pago anticipado de la obligación. El descuento de créditos que efectúa la banca comercial con la banca de desarrollo permite que se reduzca el costo financiero de los proyectos apoyados, aprovechando la metodología avanzada de las primeras en la evaluación y seguimiento de proyectos de inversión. De esta manera, la banca comercial decide qué proyectos financiar dentro de los sectores apoyados por la banca de fomento, y esta última financia al banco comercial sujeto a que las condiciones para el usuario final se ajusten a ciertos parámetros. Esta mecánica operativa bajo la cual las instituciones de fomento no tratan directamente con el usuario final asumiendo únicamente el riesgo del banco comercial, y este último es el que toma el riesgo del proyecto, se denomina "operación de segundo piso".⁸⁹

Con objeto de profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de desarrollo, ha propiciado que éstas y los principales fondos de fomento, operen preferentemente como bancos de segundo piso, salvo en los casos de aquellas instituciones que, por las características propias de los sectores a los que atienden, como

⁸⁹ ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. La Reforma Financiera. Op. cit. p. 152.

BANRURAL, sea conveniente que conserven determinadas operaciones directas con el público.

Es conveniente observar que, de las operaciones de crédito llevadas a cabo por la banca de desarrollo en 1988, 66 por ciento se hacían como banca de primer piso y el 34 por ciento restante como banca de segundo piso. Para 1992, estas proporciones se invierten, observándose que, del total de recursos prestados por la banca de desarrollo, 63 por ciento ha sido a través de instituciones de banca múltiple, y el 37 por ciento restante de manera directa.

Al igual que las instituciones de banca múltiple y, en general, como los demás intermediarios financieros no bancarios, las instituciones de banca de desarrollo han estado sujetas a un proceso de desregulación operativa, lo que entre otras consecuencias, ha implicado otorgar mayores facultades de decisión a los órganos de gobierno y a las direcciones generales de las entidades.

1. Personalidad del fideicomiso.

Tal y como lo señalamos en el capítulo I de esta investigación, el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, sino que se manifiesta a través de la personalidad jurídica del fiduciario. Esta característica es muy importante e implica que el fideicomiso tenga una reducida autonomía.

Es necesario destacar el hecho de que la personalidad jurídica de los fideicomisos se manifieste y exteriorice a través de la institución fiduciaria. El Banco de México y Nacional Financiera han jugado un papel muy importante como fiduciarias del Gobierno Federal en diversos fideicomisos desde hace más de 40 años. Sin embargo y conforme a la nueva Ley del Banco de México, ese Instituto Central ya no estará facultado para llevar la encomienda fiduciaria, que en forma relevante ha desempeñado. Respecto a Nacional Financiera, y conforme a su programa de modernización integral instrumentado desde 1989, comenzó a fusionar dentro de su estructura a los fondos de fomento encomendados, y a excepción de FONATUR, los ha convertido en programas institucionales, para fortalecer el esquema de segundo piso y simplificar la tramitación de los financiamientos, que ahora se atienden en una sola ventanilla.

2. Destino del Fondo.

Por fomento económico podemos entender la acción de promover, ayudar y proteger las actividades productivas de una economía, con el objeto de lograr su desarrollo.

La acción de fomentar la actividad económica de una Nación por su Gobierno, lleva implícito el beneficio de sus residentes para satisfacer las necesidades de éstos con bienes materiales y servicios. Ello quiere decir que el objetivo de fomento económico de un país, es aumentar el nivel general de vida de sus habitantes. De no ser así implicaría, para el Estado un malestar social

como también, el desquiciamiento de sus instituciones. En consecuencia, para lograr dicho fomento, el Gobierno debe conjugar, de modo coherente diversas políticas económicas.

En México, el Gobierno Federal ha puesto en acción ciertas políticas económicas para lograr el objetivo de todo fomento económico, dentro de la cual destacan la creación de bancos de desarrollo y fondos de fomento para atender a una actividad o sector determinado.

3. Ventajas de la banca de fomento a través del fideicomiso.

Entre las ventajas de la atención de ciertos sectores económicos a través de fondos de fomento, podemos encontrar las siguientes:

A. Canalización de recursos preferenciales a sectores específicos.

El Gobierno Federal, a través de los fondos de fomento, ha otorgado, desde hace 40 años, créditos a tasas de interés preferenciales, atractivos plazos y sistemas de pago de acuerdo a la capacidad de pago del proyecto y del acreditado, a diversos sectores, algunos abandonados y otros atendidos parcialmente, como son la vivienda de interés social, exportación de productos manufacturados, turismo, artesanías, industria mediana y pequeña, comercio, agricultura, minerales no metálicos, y otros.

B. Especialización en la atención de sectores específicos.

Los fondos de fomento en la atención de un sector determinado, llegan a desarrollar un grado de especialización importante, tanto en su función crediticia, de conocimiento del sector que se atiende, y del personal que labora en el fondo. Además del "talento bancario", el grado de especialidad puede llegar a ser de alta calidad técnica y, en ocasiones, único en el país.

C. Transparencia en la asignación de recursos.

La personalidad jurídica y la forma de operar de los fondos, en segundo piso, confiere un alto grado de transparencia en la asignación y otorgamiento de créditos. Esta situación se refuerza con la posibilidad de ejercer una estricta supervisión sobre los recursos asignados, situación que no siempre se logra debido a la reducida planta de personal de algunos fondos.

D. Responsabilidad fiduciaria.

Actualmente sólo existen dos instituciones, Banco de México y Nacional Financiera, que actúan como fiduciarias del Gobierno Federal en fondos de fomento. Ambas entidades gozan de una excelente reputación en el medio financiero, y representan una garantía en el desempeño de la encomienda fiduciaria.

E. Neutralidad política de su administración.

Al respecto, consideramos que existe neutralidad política en la administración de los fondos, debido a que las fiduciarias nombran a los delegados fiduciarios con la consigna de cumplir los objetivos de cada fondo y a que la gran mayoría de los sujetos de crédito pertenecen al sector privado. No obstante que en los comités técnicos de los fondos de fomento participan funcionarios públicos de las principales Secretarías de Estado, que encuentran un contrapeso con los representantes, en el seno del comité, del sector privado.

F. Asistencia Técnica.

Algunos fondos además de conceder créditos preferenciales, otorgan capacitación y asistencia técnica a sus acreditados, brindando un importante servicio a los referidos sujetos. Como ejemplo de este servicio de asistencia técnica, el FIRA lo ha otorgado, fundamentalmente a pequeños agricultores y ejidatarios, obteniendo resultados positivos.

G. Reducido costo de operación.

Los fondos de fomento en el manejo de un volumen importante de recursos, cuentan con estructuras de personal muy reducidas, que implican costos de operación muy reducidos en comparación con los bancos de desarrollo.

H. Reducido riesgo de operación.

La forma de operar de los fondos de fomento, con esquemas de coparticipación en los financiamientos concretos; regularmente con porcentajes de aportación de un 70 por ciento por parte del fondo, un 20 del acreditado, y un 10 del banco intermediario; aunado al hecho de operar en un esquema de segundo piso, a la facultad pactada contractualmente de cargar en cuenta. Además de que poseen una reducida estructura, y a que no siempre garantizan la recuperación de los créditos, implican que el riesgo del crédito recaiga siempre en la banca de primer piso, que, además, está obligada a realizar los estudios de riesgo respectivos.⁹⁰

I. Fuente de fondeo atractiva para la banca múltiple.

En periodos de escasa liquidez los fondos de fomento son excelentes fuentes de fondos para la banca de primer piso. En la actualidad esta situación se agudiza, debido a que los fideicomisos ya cuentan con mecanismos operativos expeditos para otorgar créditos a través de líneas, y que descansan sus procesos de evaluación en la banca, además cada fondo tiene establecidos márgenes de utilidad con la banca. Como ejemplo, destaca el hecho de que el FIDEC concede en sus Reglas de Operación un margen libre

⁹⁰ Los fondos de fomento buscan que en los proyectos en que participan, alentar la coinversión de la banca de primer piso y de los acreditados finales, además en sus contratos pactan con la banca el cargo automático en la cuenta que el Banco de México lleva a cada institución.

a la banca cuando se trata de créditos menores a los 250 mil nuevos pesos.

J. Otorgamiento de recursos a personas que no tienen fácil acceso al crédito institucional.

Un papel importante de los fondos de fomento es inducir a sectores de la población al mercado de crédito, a través de procesos educativos tendientes a que los referidos tengan acceso al crédito. Este proceso comprende a la banca de primer piso y a los acreditados potenciales. Sin embargo las instituciones de banca múltiple y de fomento que atienden zonas rurales sólo son capaces de satisfacer exclusivamente 15 por ciento de las demandas de crédito de los habitantes. Este hecho ha obligado a un 70 por ciento de los demandantes de recursos a pagar tasas de interés superiores a 20 por ciento mensual, lo que implica tasas anuales del orden de 240 por ciento.

Un indicador que resulta escalofriante, revela que 8 de cada 10 personas que radican en las zonas semi-urbanas y rurales de México, jamás han tenido contacto con el sistema financiero, a pesar de tener necesidades de financiamiento y ahorro. Unos 24 millones de personas que habitan en municipios de menos de 20,000 habitantes, no cuentan con servicios bancarios, ni siquiera de cajas de ahorro.⁹¹

⁹¹ EL ECONOMISTA. Miércoles 14 de septiembre de 1994, p. 19.

No obstante las ventajas señaladas en este capítulo, existen una serie de inconvenientes o desventajas que es importante mencionar, y que cuestionan el papel de los fondos de fomento en nuestro sistema bancario.

4. Desventajas de la banca de fomento a través del fideicomiso

Entre las desventajas podemos citar las siguientes:

A. Distorsión del sistema financiero al conceder subsidios.

El otorgamiento de subsidios distorsiona el sistema financiero, debido a que afecta el libre desarrollo de las fuerzas del mercado, sobre todo en una economía neoliberal como la que estamos viviendo en México. Esta distorsión hace más inequitativa la distribución del ingreso.

De acuerdo al PRONAFIDE, el subsidio financiero implícito en el crédito preferencial ha tenido un papel clave en la promoción de actividades y regiones prioritarias. En el período de 1986 a 1990, se avanzó en la racionalización de los subsidios financieros con la corrección de algunos rezagos históricos observados en las tasas de interés preferenciales y la modificación de la estructura de las mismas para diversos beneficiarios.

B. No siempre se llevan los créditos preferenciales y sus beneficios los acreditados que más los necesitan.

El espíritu de los fondos de fomento es el de apoyar a sectores o grupos atrasados, con el fin de incorporarlos a la modernidad, esos sujetos son los destinatarios "naturales" del crédito de fomento, sin embargo, es común encontrar que algunos fondos financian a sujetos que tienen fuentes alternas de crédito y, por tanto, no necesitan financiamiento preferencial. Esta situación se agudiza debido a que la banca comercial participante, tiene establecidos ciertos parámetros para considerar el acceso al crédito, y no considera sujetos de crédito a las personas que no califican dentro de sus reglas.

C. Tramitación de créditos con excesivos requisitos y que en ocasiones se lleva demasiado tiempo, falta de oportunidad.

En la mayoría de casos el obtener un crédito bancario requiere la presentación de bastantes requisitos, y muchas veces el tiempo que transcurre para su obtención es demasiado largo. Este fenómeno se acentúa si se desea que en el financiamiento solicitado exista un porcentaje de recursos provenientes de algún fondo de fomento, por lo que, en ciertos casos, al momento de obtener el crédito éste ya no es oportuno.

D. La reducida autonomía de los fondos trae problemas.

La ventaja que se tiene por la reducida autonomía de los fondos, se traduce en una desventaja, debido a que muchas decisiones implican el visto bueno del fiduciario, haciendo más largo el proceso de toma de decisión.

E. Responsabilidad limitada.

La limitada responsabilidad de los fondos también se traduce en que el riesgo lo asuma la banca de primer piso, en una economía cada día más dinámica, perdiendo sensibilidad práctica en la toma de políticas para financiar a un determinado sector.

F. Problema de falta de garantías.

Una función inherente de los fondos de fomento es el conceder, al menos, garantías parciales a la banca para la recuperación de los créditos, haciendo más atractiva su participación. Sin embargo, en realidad son pocos los fondos que otorgan estas garantías, en el caso del FIDEC, aún cuando se tiene previsto en sus reglas un esquema de garantías, nunca se ha concedido esta para algún caso específico.

G. Tamaño y eficiencia.

La reducida estructura humana con que cuentan los fondos, con excepción del FIRA, implica una gran eficiencia, pero también representa una dificultad para llevar a cabo ciertas

funciones, tales como la de supervisión de créditos otorgados, que en la mayoría de casos, impide vigilar el correcto destino de los recursos concedidos.

H. Exagerado margen de intermediación a la banca.

En algunos fondos se permite que la banca cobre a los acreditados las tasas de interés que "libremente" pacte con ellos, de acuerdo a sus propias políticas e independientemente del tipo y destino del financiamiento. Además muchos fondos pactan las tasas de interés con la banca y no necesariamente con el acreditado final, esta situación implica que no siempre los créditos de los fondos de fomento llegan al acreditado final en condiciones preferenciales.

I. Duplicidad de funciones.

La intención del Gobierno Federal es tener bancos de desarrollo y fondos de fomento especializados para la atención de sectores económicos determinados, sin embargo, se observa que existe una duplicidad de funciones, no sólo entre fondos de fomento y con bancos de desarrollo, sino también con otra clase de entidades, entre las que destacan:

ACTIVIDAD	ENTIDAD	FORMA JURIDICA
VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	FOVI	Fideicomiso público

	INFONAVIT	Organismo Descentralizado
	FOVISSTE	Organo desconcentrado de un organismo descentralizado
	BANOBRAS	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
COMERCIO INTERIOR	FIDEC	Fideicomiso público
	BNCI	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
	NAFIN	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
AGRICULTURA	FIRA	Fideicomiso público
	BANRURAL	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito

	FOCIR	Fideicomiso público
	NAFIN	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
	BANCOMEXT	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
TURISMO Y SERVICIOS	FONATUR	Fideicomiso público
	BANCOMEXT	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
	NAFIN	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
	BNCI	Banco de desarrollo, sociedad nacional de crédito
	FIDEC	Fideicomiso público

J. Problema de cartera vencida.

En este aspecto es importante destacar que aún cuando los fondos de fomento no tienen en su contabilidad indicadores de cartera vencida, debido a que operan bajo las formas del descuento y redescuento de créditos, con la banca de desarrollo y la banca múltiple, que son las entidades que asumen el riesgo de crédito y cargan en sus cuentas montos, cada vez mayores, de carteras vencidas.

Durante el primer trimestre de 1994, siete instituciones de banca de desarrollo (NAFIN, BANOBRAS, BANRURAL, BANCOMEXT, FINA, BANJERCITO, BNCI) reportaron pérdidas por 9.58 millones de nuevos pesos. Al mes de junio de 1994 los créditos irrecuperables ascienden a un total de 6,587.01 millones de nuevos pesos.⁹²

La institución líder en cartera vencida es BANRURAL, que al mes de junio de 1994, registró un índice de cartera vencida de 3,340.9 millones de nuevos pesos.⁹³

5. Alcances y limitaciones de los fideicomisos como banca de fomento

De acuerdo al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el objetivo de los bancos de desarrollo y de los fondos de fomento es alentar e impulsar la actividad productiva en los campos prioritarios para el desarrollo económico del país, mediante

⁹² COMISION NACIONAL BANCARIA. Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo. Tomo II, N°. 6, México, 1994, p. 5.

⁹³ Ibídem. p. 23

mecanismos de operación e instrumentos financieros eficaces y oportunos.

Como parte del proceso para cumplir cabalmente el objetivo señalado en el PRONAFIDE, se ha propiciado que las instituciones de desarrollo y fomento operen, preferentemente como bancos de segundo piso, excepción hecha a BANRURAL, BNCI y BANJERCITO, bancos que también pueden operar en primer piso.

Se apunta como un requisito básico para alcanzar el cambio estructural del sistema financiero, la adecuación del marco legislativo y reglamentario para que esté de acuerdo con la naturaleza y funciones de impulso a actividades y sectores productivos. Dentro de este aspecto se hizo un intento por adecuar la estructura institucional del sistema financiero de fomento al criterio general de eficiencia, se fusionaron algunos fondos de fomento a los bancos de desarrollo afines, tal es el caso del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y el Fondo para el Fomento de las Exportaciones (FOMEX).

Como parte de la política de saneamiento de las finanzas públicas, debe existir una reducción real de los recursos fiscales disponibles para la operación de las entidades de desarrollo y fomento, debiendo fortalecer sus mecanismos de fondeo, sin comprometer el esfuerzo de saneamiento fiscal.

La efectiva y oportuna canalización del crédito de fomento, implica una correcta evaluación de los proyectos de inversión, bajo criterios de rentabilidad social y viabilidad económica, alentando la coinversión y el cofinanciamiento con los diversos sectores de la sociedad. Además se plantea que cada fondo ofrezca apoyo en programas de descuento que incluyan paquetes integrales de asistencia técnica y servicios complementarios al crédito, tales como garantías, estudios de preinversión y capacitación de los acreditados.

En la asignación de recursos, se debe revisar en forma permanente el esquema de tasas de interés preferenciales, las condiciones inherentes al otorgamiento de crédito (plazos de vencimiento, periodos de gracia y periodicidad en el cobro de intereses).

Es interesante la definición que de la tasa activa hace el PRONAFIDE, en el sentido de que la referida deba cubrir, al menos, el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados, a fin de mantener e incrementar el patrimonio de cada institución, para que paulatinamente aumente la derrama crediticia y se eliminen las transferencias fiscales.

Se deben revisar y ajustar las tasas de interés, con el fin de reducir la dispersión entre las que seguirán siendo preferenciales y terminar de instaurar la práctica de fijarlas como proporción del costo promedio de los recursos financieros para el Gobierno Federal. En particular los subsidios financieros implícitos en el

crédito preferencial, deberán buscar la promoción del desarrollo del medio rural y de la vivienda popular.

El sistema operativo de los fondos de fomento será autofinanciable, esto plantea la necesidad de mejorar la administración de la cartera crediticia para distinguir claramente entre subsidio y crédito. Este último debe ser recuperable porque constituye la condición necesaria para otorgar nuevos financiamientos.

Se plantea que la política de fondeo para 1990-1994 fortaleciera la generación de ingresos vía operación, sustituyendo la necesidad de endeudamiento de las instituciones y las transferencias fiscales del Gobierno Federal.

El proceso de desregulación de la banca de desarrollo implica el otorgar mayores facultades de decisión a sus órganos de gobierno y direcciones generales.

Entre las acciones propuestas en el PRONAFIDE para modernizar a la banca de desarrollo y a los fondos de fomento, destacan:

A) Proponer modificaciones a las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo, con el fin de precisar sus objetivos y atribuciones, estimular el desarrollo de los sectores y actividades que le corresponden;

B) Hacer congruentes los programas operativos anuales y aquellos de mediano plazo, con la programación financiera global, programas sectoriales y con la jerarquización de prioridades en la estrategia de desarrollo;

C) Hacer compatible el fondeo de la banca de fomento con los requerimientos de recursos crediticios que ésta atiende, lo que implica adecuar los mecanismos de fondeo a los plazos y rendimientos apropiados para su operación;

D) Limitar la captación de recursos del público, vía instrumentos tradicionales de ahorro y fomentar la captación de recursos a largo plazo, para enfrentar la demanda de crédito para proyectos de larga maduración;

E) Instituir un sistema de fondeo en bloque de los bancos de desarrollo, que permita una colocación ordenada de sus instrumentos y contribuya al desarrollo del mercado de dinero;

F) Promover el uso más intensivo de las líneas de crédito contratadas con los organismos financieros internacionales, para destinarlas a programas de desarrollo sectorial;

G) Otorgar créditos a plazos acordes con las características de los proyectos sectoriales que se atiendan, fortaleciendo el papel de promoción e inducción del desarrollo integral del país; y

H) Aplicar criterios de rentabilidad en la asignación y canalización de créditos;

En resumen, se plantea que la eficiencia de la banca de fomento dependerá de fortalecer sus mecanismos de financiamiento, apoyar proyectos a largo plazo, en función de su trascendencia, viabilidad, capacidad financiera, su efecto multiplicador en la inversión y el empleo y su contribución al desarrollo regional. Se propiciará una mejor coordinación y complementariedad entre las instituciones de fomento con la banca múltiple y el resto de los intermediarios financieros. Para ello se continuará el proceso de reestructuración y saneamiento financiero de las instituciones de fomento para fortalecer su patrimonio, movilizar activos improductivos, obtener menores índices de cartera vencida. Se proseguirá la revisión de sus estructuras organizacionales y se profundizará en consolidar la estructura institucional del sistema de fomento mediante la fusión y liquidación de aquellas instituciones que impliquen duplicidad de funciones.

La modernización del sistema financiero de fomento aspiran a ser un instrumento eficaz del Gobierno Federal para atender demandas prioritarias económicas y sociales, así como para propiciar y orientar el desarrollo regional y sectorial.

6. Análisis cualitativo y cuantitativo de los fideicomisos como banca de fomento

Durante los cuatro últimos años, los fondos de fomento económico han manejado un volumen importante de recursos, en el cuadro que presentamos a continuación, se anotan los indicadores financieros que son más relevantes para ilustrar la importancia de estas entidades, que curiosamente en los⁹⁴ informes anuales del Banco de México, son considerados dentro del apartado de "Otros Intermediarios Financieros no Bancarios":⁹⁴

AL 31 DE DICIEMBRE DE 1990		
(EN BILLONES DE PESOS)		
FIDEICOMISO	CREDITO REVOLVENTE	SALDO DE CARTERA
FIRA	5.7	6.7
FOVI	1.3	2.8
FIDEC	1	.61
FONATUR	.20	.32
TOTAL	8.2	10.4

AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991		
(EN BILLONES DE PESOS)		
FIDEICOMISO	CREDITO REVOLVENTE	SALDO DE CARTERA
FIRA	8.4	9.8
FOVI	1.4	4
FIDEC	1.5	1.2
FONATUR	.19	.44
TOTAL	11.4	15.4

⁹⁴ BANCO DE MEXICO. Informes Anuales 1990, 1991, 1992 y 1993.

AL 31 DE DICIEMBRE DE 1992		
(EN MILLONES DE NUEVOS PESOS)		
FIDEICOMISO	CREDITO REVOLVENTE	SALDO DE CARTERA
FIRA	10.391	13.184
FOVI	1.835	5.674
FIDEC	1.669	1.706
FONATUR	271	454
TOTAL	14.167	21.018

AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993		
(EN MILLONES DE NUEVOS PESOS)		
(SE EXCLUYE A FONATUR)⁹⁵		
FIDEICOMISO	CREDITO REVOLVENTE	SALDO DE CARTERA
FIRA	12.778	16.256
FOVI	1.548	6.593
FIDEC	3.169	3.060
TOTAL	17.495	25.909

⁹⁵ En el Informe Anual de 1993, el Banco de México, sin indicar la causa, excluye al FONATUR, seguramente porque sus datos estadísticos están incorporados a los de Nacional Financiera.

CAPITULO QUINTO

AUTONOMIA DE LA BANCA DE DESARROLLO Y DE FOMENTO

En este capítulo trataremos de exponer la conveniencia para el sistema financiero mexicano, de integrar los fideicomisos de fomento económico a los bancos de desarrollo. Veremos el procedimiento que existe para liquidar a los fideicomisos públicos y analizaremos, con casos concretos, algunos escenarios alternativos para finalmente llegar a una conclusión.

I. Proceso de extinción de los fideicomisos

Por regla general, la facultad para revocar un fideicomiso es exclusiva del Presidente de la República. De acuerdo al artículo 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, "en los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública federal centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita".

Para lograr la extinción de fideicomisos públicos, incluidos los constituidos por mandato de ley, que en materia de fondos de fomento son dos: Fondo de Garantía (FIRA) y FONATUR, es necesario observar las mismas formalidades seguidas para su

creación. Además, en todos los casos, se deberán observar las siguientes disposiciones:

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los artículos 31, 37 y 47; el 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 40 al 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; artículos 5º, 9º y 13 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; lo dispuesto por los artículos 357 fracción V y 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señalan, entre otras causas, que el fideicomiso se extingue por convenio expreso entre el fideicomitente y el fiduciario, y que una vez extinguido el fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria, serán devueltos por ella al fideicomitente o a sus herederos. Tratándose de inmuebles o de derechos reales irmpuestos sobre ellos, bastará que la institución fiduciaria así lo asiente en el documento constitutivo del fideicomiso y que esta declaración se inscriba en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en que aquél hubiere sido inscrito.

En el siguiente flujograma se anotan los pasos a seguir para lograr la extinción de un fideicomiso público.

1. La Coordinadora Sectorial, previo estudio, propone a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento ⁹⁶ la desincorporación del fidelcomiso

⁹⁶ La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento fue creada por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979, está integrada por los titulares de la SHCP,

2. La CIGF recibe propuesta, la analiza y emite un dictamen favorable a la extinción

3. La SHCP elabora la disposición de extinción, que debe ser de la misma naturaleza que aquella por la que se creó, y la envía al Ejecutivo Federal, quien, en caso de aprobarla, expide el ordenamiento respectivo y lo publica en el Diario Oficial de la Federación

4. La SHCP o el Comité Técnico emite los lineamientos conforme a los cuales se llevará el proceso

5. El Comité Técnico designa liquidador, que por lo general es el Delegado Fiduciario, quien realiza la extinción e informa cada mes a la SHCP, SECODA y a la Coordinadora Sectorial

6. El Delegado Fiduciario prepara los últimos estados financieros y elabora el convenio de extinción, el cual envía a la SHCP para su opinión

7. La SECODA nombra al auditor externo

8. El auditor externo emite dictamen sobre los últimos estados financieros

SECODA, SECOFI Y STPS, y por dos subsecretarios de las dos primeras y uno de las restantes. Su objeto principal es el despacho de asuntos en materia de gasto público así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

9. SECODA vigila y evalúa el proceso de extinción

10. El Fideicomitente y el Fiduciario, con la participación de la Coordinadora Sectorial, firman el convenio de extinción

11. Las partes instrumentan lo previsto en el convenio

12. SHCP emite oficios donde se cancela la clave presupuestal programática

13. SECODA emite informe final y elabora el libro "blanco"⁹⁷

14. SECODA envía a la Contaduría Mayor de Hacienda el libro "blanco"

Una vez establecido el principio general en el flujograma anterior, consideramos necesario indicar que existen varios escenarios posibles para lograr la desincorporación de los fondos de fomento. Desde nuestro punto de vista destacan las siguientes posibilidades:

1. Para los fondos radicados en el Banco de México, de acuerdo al artículo décimo transitorio de su ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispondrá el traspaso de los fideicomisos a otra institución fiduciaria, por ejemplo FIRA al BANRURAL, FOVI a BANOBRAS y FIDEC a BNCI. Una vez realizada la sustitución de

⁹⁷ El "libro blanco" es el informe donde se describe la última situación financiera y contable de la entidad.

fiduciario, los fideicomisos serán extinguidos transfiriendo el personal del fondo, o liquidándolo, y el patrimonio fideicomitado al banco;

2. Que la SHCP proceda directamente a la extinción de los citados fondos administrados por el Banco de México, sin cambiar de fiduciario, y que ordene la integración de los programas y activos de los fondos a los bancos de desarrollo que considere convenientes;

3. Para el caso de FONATUR y de FOCIR se deberá ordenar a NAFIN proceder a su extinción. En este aspecto es conveniente destacar que existe un "Convenio para el Cambio Estructural, Ordenamiento Integral y Rehabilitación de FONATUR", suscrito por NAFIN con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 1 de agosto de 1989 y que expira el 30 de noviembre de 1994. En el citado instrumento, el Gobierno Federal asume los adeudos de FONATUR con el Banco de México, y se establece un programa de desincorporación de inversiones, situación que implica la pronta extinción de este fondo, tal y como ha ocurrido con otros fondos en el pasado. Más adelante analizaremos la experiencia de NAFIN.

Una vez mencionados los posibles escenarios, proponemos, en un caso práctico, diversos modelos de Acuerdo, uno para sustituir al fiduciario, otro para ordenar la extinción del fideicomiso, así como un modelo de convenio de extinción.

1. Modelo de Acuerdo de sustitución de fiduciario

A continuación proponemos el siguiente modelo de Acuerdo de sustitución de fiduciario del Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), del Banco de México al Banco Nacional de Comercio Interior:

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO que autoriza la sustitución de fiduciario del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

Al margen un sello con el Escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ACUERDO por el que se autoriza la sustitución de fiduciario del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

Por instrucciones del C. Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31, 37, 34 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y

CONSIDERANDO

Que el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial fue creado mediante Acuerdo Presidencial de 17 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, y constituido mediante contrato de 7 de mayo de 1980, en el Banco de México como institución fiduciaria;

Que actualmente el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), tiene como objeto el fomentar la modernización del comercio, principalmente el que maneja productos básicos y de consumo generalizado. Para incrementar la competitividad en el sector, promueve la diversificación y desconcentración eficiente de las unidades comerciales, el incremento de la oferta de servicios y la difusión de la información que permita una mejor toma de decisiones. Para lograr tal objetivo, el FIDEC otorga apoyos financieros preferenciales y capacitación y asistencia técnica e induce la participación activa de la banca del país en el financiamiento integral de proyectos viables, que conlleven a trasladar al consumidor de ingresos medios y bajos los beneficios de una comercialización moderna.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece dentro de sus principales objetivos para asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros de acuerdo a las prioridades del desarrollo, que los fondos de fomento se vinculen al banco de desarrollo más afín a sus propósitos;

Que el artículo décimo transitorio de la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993 y en vigor a partir del 1 de abril de 1994, establece que en tratándose de fideicomisos públicos de fomento económico el citado Banco de México sólo podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario durante un plazo máximo de dos años.

Que tomando en cuenta lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, ha decidido sustituir como fiduciario al Banco de México por el Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, en el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), ya que ello contribuirá más eficazmente, en función de las finalidades de dicho fondo, a alcanzar los objetivos señalados; ha tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se autoriza la sustitución de fiduciario del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), para que en lugar del Banco de México se encomiende al Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo.

SEGUNDO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y el Banco de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, realizarán todos los

actos que sean necesarios a fin de que se transfiera el patrimonio del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); para lo cual, la propia Secretaría y las instituciones mencionadas, suscribirán los documentos, convenios y contratos que sean necesarios.

TERCERO.- El Banco de México y el Banco de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, cuidarán que se respeten los derechos del personal que ha venido prestando sus servicios para el cumplimiento de los fines del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a sus atribuciones, vigilará el estricto cumplimiento de este Acuerdo.

México, Distrito Federal, a 2 de agosto de 1995.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Guillermo Ortíz Martínez**.- Rúbrica.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Norma Samaniego de Villarreal**.- Rúbrica.

2. Modelo de Acuerdo de extinción

El modelo de Acuerdo propuesto para la extinción del Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), sigue el supuesto de que se ordene su extinción al Banco de México:⁹⁸

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO que autoriza al Banco de México, en su carácter de fiduciaria, a llevar a cabo la extinción del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

Al margen un sello con el Escudo nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31, 37, 34 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y

⁹⁸ Existen dos modalidades dentro de este tipo de Acuerdos, una autorizando a la fiduciaria a realizar los actos conducentes a lograr la extinción del fideicomiso, y la otra es simplemente instruyendo a la SHCP para los mismos fines. Esta formalidad deberá seguir y estar de acuerdo al Instrumento por el cual se constituyo el fideicomiso.

CONSIDERANDO

Que el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial fue constituido mediante Acuerdo Presidencial de 17 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, y fue constituido mediante contrato de 7 de mayo de 1980;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece dentro de sus principales objetivos la modernización económica del país, para lo cual propone, entre otras medidas, la desincorporación de aquellas entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal que han cumplido con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica, a fin de permitir con ello la liberación de recursos públicos para una mejor atención en los sectores estratégicos y prioritarios;

Que el artículo décimo transitorio de la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993 y en vigor a partir del 1 de abril de 1994, establece que en tratándose de fideicomisos públicos de fomento económico el citado Banco de México sólo podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario durante un plazo máximo de dos años.

Que con la finalidad de continuar con la política de reestructuración del sector paraestatal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso a la Comisión Intersecretarial Gasto

Financiamiento la extinción del mencionado fideicomiso, la cual en su (número) sesión ordinaria de (fecha), analizó y dictaminó favorablemente la propuesta mencionada;

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la propuesta formulada a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, propuso la transferencia del total del patrimonio fideicomitado, al Banco Nacional de Comercio Interior, para mejorar su posición financiera y que el mismo asuma las obligaciones del citado fideicomiso; y

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo, la propuesta para extinguir el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial en los términos señalados, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA LA REALIZACION DE ACTOS CONDUCENTES A LA EXTINCION DEL FIDEICOMISO FONDO PARA EL DESARROLLO COMERCIAL.

ARTICULO UNICO.- Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de coordinadora sectorial, a realizar los actos conducentes a la extinción del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Se abroga el Acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de marzo de 1980, por el que se autorizó la constitución del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial, así como las demás disposiciones que se opongan al presente Acuerdo.

TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruirá al Banco de México, en su carácter de institución fiduciaria, para que proceda a realizar los actos conducentes a fin de extinguir el fideicomiso de que se trata, integrando el patrimonio fideicomitido al suyo propio y asumiendo asimismo las obligaciones a cargo de dicho fideicomiso y previo el cumplimiento de los requisitos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

CUARTO.- El Banco de México someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proyecto del convenio de extinción correspondiente, en un plazo que no excederá de 20 días hábiles contado a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

QUINTO.- Los derechos de los trabajadores que pudieran verse afectados como resultado de la extinción que este Acuerdo autoriza, serán respetados conforme a la ley.

SEXTO.- Salvo que exista impedimento legal para ello, la conclusión del proceso de desincorporación de que se trata, no deberá exceder de un plazo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

SEPTIMO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a sus atribuciones, vigilará el estricto cumplimiento de este Acuerdo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Guillermo Ortíz Martínez.-** Rúbrica.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Norma Samaniego de Villarreal.-** Rúbrica.

3. Modelo de Convenio de extinción

A continuación proponemos el siguiente modelo de Convenio de extinción del Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC). Esta propuesta sería el paso siguiente a los modelos presentados en los puntos 1 y 2 anteriores.

CONTRATO DE EXTINCION DE FIDEICOMISO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE EL GOBIERNO FEDERAL, COMO FIDEICOMITENTE, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Y POR LA OTRA, EL BANCO DE MEXICO, COMO FIDUCIARIO EN EL FIDEICOMISO DENOMINADO FONDO PARA EL DESARROLLO COMERCIAL, DE CONFORMIDAD CON LOS ANTECEDENTES Y CLAUSULAS QUE A CONTINUACION SE EXPRESAN:

A N T E C E D E N T E S

I.- Por Instrucciones del C. Presidente de la República, la Secretaría de Programación y Presupuesto con fecha 17 de marzo de 1980, expidió el Acuerdo por el que se autorizó la constitución del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial, mismo que fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 24 del mencionado mes y año; en dicho Acuerdo se establecía que el Fiduciario sería el Banco de México, S. A., (ahora Banco de México).

II.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente, el 7 de mayo de 1980, celebró con el Banco de México, S. A., en su carácter de Fiduciario, un contrato de fideicomiso para el manejo del referido Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

III.- Con fecha 2 de agosto de 1995, por Instrucciones del C. Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expidió un Acuerdo por el que se autorizó la extinción del Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), estableciéndose en el mismo que el Banco de México, en su carácter de fiduciario, presentaría a la mencionada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el convenio de extinción correspondiente. Dicho Acuerdo fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día.⁹⁹

⁹⁹ En el supuesto de haber existido una sustitución de fiduciario, se haría referencia al Acuerdo respectivo.

IV.- El Acuerdo referido, en el antecedente III, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruirá al Banco de México, en su carácter de institución fiduciaria, para que proceda a realizar los actos conducentes a fin de extinguir el fideicomiso de que se trata, integrando el patrimonio fideicomitado al suyo propio y asumiendo asimismo las obligaciones a cargo de dicho fideicomiso y previo el cumplimiento de los requisitos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Atento a lo anterior, las partes otorgan las siguientes cláusulas, en las cuales con fines de brevedad, al Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le podrá designar, el "Fideicomitente"; y al Banco de México, en su carácter de Fiduciario en el Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), el "Fiduciario":

CLÁUSULAS

PRIMERA.- El Fideicomitente y el Fiduciario en cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo a que se refiere el antecedente III de este instrumento, dan por terminada la encomienda fiduciaria hecha al Banco de México para el manejo del Fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), con efectos al 3 de agosto de 1995. En consecuencia, la actividad que a partir de esa fecha lleve a cabo el Fiduciario, se concretará a la realización de los actos necesarios para la formalización de la transmisión del patrimonio del Fideicomiso de que se trata, en la forma y términos previstos en este convenio.

SEGUNDA.- El total del patrimonio del FIDEC, materia de la aplicación prevista en este convenio, será el que se integre de acuerdo al inventario de mobiliario y equipo, a la relación de los demás bienes, derechos y obligaciones y al Balance y Estados Financieros, al 31 de agosto de 1995, aprobados por los auditores internos del Banco de México y por los auditores externos designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Cumplimentado lo anterior, el Fiduciario procederá a la realización de los actos necesarios para la formalización de la transmisión de propiedad del patrimonio fideicomitado en los términos del presente convenio.¹⁰⁰

TERCERA.- De conformidad con lo estipulado en la cláusula segunda, el Fiduciario procederá, respecto del patrimonio del FIDEC a lo siguiente:

a) Transmitir por cuenta y orden del Gobierno Federal y en concepto de aportación al patrimonio del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, los derechos y obligaciones derivados de los contratos de crédito y de garantía celebrados por el FIDEC con las

¹⁰⁰ Los fondos de fomento no tienen obligaciones en contra debido a que operan bajo un esquema de "segundo piso", a través de la banca comercial, en operaciones donde el riesgo es asumido por la banca y el descuento de los créditos se realiza en forma automática, en la cuenta que el Banco de México le lleva a cada institución.

instituciones de crédito, en favor de los sujetos elegibles de apoyo por el FIDEC.

b). Transmitir al Banco Nacional de Comercio Interior, los derechos derivados de los créditos otorgados al personal del FIDEC con cargo al patrimonio de dicho Fideicomiso, quien a su vez abonará a la Cuenta General que el Banco de México le lleva a dicho banco, las cantidades cobradas después de que, en su caso, haya efectuado la deducción de los gastos realizados con motivo o como consecuencia de dichos créditos.

c) Transmitir al Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C., la propiedad del mobiliario y equipo de oficina, enseres y equipo de transporte. Los gastos, impuestos y cualquier otra erogación que con motivo o como consecuencia de la transmisión de propiedad a que se refiere este inciso, se tengan que cubrir, serán solventados por el Fiduciario con cargo al patrimonio del FIDEC.

El Fiduciario hará las provisiones necesarias con cargo al patrimonio del FIDEC, a fin de cubrir el importe de cualesquiera obligaciones, inclusive de carácter laboral, así como el costo financiero derivado de las mencionadas obligaciones que resultaren a cargo del citado patrimonio con posterioridad a la fecha en que se extinga el FIDEC, procediendo a abonar en la Cuenta General citada en el inciso b) precedente, los recursos líquidos que, en su caso, quedaren en el patrimonio mencionado después de constituir las citadas provisiones. Cumplidas dichas obligaciones, si quedare remanente el Fiduciario lo abonará en la mencionada cuenta.

Dentro de las provisiones referidas se comprenderá la necesaria para que el Fiduciario cubra los importes que a continuación se citan, a los empleados del FIDEC que también se señalan, correspondientes a préstamos a largo plazo con garantía hipotecaria.¹⁰¹ Con las cantidades que en el futuro aporte el Gobierno Federal;

CUARTA.- El Fiduciario, en la medida en que la operación del FIDEC se lo permita, deberá proceder a liquidar a las personas que contrató para el servicio de ese Fideicomiso, conforme a lo siguiente:

a) Se les cubrirán 3 meses y 20 días por cada año de servicios prestados en el Fideicomiso, así como el importe correspondiente a la prima de antigüedad. Igualmente se les cubrirá la parte proporcional de las vacaciones no disfrutadas, la gratificación de fin de año y las demás prestaciones de carácter económico que en forma general el Fiduciario les ha venido otorgando.

b) Se les continuará otorgando la prestación del servicio médico por un lapso de 2 meses, a partir de la fecha en que se concluya su relación de trabajo.

c) Se les otorgará una gratificación especial por servicios prestados equivalente a un mes de sueldo nominal o de tabulador.

¹⁰¹ Se debe detallar la relación de los empleados, así como el monto y clase de los adeudos de cada uno.

d) Se les mantendrá el plazo y las tasas de interés de los préstamos que se les otorgaron para la adquisición de automóviles, así como de los hipotecarios para adquirir o ampliar su casa habitación.

QUINTA.- El Fiduciario, el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Interior, realizarán a la brevedad posible, los actos jurídicos necesarios a fin de que se formalice debidamente la transmisión del patrimonio que corresponda.

Por otra parte, el Banco Nacional de Comercio Interior notificará la sustitución de acreedor o deudor a las personas que a la fecha de transmisión del patrimonio que les corresponda, sean deudoras o acreedoras, respectivamente, del Fiduciario.

SEXTA.- El Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Interior, se obligan a requisitar todos los documentos que amparen la titularidad del patrimonio que conforme a este convenio se les transmitirá. Cada entrega se documentará con el recibo o acta correspondiente.

SEPTIMA.- Sin perjuicio de lo estipulado en la cláusula Tercera, todos los demás gastos, impuestos y cualquier otra erogación, que con motivo o como consecuencia del presente convenio y de su ejecución y cumplimiento, se tengan que cubrir, serán solventados por el Gobierno Federal, quien al efecto proveerá

de los recursos necesarios al Banco de México y al Banco Nacional de Comercio Interior, según se trate.

OCTAVA.- Para la interpretación y cumplimiento del presente convenio, las partes se someten a los tribunales competentes con jurisdicción en la ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que pudiera corresponderles en virtud de cualquier otro domicilio presente o futuro.

El presente convenio se suscribe en dos ejemplares, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de octubre de 1995, uno para cada una de las partes.

**GOBIERNO FEDERAL REPRESENTADO
POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PUBLICO**

**BANCO DE MEXICO EN SU
CARACTER DE FIDUCIARIO
DEL GOBIERNO FEDERAL
EN FIDEC**

**BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR
S.N.C.**

II. Proceso de escisión de la banca de desarrollo y fomento

La banca de desarrollo debe ser analizada en su conjunto y reformada, en nuestra opinión BANJERCITO, un banco especial que

atiende a las fuerzas armadas, debe tener un tratamiento similar al de la banca múltiple.¹⁰²

El proceso actual de desregulación y liberación del sistema financiero está cambiando las reglas del juego y el comportamiento de los agentes que participan en él, particularmente el de la banca de desarrollo.

Cuando la administración salinista reorientó hacia el sector privado los recursos de la banca de fomento, que en los años 70 y 80 se concentraban en el sector paraestatal, se pensaba que las instituciones de banca de desarrollo representaban un instrumento activo para promover el crecimiento microeconómico.

Así las instituciones de fomento abandonaron las operaciones de primer piso para aplicar las ventajas multiplicadoras de la actividad de segundo piso, aprovechando la capacidad de los intermediarios bancarios y no bancarios. Además instrumentaron programas de apoyo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Hasta principios de 1994 la posición de las instituciones de banca de desarrollo se consideraba crucial ante la etapa de transición que vivía la banca comercial, en donde parecía que se

¹⁰² BANJERCITO y PAHNAL están considerados como instituciones de banca de desarrollo, sin embargo consideramos que la banca de desarrollo debe consistir en instituciones especializadas que operen en "segundo piso" y atiendan a un sector específico de la economía.

cerraba la llave de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa.

Sin embargo, entre agosto y octubre de 1994, algunas instituciones de desarrollo (Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Interior) modificaron sus criterios de operación con la intención de propiciar el "sano crecimiento y consolidación" de dichas empresas y de la red de intermediarios.

Pero desde la perspectiva de los empresarios y de los intermediarios financieros, principalmente los no bancarios, la posición actual de la banca de fomento contradice el objetivo planteado al principio del sexenio, quedando sin respuesta la pregunta del por qué se alentó una serie de acciones que luego parecen revertir.

La cambiante política de la banca de fomento provoca incertidumbre, limita y encarece los financiamientos a los sectores micro de la cadena productiva.

Por su parte, las arrendadoras y las empresas de factoraje consideran que el programa de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa planteado por el gobierno del Presidente Salinas es positivo, pero en su desarrollo, la esencia se desvirtuó. Las instituciones de banca de desarrollo se olvidaron que otorgaban créditos y como tales tenían que hacer una evaluación y supervisión adecuada de los mismos, sin embargo, se abocaron sólo

a cumplir un programa establecido sin observar el tipo de riesgo que asuman.

Los acontecimientos de Grupo Havre y de CREMI-Unión, provocaron a los intermediarios financieros no bancarios que la banca de desarrollo endureciera su posición, haciendo pagar a justos por pecadores, basta citar que NAFIN y BANCOMEXT modificaron el 3 de octubre de 1994 sus reglas de operación para su red de intermediarios no bancarios. A los nuevos lineamientos de operación se suma el hecho de que 1994 es el último año del sexenio y las instituciones de desarrollo no podrán exceder su programa de financiamiento como lo hicieron en 1992 y 1993.

Los intermediarios financieros consideran que esta situación afectará la liquidez de la micro, pequeña y mediana empresa en el último trimestre de 1994, ya que se afecta una importante fuente de fondeo para éstos.

La banca de desarrollo debe de promover y generalizar la mayor racionalidad en el uso de los recursos financieros de fomento. Las empresas y los intermediarios financieros no bancarios no pueden depender más de las acciones de apoyo del Gobierno, a riesgo de convertirse en instituciones y empresas de "invernadero", deben prepararse a competir, ser más eficientes, producir en una economía abierta, en una sociedad que exige mejores precios y mayor calidad. La banca de desarrollo debe ser complementaria y no sustituta de la banca comercial.

La labor de la banca de desarrollo es ofrecer programas de apoyo integral que permitan a sus beneficiarios, sobre todo a los micro, pequeños y medianos empresarios, contar con los recursos y la asistencia técnica oportuna y suficiente para que su transformación se logre en el menor plazo y con el menor costo posible. El objetivo de la banca de desarrollo consiste en respaldar la estabilidad del sistema financiero para que éste movilice recursos en forma eficiente con el mínimo de riesgo. De esta forma, la oferta del financiamiento debe responder a las características de la demanda. Los logros de la banca de desarrollo deben medirse por sus efectos en la eficacia del sistema financiero.

La misión fundamental de la banca de desarrollo es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos y reducido acceso a los recursos que ofrece la banca comercial, además de apoyar programas y actividades con largos periodos de maduración o que requieran de montos importantes de inversión inicial.

La banca de fomento requiere políticas, estrategias y acciones que de manera integral impulsen realmente la capacidad de respuesta de las micro, pequeñas y medianas empresas en un entorno más competitivo. El nuevo ámbito económico de la banca de desarrollo requiere una nueva definición. El sector financiero es uno de los más delicados y cambiantes por su impacto en la economía y por su fragilidad. La situación actual exige de la banca de desarrollo una participación más consistente y madura que

Identifique nichos, asimile tendencias internacionales, genere una cultura del inversionista y detone oportunidades.

Algunas áreas en las que la banca de desarrollo podría participar son: difusión de un sistema calificador de deuda profesional, conformación de cajas de ahorro, promoción del sistema de seguro para los depósitos, fomento a los ingresos de los intermediarios no financieros, impulso a la inversión de capital de riesgo, capitalización y fondeo adecuado a los intermediarios.

La banca de desarrollo culmina el sexenio salinista entre críticas a su política crediticia y la conclusión gubernamental de que este rubro emprendió un profundo proceso de modernización.

Una realidad que debe ser atacada es que para un gran número de intermediarios financieros no bancarios es necesario modificar las reglas de operación de los bancos de desarrollo, para afirmar el papel de la banca de segundo piso y de los fondos de fomento económico, por ser las mejores instancias para "democratizar" el apoyo crediticio.

La posición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es que el crédito de fomento se había concentrado sólo en las grandes empresas del sector público y privado, y su acción se restringía a canalizar subsidios que distorsionaban el mercado y desestimulaban el desarrollo de los sectores prioritarios.

A juicio de la dependencia citada, la función promotora de la banca de desarrollo ya no se sustenta en tasas subsidiadas, sino en la disponibilidad y oportunidad del crédito y en la adecuación de plazos y montos a las características de los proyectos. El argumento de la SHCP se funda en que durante el sexenio salinista, 1989-1994, se dio un giro espectacular al otorgamiento del crédito, en 1988 del saldo total del financiamiento concedido por el sector bancario consolidado, 71 por ciento correspondía al sector público y 29 por ciento al privado; en octubre de 1994, el 86 por ciento corresponde al sector privado y sólo 14 por ciento al público. Como porcentaje del Producto Interno Bruto, el financiamiento al sector privado pasó de 14 por ciento en 1988 a más de 35 por ciento durante 1994.

Se explica que estos mayores montos de financiamiento se otorgan en mejores condiciones para los usuarios, debido a la reducción que ha tenido lugar en los márgenes financieros de los intermediarios.

Uno de los objetivos principales de las instituciones de banca de desarrollo es el de facilitar, en un segundo piso, el acceso al crédito, de distintos sectores los cuales no obtendrían recursos a través de la banca comercial o lo harían en condiciones muy desfavorables. La banca de fomento debe intentar corregir las imperfecciones de plazo, costo y escala que existen en los mercados financieros, con el objeto de nivelar las condiciones en que compitan los demandantes de recursos crediticios.

La Secretaría de Hacienda insiste en que el sistema financiero de fomento ha sido un instrumento fundamental para lograr un impulso del comercio, el campo, la industria y en general de la actividad productiva. Considera que el cambio estructural de la banca de desarrollo ha permitido impulsar la modernización de diversos sectores productivos. Sostiene que la banca de segundo piso ha desarrollado mecanismos de operación e instrumentos financieros más eficaces y oportunos, que incrementan tanto la competitividad, como la eficiencia e integración de los agentes económicos que participan en el proceso de comercialización.

Entre los logros obtenidos por la banca de desarrollo destacan los siguientes:

NAFIN transformó su estructura con el objeto de apoyar, fundamentalmente a micro, pequeñas y medianas empresas, y pasó a ser una institución de segundo piso, capaz de hacer accesibles sus recursos a estos estratos a través de todas las ventanillas de los intermediarios financieros y no financieros en todo el territorio nacional. Este banco amplió su base de intermediación y ahora opera con arrendadoras, uniones de crédito, entidades de fomento y empresas de factoraje.

Para obtener recursos NAFIN regreso a los mercados internacionales de capitales tradicionales, incursionó en nuevos mercados para allegarse recursos y para fijar parámetros, con el objeto de que otras entidades mexicanas lo hicieran también. Un ejemplo de estos nuevos mercados lo constituyen el *Samurai*, el

Yankee, el "Matador", el de "Tasa flotante con piso y techo", la "Bursatilización de su cartera denominada en moneda extranjera" y el "Dragón", en el que se hicieron colocaciones por 250 millones de dólares.

NAFIN tiene oficinas de representación en las principales plazas financieras del mundo, como Londres y Nueva York, donde tiene sucursal y subsidiaria.

El programa de 1994 de NAFIN se diseñó para apoyar a más de 150 mil empresas, con una derrama crediticia de 64 mil millones de nuevos pesos.

NAFIN es la institución mexicana con mayor prestigio en los mercados de capitales internacionales, con altos índices de ganancias. Se estima que en 1994 su captación de recursos será de 1,500 millones de dólares, mediante la colocación de instrumentos de corto, mediano y largo plazos.

BANCOMEXT incrementó el monto del financiamiento otorgado en 50 por ciento, al pasar de 12 mil millones de dólares en 1988 a 18 mil millones en 1994. Multiplicó por ocho el número de empresas atendidas al aumentar de 1,700 a 15 mil durante el mismo periodo.

En 1988 BANCOMEXT actuaba sólo a través de 18 bancos comerciales, en 1994 lo hace a través de más de 100 intermediarios diferentes.

Entre 1989 y 1994, BANOBRAS incrementó en más de 150 por ciento el valor real de los créditos otorgados, en 1993 otorgó financiamientos por más de 5,200 millones de nuevos pesos, principalmente para proyectos de transportes, comunicaciones, agua potable y vivienda.

BNCI, en el periodo de 1988 a 1994, ha concretado una demanda crediticia que asciende a 40,044 millones de nuevos pesos. Este banco adoptó una nueva organización interna, amplió su red de sucursales, capacitó a su personal y fortaleció su área de sistemas. Esta institución opera tanto en primer como en segundo piso, ofrece servicios de banca de inversión, mesa de dinero, cuenta maestra y tarjeta de crédito.

BNCI ha tenido éxito respecto a su fondeo, ha emitido bonos bancarios para el desarrollo y la modernización comercial, colocados entre ahorradores e inversionistas con buena aceptación.

Todos los esfuerzos enlistados no han sido suficientes para lograr una verdadera banca de desarrollo, es necesario continuar con las reformas en este sector. Un punto en extremo importante para consolidar a la banca de desarrollo, es el integrar a los fondos de fomento, con toda su cauda de recursos y personal altamente especializado, a las instituciones de banca de desarrollo, con esta medida la banca de desarrollo podría llegar a ser el agente estratégico del sistema financiero.

1. Modificación a la Ley Orgánica del Banco de México

El artículo décimo transitorio de la nueva Ley del Banco de México, en vigor a partir del 1 de abril de 1994, y que abrogó a la anterior Ley Orgánica, establece que el Instituto Central sólo podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos de fomento económico que actualmente maneja, (FIRA, FIDEC y FOVI) por un lapso de dos años, y transcurrido ese término deberá de renunciar a la encomienda fiduciaria. El término referido expira el 1 de abril de 1996.

Es conveniente señalar que el proyecto de ley enviado al Congreso, contemplaba en el artículo décimo transitorio, seguir la línea adoptada en la ley de 1985 que en su artículo tercero transitorio indicaba que el Banco de México podía seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que entonces manejaba. Sin embargo, el proyecto fue modificado y el referido artículo décimo transitorio, salió a la luz como lo conocemos.

La situación comentada marca el final de la función de fiduciario del Gobierno Federal del Banco de México, en materia de fideicomisos de fomento económico. Es de justicia destacar que el Banco Central ha manejado la encomienda fiduciaria con gran eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad, constituyendo una garantía para el Gobierno Federal. Esta situación pronto llegará a su fin, y es cuestionable que las instituciones de banca de

desarrollo puedan continuar la tradición fiduciaria del Banco de México.

El Gobernador del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo indicó¹⁰³ indicó que los fideicomisos de fomento económico FIRA, FOVI, FIDEC y FOPESCA,¹⁰⁴ dejarán de ser administrados por el Instituto Central el próximo 31 de marzo de 1996, a este respecto solicitó que los nuevos administradores respeten la esencia y objetivos de los fondos. Remarcó que el principal logro del Banco de México como fiduciario en los fideicomisos referidos, ha sido el coadyuvar a la selección de proyectos de inversión rentable. Señaló que los fondos han creado arreglos operativos capaces de responder en forma flexible a los nuevos retos de la economía y las necesidades de financiamiento que cada sector les va presentando.

El funcionario citado, apuntó que la forma de operar de los fondos promueve que las decisiones queden en un elevado número de agentes económicos independientes y no sólo en las de una institución de desarrollo. Además el gobierno contribuye a que el costo del crédito sea menor y sus plazos más amplios, a la vez que absorbe una parte del riesgo.

¹⁰³ Intervención realizada en la inauguración de las oficinas centrales de FIRA, en Morelia. Mich., el 26 de octubre de 1994. Para más datos consultar los diarios El Economista, p. 13 y El Financiero, p. 6, del 27 de octubre del mismo año.

¹⁰⁴ El FOPESCA forma parte del sistema FIRA.

El pronunciamiento del Gobernador Mancera es que los fideicomisos que hoy maneja el Banco de México, deben ser preservados y fortalecidos, sin importar quién sea el fiduciario.

Consideramos que la crítica que hace el Gobernador del Banco de México es atinada, sin embargo los altos cargos de los fideicomisos de fomento administrados por el Banco Central recaen en funcionarios designados por el Gobernador del Banco, muchas veces sin respetar la estructura de carrera de los fondos.

En nuestra opinión los fideicomisos de fomento económico deben extinguirse e integrarse como programas específicos a las instituciones de banca de desarrollo.

2. Ley Orgánica de la Banca de Desarrollo y Fomento

Con vista a integrar los fondos a la banca de desarrollo no sería conveniente crear una Ley Orgánica de la Banca de Desarrollo y Fomento, sino por el contrario bastaría con reformar la ley específica de cada banco. Entre las razones que existen para este proceder destaca la necesidad de que sería indispensable modificar la Ley de Instituciones de Crédito, ocasionando un trabajo legislativo que consideramos innecesario.

Asimismo, es necesario mencionar que existen tendencias dentro del Banco Central para intentar crear un banco de desarrollo con la fusión de los fideicomisos administrados por BANXICO. En nuestra opinión esta propuesta no sería viable, debido

a que concentraría en una sola institución la atención del financiamiento de diversos aspectos tales como el comercio, agricultura, vivienda y servicios. Consideramos que es más adecuado reformar las instituciones de banca de desarrollo y seguir con la tónica de que cada institución atienda un sector económico determinado, así tendríamos la siguiente distribución:

NAFIN, con la integración a su estructura de FONATUR, tal y como absorbió a diversos fideicomisos como FOGAIN, FOMIN, FIDEIN, FONEP, PAI y FONEI, continuaría atendiendo a la industria, apoyando principalmente a la micro, pequeña y mediana empresa, asimismo continuaría la atención del sector turístico en los términos en los que lo ha hecho FONATUR. Esta institución ha llevado a cabo una función de modernización que ha sido reconocida en todo el mundo, consideramos que esta labor debe continuar.

BANCOMEXT, permanecería atendiendo al sector de fomento a las exportaciones.

BNCI, fusionaría al Fondo para el Desarrollo Comercial, y atendería al sector comercio, incluyendo al turismo, así como a los servicios.

BANRURAL se fusionaría con FIRA y FOCIR. En este caso sería necesario realizar una profunda reforma en la estructura del banco, redimensionando sus objetivos, y reorientándolos a los del FIRA.

BANOBRAS tendría que ser reestructurado y podría absorber una parte del FOVI, de acuerdo a los términos de su reforma. Con respecto al FOVI, encargado de apoyar a la vivienda, se debería replantear esta problemática, evaluando la conveniencia de crear un banco de desarrollo que atienda a ese sector, esto podría replantear la existencia del INFONAVIT y del FOVISSSTE, o bien repartir los recursos del fideicomiso en diversos bancos, otorgando la atención de la vivienda media en una institución de desarrollo, que bien pudiera ser NAFIN o BNCI.

En cuanto a BANJERCITO, debería ser considerado como un banco múltiple especial, y no de desarrollo.

Al efecto, y siguiendo el esquema de manejar casos prácticos, a continuación proponemos modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de Comercio Interior, que recibiría en su seno al Fondo para el Desarrollo Comercial.

LEY VIGENTE DE BNCI ¹⁰⁵	PROPUESTAS DE MODIFICACION
CAPITULO I De la sociedad, denominación, objeto y domicilio	
1. La presente ley rige al Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, en su carácter de institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Sin cambio.
2. El Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, en su carácter de banca de desarrollo, prestará el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo vigente y de los programas derivados del propio plan, en especial los relacionados con el financiamiento del desarrollo, para promover y financiar las actividades de los sectores encomendados en la presente ley.	Se podría redefinir el objetivo general haciéndolo más actual, de acuerdo a las políticas de la administración zedillista y al nuevo Plan Nacional de Desarrollo, así como señalar específicamente los sectores que va a financiar.
3. El Banco Nacional de Comercio Interior, en su carácter de institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto fundamental, la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional del país, promoviendo su productividad y eficiencia, en particular del comercio interior y del abasto, así como de los servicios y de aquellas ramas de actividad que por su importancia le encomiende el Gobierno Federal. La operación y funcionamiento de la sociedad se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios buscando alcanzar dentro de los sectores encomendados al prestar el servicio de banca y crédito, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4º de la Ley de Instituciones de Crédito.	Resulta conveniente listar los objetivos específicos del banco, en concordancia con el artículo 6, por ejemplo: - Apoyo al comercio interior, de todo tipo; - Apoyo al abasto; - Apoyo a los servicios y señalar cuales son; y - Apoyo al turismo y condiciones.
4. El domicilio del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, será el que determine su reglamento orgánico. La sociedad, previa aprobación de su consejo directivo, podrá establecer, reubicar o clausurar sucursales, agencias o cualquier otra clase de oficinas y nombrar corresponsales, en el país o en el extranjero, con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de lo previsto por el artículo 42 de la Ley de Instituciones de Crédito.	Señalar que el domicilio será la ciudad de México, D.F., y, de ser el caso, listar las principales oficinas en el extranjero.
5. La duración de la sociedad será indefinida.	Sin cambio.
CAPITULO II Objetivos y operaciones	

¹⁰⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1992.

<p>6. La sociedad con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector comercial y promover su eficiencia y competitividad en el ejercicio de su objeto, canalizará apoyos y recursos y estará facultada para:</p> <p>I. Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades de los sectores en las distintas zonas del país o que propicien el mejor uso de los recursos de cada región;</p> <p>II. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales, cuando se vinculen con la comercialización y el abasto, así como los servicios o con aquellas ramas de actividad que por su importancia le señale el Gobierno Federal;</p> <p>III. Apoyar financieramente y con asistencia técnica os programas de modernización de la infraestructura comercial, impulsando entre otros, la construcción y operación de centrales o módulos de abasto, centros de acopio, centros comerciales y tiendas de autoservicio, mercados, cámaras de maduración y refrigeración, tiendas sindicales, almacenes, bodegas e infraestructura vinculada con el desarrollo y modernización del comercio interior, el abasto y los servicios;</p> <p>IV. Apoyar financieramente la comercialización de productos básicos;</p> <p>V. Realizar estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios, relacionados con su objeto, a efecto de promover su realización entre inversionistas potenciales;</p> <p>VI. Apoyar financieramente la realización de estudios de viabilidad técnica, económica y financiera que permitan determinar la rentabilidad económica y social de los proyectos relacionados con su objeto social;</p> <p>VII. Promover el sano desarrollo tecnológico de conformidad con las necesidades de los sectores;</p> <p>VIII. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional. No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios;</p> <p>IX. Realizar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado, y</p> <p>X. Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal en relación al objeto de la sociedad señalado en el artículo 3º de esta ley.</p>	<p>Señalar más claramente el perfil y tipo de proyectos que se desea apoyar.</p> <p>En especial a la fracción III se le debe agregar el concepto de las nuevas unidades de comercialización, los centros de distribución, etc.</p> <p>Indicar el apoyo al turismo y a los servicios.</p> <p>Con respecto a la facultad de ser agente financiero del Gobierno Federal en la contratación de créditos externos, para evitar problemas de competencia se debe excluir a cualquier otra entidad facultada para el efecto.</p>
---	---

7. Para el cumplimiento de los objetivos a que se refieren los artículos 3º y 6º anteriores, la sociedad podrá:

I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere los artículos 46 y 47 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las operaciones señaladas en el citado artículo 46, fracciones I y II, las realizará en los términos del artículo 47 de dicho ordenamiento;

II. Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia los sectores mencionados en el artículo 3º de esta ley, conforme a las disposiciones legales aplicables;

III. Financiar estudios económicos que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios para su adecuado funcionamiento;

IV. Financiar el desarrollo de nueva tecnología vinculada a actividades relacionadas con sus objetivos, conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables;

V. Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades mercantiles;

VI. Otorgar avales o garantías;

VII. Participar en el capital social de empresas, conforme a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Instituciones de Crédito;

VIII. Emitir valores o títulos de crédito, incluyendo bonos bancarios de desarrollo, para el apoyo de las operaciones propias del objeto de la sociedad. Las emisiones procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional y serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista, caso en el cual le serán aplicables las disposiciones legales respectivas;

IX. Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto;

X. Emitir certificados de participación nominativos, en los que se haga constar la participación que tienen sus tenedores en títulos o valores, o en grupos de ellos, que se encuentren en poder de la institución, o vayan a ser adquiridos para ese objeto, como excepción a lo que establece el artículo 228 a) de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La sociedad conservará los valores de los coparticipantes, en simple custodia o en administración y en ese caso podrá celebrar, sobre los mismos títulos, las operaciones que estime pertinente y sólo será responsable del debido desempeño de su cargo.

Cuando los certificados de participación hagan constar el derecho del copropietario sobre valores individualmente determinados, se entenderá que la sociedad garantiza a los tenedores la entrega de esos títulos. Cuando los certificados hagan constar solamente la participación del copropietario en una parte alícuota de un conjunto de valores y de sus productos, o del valor que resulte de su venta, la sociedad sólo será responsable de la existencia de los valores y de la entrega de sus productos o de su precio, en su caso.

La emisión de dichos certificados se hará por declaración unilateral de la voluntad de la sociedad emisora, expresada en acta notarial, en la que se fijarán la naturaleza, condiciones, plazos de retiro, intereses o dividendos que la sociedad garantice a los tenedores de los certificados;

XI. Invertir en títulos representativos del capital social de empresas que le presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas;

XII. Invertir en el capital social de organizaciones auxiliares del crédito y de intermediarios financieros no bancarios.

Las inversiones a que se refiere esta fracción y la inmediata anterior se efectuarán de conformidad con lo dispuesto por los artículos 88 y 89 de la Ley de Instituciones de Crédito, y

XIII. Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin cambio.

<p>8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como excepción a lo dispuesto por los artículos 48 de la Ley de Instituciones de Crédito y 14 de la Ley Orgánica del Banco de México, dictará las disposiciones relacionadas con las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y de servicios que realice la sociedad para cumplir el objeto que se le ha encomendado en su carácter de Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo.</p> <p>Corresponde al Banco de México, en los términos de su Ley Orgánica, la determinación de los conceptos señalados en el párrafo anterior, respecto a las operaciones pasivas correspondientes a recursos que capten del público y que estén sujetos al régimen previsto en las fracciones I y VII del artículo 15 de la Ley Orgánica del Banco de México.</p>	Sin cambio.
<p>9. En los contratos de fideicomiso que celebre la sociedad, ésta podrá actuar en el mismo negocio como fiduciario y fideicomisario y realizar operaciones con la propia sociedad en cumplimiento de fideicomisos y mandatos, como excepción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y al inciso a) de la fracción XIX del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.</p>	Se debe insertar una recomendación para darle transparencia a esta facultad de excepción.
<p>10. El Gobierno Federal responderá en todo tiempo, de las operaciones concertadas por el Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, con personas físicas o morales nacionales y con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales o intergubernamentales, o cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.</p>	Sin cambio.
<p>CAPITULO III Capital Social</p>	
<p>11. El capital social del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, estará representado por certificados de aportación patrimonial, correspondiendo un 66% de éstos a la serie "A" y el restante 34% a la serie "B". El valor nominal de éstos títulos se determinará en su reglamento orgánico.</p> <p>La serie "A" sólo será suscrita por el Gobierno Federal, se emitirá en un título que no llevará cupones, el cual será intransmisible y en ningún momento podrá cambiar su naturaleza o los derechos que le confiere al propio Gobierno Federal.</p> <p>La serie "B" podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas preferentemente comerciantes. Los certificados de la serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios, puedan adquirir certificados de la serie "B" en una proporción mayor de la establecida en el artículo 33 de la Ley de Instituciones de Crédito.</p>	Sin cambio.
<p>12. El capital neto a que se refiere el artículo 50 de la Ley de Instituciones de Crédito, será el que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.</p>	Sin cambio.

<p>13. En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de la sociedad, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros.</p> <p>Las personas que contravengan lo dispuesto por este artículo, perderán en favor del Gobierno Federal la participación de que se trate.</p>	<p>Sin cambio.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO IV Administración y Vigilancia</p>	
<p>14. La administración del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, estará encomendada a un consejo directivo y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia.</p>	<p>Sin cambio.</p>
<p>15. El consejo directivo estará integrado por 9 consejeros, distribuidos de la siguiente forma:</p> <p>I. 5 consejeros representaran a la serie "A" de certificados de aportación patrimonial, que serán:</p> <p>a) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el consejo directivo;</p> <p>b) El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien tendrá el carácter de vicepresidente;</p> <p>c) Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>d) Un representante de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y</p> <p>e) Un representante del Banco de México.</p> <p>Los consejeros de la serie "A" reunirán las características que al efecto señala el artículo 41 de la Ley de Instituciones de Crédito y tratándose de servidores públicos de la administración pública federal, tendrán el nivel jerárquico que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>II. 4 consejeros de la serie "B" que serán designados en los términos que al efecto establezca el reglamento orgánico de la sociedad.</p> <p>Los consejeros de la serie "B" durarán en su cargo un año pudiendo ser reelectos.</p> <p>Por cada consejero propietario se nombrará un suplente, en la forma y términos en que lo sean los propietarios.</p> <p>En los casos de las designaciones de consejeros suplentes que representen a la serie "A", éstas se efectuarán por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de hacienda y Crédito Público, debiendo recaer dichas designaciones en servidores públicos de la administración pública federal o profesional independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materia económica y financiera.</p> <p>Las renunciaciones de los consejeros serán presentadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del consejo directivo de la sociedad.</p> <p>Los miembros que se designen para cubrir vacantes duraran en su cargo el tiempo que falte por transcurrir al consejero sustituido.</p>	<p>Con respecto a la conformación del consejo directivo, se debe reestructurar su composición, quedando de la siguiente forma:</p> <p>De la serie "A", eliminar la representación de la SHCP, contemplada en el inciso c) y asignarla a otra dependencia, que podría ser la Secretaría de Turismo, en atención a que BNCI podría atender a ese sector.</p> <p>Respecto a los 4 asientos de la serie "B" se debe asignar a la CONCANACO uno, y los otros tres a reconocidas personalidades del sector comercial y turístico.</p> <p>Asimismo se debe modificar la mención de la SARH por la de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.</p>
<p>16. El consejo directivo se reunirá por lo menos una vez al mes, y sesionará válidamente con la asistencia de 5 consejeros, siempre y cuando entre ellos se encuentren por lo menos 3 de los nombrados por la serie "A".</p> <p>Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.</p>	<p>Sin cambio.</p>

<p>17. No podrán ser consejeros las personas que se encuentren en los casos señalados por el artículo 41, de la Ley de Instituciones de Crédito.</p> <p>Si alguno de los consejeros designados llegare a encontrarse comprendido, durante el ejercicio de su cargo, en cualquiera de los supuestos del artículo señalado, será sustituido por su suplente, por todo el tiempo que dure el impedimento y no se haga designación del consejero propietario.</p>	Sin cambio.
<p>18. El consejo dirigirá a la sociedad en los términos previstos en el artículo 42 y demás relativos de la Ley de Instituciones de Crédito.</p> <p>El consejo directivo podrá acordar la realización de las operaciones inherentes al objeto de la sociedad. Los acuerdos que en su caso dicten respecto a las operaciones previstas en las fracciones VI y XI del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, deberán considerar la propuesta del director general.</p>	Sin cambio.
<p>19. También serán facultades del consejo directivo, las siguientes:</p> <p>I. Aprobar el informe anual de actividades que le presente el director general;</p> <p>II. Aprobar las inversiones en capital de riesgo a que se refiere la fracción VII del artículo 7º de la presente ley y su enajenación, estableciendo las modalidades que considere convenientes;</p> <p>III. Aprobar los demás programas específicos y reglamentos internos de la institución que le presente el director general, a efecto de someterlos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	Incorporar el texto de este artículo al anterior.
<p>20. El director general será designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer ese nombramiento en persona que reúna los requisitos que establecen los artículos 24 y 43 de la Ley de Instituciones de Crédito.</p>	Se debe establecer un mecanismo para seleccionar al director general en base a criterios más específicos tales como de carrera en el banco, de experiencia y conocimiento del sector, etc., y no sólo por la voluntad del Presidente de la República.

<p>21. El director general tendrá a su cargo la administración y representación legal del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al consejo directivo; al efecto tendrá las siguientes facultades y funciones:</p> <p>I. En el ejercicio de sus atribuciones de representación legal, podrá celebrar u otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la sociedad, contará para ello con las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias. En tal virtud y de manera enunciativa podrá emitir, avalar y negociar títulos de crédito, querrellarse y otorgar perdón, ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo; comprometer en árbitros y transigir, otorgar poderes generales y especiales con todas las facultades que le competan, aun las que requieran cláusula especial, sustituirlos y revocarlos, debiendo obtener autorización expresa del consejo directivo cuando se trate de otorgar poderes generales para actos de dominio;</p> <p>II. Ejecutar las resoluciones del consejo directivo;</p> <p>III. Llevar la firma social;</p> <p>IV. Actuar como delegado fiduciario general;</p> <p>V. Las que le señale el reglamento orgánico, y</p> <p>VI. Las que le delegue el consejo directivo.</p> <p>Dentro de sus funciones administrativas, el director general someterá a la consideración del consejo directivo los proyectos y programas relacionados con las facultades que al propio consejo confiere el artículo 42 de la Ley de Instituciones de Crédito.</p>	<p>Sin cambio.</p>
<p>22. El órgano de vigilancia de la sociedad, estará integrado por 2 comisarios, nombrados uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por la Comisión Consultiva a que se refiere el artículo siguiente. Por cada comisario se nombrará el respectivo suplente. Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar: los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluida la del consejo, así como para llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, las que podrán ejercer conjunta o separadamente, teniendo el derecho de asistir a las juntas del consejo directivo con voz.</p>	<p>Modificar por el cambio de nombre de la SECOGEF por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p>
<p>23. En los términos del artículo 45 de la Ley de Instituciones de Crédito, el Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, tendrá una comisión consultiva integrada por los titulares de los certificados de la serie "B" distintos del Gobierno Federal, la cual se reunirá por lo menos una vez al año.</p>	<p>Las reuniones de esta comisión deberían ser, al menos, cada seis meses, con el objeto de que sus integrantes esten actualizados y no pierdan la oportunidad de la gestión del banco.</p>
<p>24. Los consejeros, el director general, los directores, los subdirectores, y los delegados fiduciarios de la sociedad, sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir testimonio en juicio en representación de la misma, cuando las posiciones y las preguntas se formulen por medio de oficio, el que contestarán por escrito dentro del término que señalen las autoridades respectivas.</p>	<p>Sin cambio.</p>

CAPITULO V Disposiciones Generales	
25. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpretará para efectos administrativos la presente ley, y expedirá las disposiciones complementarias que se requieran en la aplicación de la misma.	Sin cambio.
26. Las operaciones y servicios de la sociedad, se registrarán por lo dispuesto en la presente ley, y supletoriamente por la Ley de Instituciones de Crédito, por la Ley Orgánica del Banco de México y por las demás disposiciones legales aplicables.	Sin cambio.
27. La sociedad formulará anualmente sus programas financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, así como sus programas operativos, en los términos de lo dispuesto por los artículos 31 y 42 de la Ley de Instituciones de Crédito.	Sin cambio.
28. Previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la sociedad deberá constituir las reservas y fondos necesarios para el adecuado cumplimiento del objeto que esta ley le encomienda. Las cantidades que se hayan llevado a dichas reservas y fondos no se considerarán remanentes de operación. Fijado el monto del remanente y separada la cantidad que corresponda pagar por el impuesto respectivo y por la participación de los trabajadores en las utilidades de la sociedad, el saldo se aplicará en los términos previstos por el reglamento orgánico.	Sin cambio.
TRANSITORIOS	
1. Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Sin cambio.
2. La presente ley abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986.	De promulgarse los cambios en la ley se derogarían los supuestos correspondientes.
3. El Banco Nacional del Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, cambia su denominación a Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo.	Desaparece.

<p>4. Las inscripciones y anotaciones marginales de cualquier naturaleza efectuadas en los registros públicos de la propiedad y del comercio, así como cualquier otro registro relativo al Banco Nacional del Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, respecto de inmuebles, muebles, marcas, contratos, convenios, títulos de crédito, comisiones de carácter mercantil y cualesquiera otras, se entenderán referidas al Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo.</p> <p>Asimismo, corresponde al Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, las acciones, excepciones, defensas y recursos de cualquier naturaleza deducidos en los juicios o procedimientos administrativos en los que el Banco Nacional del Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, hubiese sido parte con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor de la presente ley.</p> <p>Las autorizaciones, poderes, mandatos y demás actos jurídicos y medidas administrativas, otorgados, dictados o celebrados con fundamento en la ley que se abroga, continuarán en vigor hasta que no sean revocados o modificados por los órganos o autoridades competentes.</p>	Desaparece.
<p>5. En tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expida el Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, que contemple las modificaciones correspondientes, a fin de adecuarlo a los términos de esta ley, continuará en vigor el que venía rigiendo al Banco Nacional del Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de abril de 1991. Todas las menciones legales y reglamentarias al Banco Nacional del Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, se entenderán referidas al Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo en los términos de la presente ley.</p>	Desaparece.
<p>6. El reglamento orgánico de la sociedad deberá expedirse en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la fecha de la vigencia de la presente ley.</p>	Desaparece.

3. Forma de organización. Organigrama. Personal. Manual de Organización.

Un organigrama general del Banco Nacional de Comercio Interior, una vez consumada la fusión del Fondo para el Desarrollo Comercial, sería el siguiente:

DIRECCION GENERAL

DIRECCIONES GENERALES ADJUNTAS

FINANCIAMIENTO	TECNICA	FINANCIERA	ADMINISTRACION
----------------	---------	------------	----------------

CONTRALORIA GENERAL

DIRECCIONES

BANCA METROPOLITANA	INVESTIGACION Y DESARROLLO	PLANEACION Y POLITICA FINANCIERA	RECURSOS HUMANOS
BANCA REGIONAL NORTE	PROYECTOS DE INVERSION	CONTABILIDAD Y OPERACIONES	ORGANIZACION Y SISTEMAS
BANCA REGIONAL CENTRO	ASISTENCIA TECNICA	TESORERIA	JURIDICA
BANCA REGIONAL SUR	CAPACITACION	PROGRAMACION E INFORMACION FINANCIERA	FIDUCIARIA

PROMOCION COMERCIAL	COMERCIO		SERVICIOS GENERALES
CREDITO	TURISMO		
BANCA INVERSION	DE SERVICIOS		
AUDITORIA		CONTRALORIA DEL CREDITO	

CONCLUSIONES

PRIMERA. Es indudable que el fideicomiso de fomento económico ha jugado un papel muy importante dentro de nuestro sistema financiero. Destaca el rol protagónico de inductor de crédito de fomento en beneficio de sectores no apoyados por el crédito institucional, y su participación en proyectos de inversión de alto contenido social. Sin embargo, en el momento actual no se requiere de la permanencia de esta figura jurídica, en atención a que el subsidio implícito en los créditos de fomento, que corre a cargo del Estado, es una carga demasiado onerosa para el mismo.

SEGUNDA. Es indispensable reevaluar el papel de la banca de desarrollo, para lo cual se debe realizar una clasificación real de las instituciones que tienen la atribución y facultad para actuar como banca de desarrollo. A saber ese carácter lo tienen sólo los siguientes bancos: Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco de Comercio Interior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Banco Nacional de Crédito Rural.

TERCERA. Se debe excluir de la banca de desarrollo a las instituciones que no cumplen esa función, tal es el caso del Banco Nacional del Ejército Fuerza Aérea y Armada, considerado como una institución de banca de desarrollo y que atiende al sector de las fuerzas armadas como un banco comercial y no como uno de desarrollo, y al Patronato del Ahorro Nacional, entidad especializada en el fomento del ahorro de las clases populares. Consideramos que

estas instituciones tienen un régimen de excepción, y deben considerarse fuera del ámbito de la banca de desarrollo.

CUARTA. Entre las acciones que deben realizarse para fortalecer el papel de la banca de desarrollo, se encuentra la integración de los fondos de fomento a las instituciones de banca de desarrollo, ya sea como parte de la estructura de una institución específica, o bien como nuevas instituciones.

La propuesta concreta es que los Fondos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el FOCIR se integren con BANRURAL y constituyan una nueva institución de banca de desarrollo, con otro nombre la cual tendrá por objeto el financiar todos los aspectos del sector agrícola. Para llevar a cabo esta situación, sería necesario revisar a fondo la cartera vencida del BANRURAL, renegociando e incluso condonando los adeudos irre recuperables. Este aspecto, que resultaría muy costoso para el Estado, redundaría en que la nueva institución que emerja de la fusión propuesta, inicie actividades con una nueva imagen, y sólo conceda financiamientos a los proyectos de inversión que resulten viables.

El Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) se fusionaría con el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), para continuar apoyando al sector comercio. Además, consideramos la posibilidad de que una parte de los recursos del Fondo de Operación para la Vivienda (FOVI) sean transferidos a BNCI, con lo que esta institución estaría facultada para financiar cierta clase de vivienda.

La parte restante de los recursos del FOVI se destinarían al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, a Nacional Financiera y al INFONAVIT.

QUINTA. Las funciones que realiza BANOBRAS deben ser analizadas y de permanecer dicha institución debe ser objeto de una profunda reestructura. De juzgarse conveniente su extinción, sus recursos pasarían a engrosar el patrimonio de las Instituciones de banca de desarrollo que permanezcan en el sistema, con el objeto de fortalecerlas.

Consideramos conveniente meditar la posibilidad de reconvertir el papel de BANOBRAS, modificar su estructura, funciones y orientarlo al apoyo a la vivienda. Este aspecto sería posible fusionando al FOVI con BANOBRAS, y procediendo a la creación de una nueva institución, con una imagen distinta a la conocida.

SEXTA. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) debe integrarse a NAFIN, como un programa específico, en los mismos términos que lo han hecho otros de los fideicomisos administrados por esta institución. Además, consideramos que una parte del patrimonio de FONATUR debe ser transferido al Banco Nacional de Comercio Interior, que atendería también al sector turismo.

SEPTIMA. Como consecuencia de su nueva ley, el Banco de México debe limitarse a las atribuciones que ese ordenamiento le confiere. Por consiguiente debe abandonar la encomienda fiduciaria del Gobierno Federal en los fideicomisos de fomento económico, en un plazo que vence el 31 de marzo de 1996. Con el cumplimiento de esta obligación, llegara a su fin una etapa en la historia bancaria de nuestro país, en virtud de que consideramos que pocas instituciones, entre ellas el Banco de México, pueden cumplir eficazmente la función fiduciaria del Gobierno Federal en materia de fondos de fomento económico. Por tal motivo creemos que los fondos de fomento deben ser fusionados con las instituciones de banca de desarrollo y posteriormente extinguirse, integrando sus atribuciones y funciones al banco de desarrollo de que se trate.

OCTAVA. Las autoridades competentes deben dictar políticas de crédito congruentes y que sean de acuerdo con la apertura financiera que se pretende instaurar en el país. Asimismo el otorgamiento de créditos debe realizarse bajo criterios más selectivos, cumpliendo fielmente el objeto de cada institución, y tomando en cuenta el impacto que puedan causar en el nicho o sector de la economía en que se desenvuelvan. Para ello, las instituciones de banca de desarrollo deben garantizar y respaldar, en un gran porcentaje, a los proyectos que se consideren de impacto en el sector.

NOVENA. La nueva banca de desarrollo que emerja de esta readecuación debe actuar en un ámbito de competencia definido, debiendo existir un banco de desarrollo por sector, a

saber comercio exterior; agricultura, ganadería y pesca; vivienda; turismo; servicios; comercio interior; e industria. En consecuencia, la autoridad no debe permitir la intromisión y competencia desleal entre bancos de desarrollo, tal y como ha acontecido en el pasado¹⁰⁶ No obstante lo anterior, se debe fomentar la complementariedad en proyectos de inversión rentables y que abarquen sectores económicos diferentes.

DECIMA. No creemos conveniente el constituir una nueva institución de banca de desarrollo con la fusión de los tres fideicomisos manejados por el Banco de México, este anhelo de algunos pensadores del propio Banco Central provocaría una gran concentración de funciones de banca de desarrollo y desequilibraría a todo el sistema.

DECIMAPRIMERA. La operación de la nueva banca de fomento debe ser bajo la mecánica operativa de segundo piso, bajo la cual las instituciones de fomento no tratan directamente con el usuario final asumiendo únicamente el riesgo del banco comercial, y este último es el que toma el riesgo del proyecto. En esta clase de operación las instituciones realizan operaciones de descuento que permiten a las instituciones de crédito adquirir documentos que contengan obligaciones de pago anteriores a su vencimiento, lo que

¹⁰⁶ Como ejemplo podemos citar el caso de invasión al sector comercio, realizado por NAFIN, cuyo ámbito de acción es el sector industrial, en perjuicio del FIDEC, en 1989, donde se llegó al extremo por parte de la primera institución de "piratear" proyectos de tipo comercial comprometidos con el Fondo para el Desarrollo Comercial.

permite obtener una utilidad derivada de la diferencia entre el valor nominal del documento y los intereses que se rebajan por el pago anticipado de la obligación. Este descuento de créditos, que efectúa la banca comercial con la banca de desarrollo permite que se reduzca el costo financiero de los proyectos apoyados, aprovechando la metodología avanzada de las primeras en la evaluación y seguimiento de proyectos de inversión. De esta manera, la banca comercial decide qué proyectos financiar dentro de los sectores apoyados por la banca de fomento, y esta última financia al banco comercial sujeto a que las condiciones para el usuario final se ajusten a ciertos parámetros. En consecuencia la autoridad debe vigilar y sancionar a las instituciones que invadan el primer piso.

DECIMASEGUNDA. El mecanismo para extinguir los fondos de fomento económico debe consistir, en primer lugar, en expedir un acuerdo de sustitución del fiduciario; en segundo lugar, en un acuerdo de extinción del fideicomiso dentro del nuevo fiduciario; y en último lugar, en reformar el marco jurídico de cada banco de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario. Cuarta edición, Porrúa, México, 1991.

BARRERA GRAF, Jorge. Nueva Legislación Bancaria. Editorial Porrúa, México, 1985.

BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso, teoría y práctica. Tercera edición, Porrúa, México, 1976.

BATIZA, Rodolfo. Principios básicos del Fideicomiso y de la administración fiduciaria. Porrúa, México, 1977.

BAUCHE GARCADIAGO, Mario. Operaciones bancarias, activas, pasivas y complementarias. Porrúa, México, 1983.

BETETA, Mario Ramón. Las instituciones fiduciarias y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la Organización SOMEX, S. A., México, 1982.

BOJALIL, Julián. Fideicomiso. Porrúa, México, 1963.

BORJA MARTINEZ, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. FCE, México, 1991.

CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Sexta edición, Herrero. México, 1978.

CERVANTES AHUMADA, Raúl. "Marco Jurídico de la Función Bancaria". en la obra La Reforma de la Legislación Mercantil, Editorial Porrúa. México, 1985.

DE ITURBIDE, Aníbal. La Banca. Breve Ojeada Histórica. Jus, México, 1966.

DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico. Porrúa, México, 1971.

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Porrúa. México, 1986.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1977.

HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Trillas, México, 1988.

LEPAULLE, Pierre, Tratado Teórico y Práctico de los Trusts, en Derecho Interno, en Derecho Fiscal y en Derecho Internacional, traducción por Pablo Macedo, Porrúa. México, 1975.

LICON BACA, Clemente. Fideicomiso Público. Una alternativa de la Administración. Oscar Ramírez, México, 1982.

LIRA LOPEZ, Salvador. Historia del FIRA. s.e. México, 1955.

MALPICA DE LA MADRID, Luis. La Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento. UNAM, México, 1986.

MANERO, Antonio. El Banco de México, sus orígenes y fundación. Banco de México, México, 1992.

MARQUEZ, Javier. Las Instituciones financieras y el desarrollo económico. FCE, México, 1963.

MAYDON GARZA, Marín. La Banca de Fomento. Experiencias de Ingeniería Financiera. NAFIN y FCE, México, 1994.

MUÑOZ, Luis. El Fideicomiso. Editor y Distribuidor. México, 1980.

ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una visión de la Modernización de México. FCE, México, 1994.

ORTIZ MENA, Antonio. "La Relación entre el Gobierno Federal y el Banco de México", en Rodrigo Gómez, Vida y Obra, FCE, México, 1991.

PEÑALOZA SANTILLAN, David. El Fideicomiso Público Mexicano. Cajica. México, 1983.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo II, 14. edición, Porrúa. México, 1979.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México, INAP. México, 1980.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. VARIOS COLABORADORES. La Administración Pública Contemporánea en México. Segunda edición, FCE, México, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1992.

VAZQUEZ ARMINIO, Rodrigo. Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano y sus Principales Aplicaciones Prácticas. Conferencia pronunciada en el salón de actos del Colegio de Abogados de México, Porrúa, 1964.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Segunda edición, Porrúa, México, 1992.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 97. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

Código Civil para el Distrito Federal. 62. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Código de Comercio. 58. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 29. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 28. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

Ley de Instituciones de Crédito. 39. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Lev Orgánica del Banco de México. 1a. edición. Banco de México. México, 1994.

Lev General de Títulos y Operaciones de Crédito. 39. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Lev Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B. del Artículo 123 Constitucional. 39. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Lev Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. 44. edición. Editorial Andrade. México, 1986.

Lev General de Deuda Pública. 39. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Lev de Planeación. 39. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

Reglamento de la Lev de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 29. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

Reglamento de la Lev Federal de las Entidades Paraestatales. 29. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

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. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de febrero de 1979.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1994.

Acuerdo por el que se autoriza la constitución del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC). Diario Oficial de la Federación, México, 24 de marzo de 1980.

Acuerdo por el que se autoriza la extinción del Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC). Diario Oficial de la Federación, México, 6 de diciembre de 1985.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de mayo de 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 1989

Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1984-1988. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de septiembre de 1984.

Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1990-1994. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de diciembre de 1990.

Reglas Generales de Operación de FOMEX, FIRA, FOVI, FONATUR y FIDEC.

DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 20 edición, Porrúa, México, 1994.

OTRAS FUENTES

ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO. Anuarios Financieros. Ejercicios de 1954 a 1981. Volumen 14 al 41, ABM, México, 1954 a 1993.

ASOCIACION MEXICANA DE BANCOS. Anuario Financiero. Ejercicio de 1992, Volumen 53, AMB, México, 1993, 2231 pp.

ALVAREZ MORALES, Eduardo, DE LA PEZA, José Luis y otros. El Fideicomiso en México y su viabilidad en España. Ponencias presentadas en Madrid, el 19 y 20 de noviembre de 1979, Banco de Bilbao y Banco Nacional de México, Madrid, 1980.

BANCO DE MEXICO. Informe Anual desde 1954 hasta 1993. Banco de México, 1955 a 1994.

BANCO DE MEXICO. Manual de Organización de los Fideicomisos de Fomento Económico. Banco de México, México, 1980.

COMISION NACIONAL BANCARIA. Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo. Tomo II, junio de 1994, N°. 6, México, 1994, 49 pp.

NACIONAL FINANCIERA. Principales Fondos de Fomento Económico, 1982-1983. NAFINSA, México, 1983.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Volumen 3, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presidencia de la República, México, 1982.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Manual de Organización de la SHCP. SHCP, México, 1987.