

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**FIDEICOMISO PUBLICO Y BIENESTAR SOCIAL
ESTUDIO DE UN CASO: FONACOT (1974-2000)**

298700

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA,
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
P U B L I C A**
P R E S E N T A :
MA. DE JESUS SANCHEZ MARCOS



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.

GRACIAS:

A DIOS, POR DARMELA OPORTUNIDAD DE ESTAR CON VIDA.

A MI PEQUEÑA DIANA GABRIELA, POR PERMITIRME REALIZARME COMO MADRE, SER LA RAZÓN DE MI VIDA Y UN GRAN MOTIVO PARA CULMINAR UNA META MÁS.

A MIS PADRES, SR. LEONARDO Y SRA. MA. DE JESÚS POR SU CONFIANZA Y APOYO A LO LARGO DE MI VIDA.

A JUAN MANUEL, POR SU GRAN APOYO EN LA ELABORACIÓN Y CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A MIS HERMANOS, FELIX, ELOISA, JOSE LUIS, VALENTINA, LEONARDO Y JUAN ANTONIO POR SU VALIOSO E INCONDICIONAL APOYO.

A MI QUERIDA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, POR HABERME ESPERADO A CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN CONTRAÍDA DESDE QUE ME ABRIO SUS PUERTAS.

A MI ASESOR, PROF. JOSE LUIS GUTIERREZ FRAGOSO POR EL TIEMPO OCUPADO EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO.

Ma. de Jesús Sánchez Marcos

ÍNDICE

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	PÁGINA
	INTRODUCCION	
1.	SUSTENTO TEÓRICO	1
1.1	El Fideicomiso una Conceptualización	1
1.2	Constitución del Fideicomiso en México	5
1.3	Características esenciales	11
1.4	Clasificación	12
1.5	Fin del Fideicomiso	14
1.6	Bienestar Social	16
2.	EL FIDEICOMISO PÚBLICO EN MÉXICO	22
2.1	Características del Fideicomiso Público	22
2.2	Marco Jurídico Gubernamental	25
2.3	Elementos del Fideicomiso Público	32
2.4	Organización	34
2.5	Operación y Administración	35
3.	EVOLUCIÓN DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS EN MÉXICO	38
3.1	Fideicomisos constituidos	42
3.2	Reestructuración, fusión y desaparición	44
3.4	Vigentes al 2000	54
4	PRINCIPALES INSTITUCIONES FIDUCIARIAS DE APOYO	56
4.1	Fideicomisos Administrados por Nacional Financiera (NAFINSA)	57
4.2	Fideicomisos Administrados por el Banco de México	63
4.3	Fideicomisos Administrados por BANOBRAS	67

5.	FONDO DE FOMENTO Y GARANTIA PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (FONACOT)	72
5.1	Antecedentes	73
5.2	Marco Jurídico	75
5.3	Fines del Fonacot	80
5.4	Integración y funcionamiento	82
5.5	Desarrollo de la estructura orgánica del Fonacot	84
5.6	El Crédito Fonacot	89
5.7	Gestión del Fonacot	94
5.7.1	Período 1974 - 1982	94
5.7.2	Período 1983 -1987	100
5.7.3	Período 1988 - 1994	105
5.7.4	Período 1995 - 2000	112
	Conclusiones y recomendaciones	127
	ANEXOS	
	Bibliografía	

INTRODUCCIÓN

El Fideicomiso Público en México, ha tenido un papel significativo dentro de la Administración Pública. El objetivo esencial que le ha asignado el ejecutivo es el de coadyuvar al cumplimiento de los diversos programas que en cada sexenio se pretende cumplir, estos fideicomisos han estado contemplados en los programas para fomentar la actividad industrial, financiera y social y como apoyo a áreas prioritarias y estratégicas, por su importancia económica y social para el desarrollo nacional. Constituye uno de los medios con que cuenta la Administración Pública Paraestatal para cumplir con determinados programas por ser un instrumento ágil y flexible, en virtud que lleva a cabo funciones concretas y constituye un medio adecuado para contribuir a la solución de problemas nacionales.

En este sentido los fideicomisos han fungido como instrumentos de apoyo y desarrollo, por ejemplo el Fondo de Fomento y Garantía de Apoyo a la Industria (FOGAIN) marca claramente que uno de los objetivos que en 1953 se perseguía era fortalecer a la economía a través del sector industrial, ya que el FOGAIN, tenía por objeto impulsar a la mediana y pequeña empresa, otorgándoles créditos.

El auge que a partir de 1970 se presentó en la creación de los fideicomisos, nos señala la importancia que han tenido para el Gobierno Federal. Sin embargo muchos hechos se han presentado en su desarrollo, entre ellos están las grandes reformas que a partir de 1980 se implantaron en nuestro país, hechos que indudablemente han provocado cambios severos en cuanto a su estructura, constitución, financiamiento y operación.

Así, se observa como durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, principalmente se llevó a cabo la extinción de varios fideicomisos como consecuencia de la reestructuración paraestatal. El capítulo V del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 establece categóricamente que las entidades que no

reúnan las características de estratégicas, prioritarias o de ambas serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, y que carezcan de viabilidad económicas;
- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración y complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa;
- Se transferirán a Gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo;
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Siendo la Administración Pública el marco de estas organizaciones gubernamentales, este estudio de los fideicomisos observa como éstos tuvieron un auge en los setentas y parte de los ochentas constituyéndose como organismos de apoyo social y económico, situación que originó una severa crítica por parte de algunos legisladores toda vez que se argumentaba que los fideicomisos representaban un gasto innecesario, provocando que los recursos se desviarán en lugar de enfocarlos hacia aquellas comunidades marginadas que a la fecha presentan situaciones austeras en cuanto a servicios de salud, educación y vivienda. Estos supuestos errores administrativos motivaron que se realizará un estudio al respecto dando como resultado que se liquidarán un 85%, de los que a principios de los ochentas estaban vigentes, quedando para el 2000 sólo 247 fideicomisos, lo que representa un 15% dentro de la estructura administrativa Paraestatal.

Todo estudio relacionado con los organismos públicos, involucra a los estudiosos en Administración Pública, toda vez que son la fuente para tratar de entender el

porque se crearon en forma masiva y para sugerir soluciones en pro de una mejora en la Administración Pública.

El presente es un trabajo monográfico que plantea los siguientes objetivos:

- Analizar el desarrollo de los fideicomisos públicos, su creación y extinción, y en el cual se concluye que son organismos dependientes del ejecutivo y sujetos a factores económicos y coyunturales para su justificación y existencia en la mayoría de los casos,
- Resaltar la función que juegan como instrumento del Estado para lograr el bienestar social, y
- Evaluar el papel de Fonacot, como fideicomiso público dentro del Sector Paraestatal, debido a su contribución en mejorar las condiciones de vida de la población de escasos recursos.

La bibliografía a partir de la cual se presenta esta tesis son documentos oficiales que al respecto emiten las Dependencias de Gobierno, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Informes de Labores de las Instituciones Bancarias que actúan como fiduciarias, que en este caso se referirá brevemente al Banco Nacional de Obras y Servicios, Banco de México y Nacional Financiera, en virtud de que particularmente se consideran Instituciones medulares en la administración de los fideicomisos, así mismo se toma como referencia los Informes de Gobierno.

Tales elementos, permiten un análisis del papel que desempeñan como entes de apoyo para el logro de los objetivos y metas trazadas en los programas del Gobierno Federal, plasmados éstos en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Para fines de presentación esta investigación se divide en cinco capítulos.

En el primer capítulo se tratan los aspectos generales del fideicomiso como son: definición su marco jurídico, cuyo estudio se inicia a partir de la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito, de 1924, hasta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Es importante señalar que las primeras leyes se enfocaron propiamente al ámbito bancario, es decir al fideicomiso privado. Con la constitución del FOGAIN, como ya lo mencionamos anteriormente el Estado marcó tácitamente su injerencia en los fideicomiso promoviendo lineamientos sobre los cuales operarían implícitamente determinando su control, lo anterior permite contextualizarlos dentro de la administración pública paraestatal y sobre todo determinar su objeto y razón de ser.

En el segundo capítulo, se desarrolla la evolución de los fideicomisos, y se observa como a partir de 1970 se presentó la tendencia del Estado por abarcar los sectores agropecuarios, industrial, comercial, de la banca y aquellas ramas que implican un beneficio social como son la vivienda y salud, el otorgamiento de créditos para la obtención de artículos de primera necesidad y servicios turísticos principalmente. Dentro de este contexto surgen los fideicomisos públicos como organismos innovadores de la Administración Pública: instrumentos de apoyo para fortalecer el aspecto económico y social del país.

En el tercer capítulo se presenta la transición que sufrieron los fideicomisos a partir de 1982 y hasta el 2000, en virtud que durante este período, es donde se observa con mayor precisión la decisión del Estado respecto a llevar a cabo la extinción y fusión de éstos, así mismo se citan los parámetros que se tomaron en cuenta para llevar a cabo dicho procedimiento, en este capítulo se intenta mostrar como se ocasionó el debilitamiento de estos entes públicos dentro de la estructura paraestatal.

Es bajo estos parámetros que se justifica el estudiar la evolución de los mismos, tomando como punto de estudio el período de 1974 al 2000, toda vez, que como

ya se mencionó anteriormente, en este período se vislumbra claramente el papel que representan en el desarrollo nacional, por qué se constituyen, con qué objeto y cuáles fueron los factores determinantes que propiciaron su fusión, liquidación o extinción.

El cuarto capítulo describe someramente tres de las Instituciones Fiduciarias que administran a los fideicomisos públicos como son "Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco de México y Nacional Financiera". Instituciones que al ser consideradas como banca de desarrollo, el estado les encomienda la tarea de vigilar la operación de los fideicomisos.

Del estudio realizado a los fideicomisos dentro de la Administración Pública Paraestatal, se observa que estas tres instituciones tienen la mayor injerencia, ya que del universo de los fideicomisos, podríamos afirmar que los más relevantes están a cargo de éstas; como ejemplo podemos citar al FIDEIN, FIDEFRUT, FONATUR, FOVI-FOGA, FOMIN, FONHAPO, FONACOT entre otros.

Hasta aquí el presente trabajo pretende ubicar el papel del fideicomiso público en el desarrollo Nacional, no sólo encuadrándolo como instrumento de apoyo del Gobierno Federal, sino como verdadero instrumento de bienestar social, considerando además que con una adecuada administración podrían ser mas competitivos, ante organismos privados.

El quinto capítulo describe el desarrollo de uno de los Fideicomiso que libró las políticas de adelgazamiento del Gobierno Federal, cuyo objeto por el que fue creado es coadyuvar a mejor el nivel de vida de los trabajadores a través de otorgamiento de crédito para adquisición de bienes de consumo duradero como son muebles, artículos de línea blanca, aparatos electrodomésticos, útiles escolares, servicios turísticos hasta de servicios funerarios dicho fideicomiso es el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).

Es de particular interés presentar el desarrollo de este fideicomiso y a través de esto concluir si verdaderamente cumple su encomienda o presenta debilidades y deficiencias en su gestión.

Con objeto de dar a conocer la constitución, origen y funcionamiento y el objetivo de este fideicomiso, se describen sus antecedentes, presentando el Marco Jurídico que regula a éste partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que en términos generales regula a los fideicomisos, el decreto presidencial que dio inicio a su fundación y demás ordenamientos complementarios que intrínsecamente ingieren en la operación de Fonacot, posteriormente se presenta en forma esquemática su estructura orgánica y grosso modo los cambios paulatinos que ha sufrido desde su constitución hasta el 2000; finalmente se cita brevemente desde la fecha de su constitución (mayo de 1974), el desarrollo de su operación, enunciando los problemas a los cuales se enfrentó y las acciones que se tomaron para fortalecer a dicho fideicomiso.

Por último se presentan las conclusiones de la investigación, así mismo se incluyen anexos de apoyo al presente trabajo.

1 SUSTENTO TEORICO

1.1 EL FIDEICOMISO UNA CONCEPTUALIZACIÓN

Etimológicamente la palabra fideicomiso, se deriva del vocablo latino FIDEICOMISO, hablado del FIDEICOMISSUM, cuyas raíces son: FIDES, que quiere decir fe y COMMISUM, participativo pasivo de COMMITTO, que significa confiar, término que se divide a su vez en dos vocablos que son: CUM y MITO, que significa enviar.

A continuación se citan algunas definiciones acerca del fideicomiso, que algunos estudiosos en la materia han descrito.

Carrillo Castro, enuncia que en el derecho mercantil mexicano, representado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso aparece como una operación crediticia, soportada por una institución fiduciaria, con base en un contrato; o dicho de otra forma: como un acto mercantil, negocio unilateral, exclusivamente bancario.¹

En opinión de Acosta Romero el fideicomiso público “es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o privado de la federación, o en su caso afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público”.²

Para Arturo Castañeda Niebla el fideicomiso público es “la unidad económica u organismo especial que, sin gozar de personalidad jurídica propia, constituye una

¹ Carrillo Castro, Alejandro, *Las Empresas Públicas en México*, Ed. Porrúa, et al. 1ª ed., México 1987, pp 18

² Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed Trillas, 3ª ed., México 1991, pp. 74.

nueva estructura administrativa en virtud de la cual, el estado representado por sus organismos administrativos en su carácter de fideicomitente y por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), transmite a una Institución Nacional de Crédito, autorizada para realizar operaciones fiduciarias en su carácter de fiduciario público, la titularidad de ciertos bienes o derechos destinados a la realización de un fin lícito determinado a favor del fideicomisario, que puede ser uno o varios organismos públicos o privados e incluso sectores sociales, sujetándose a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones legales aplicables en esta materia.³

Cervantes Ahumada, define al fideicomiso como “un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado”.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, “El fideicomiso público es un negocio jurídico por medio del cual la Administración Pública Federal como comitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la Federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícito determinado”.⁴ En otra parte de su obra menciona que el fideicomiso público se constituye por declaración unilateral del Estado que afecta un patrimonio, cuya titularidad atribuye al fiduciario, a la realización de un fin lícito de interés público.⁵

³ Villagordoa Lozano, José Manuel, *Doctrina General del Fideicomiso*, Ed. Porrúa, 2ª.ed., México 1982, pp. 331

⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo* Ed. Porrúa, 13ª ed., tomo 1, México 1985, pp. 741,

⁵ Idem, pp. 743

De acuerdo con Villagordoa Lozano "El fideicomiso es 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."⁶

Por su parte Rodolfo Batiza enuncia que el fideicomiso propiamente dicho tiene sus orígenes en el vocablo "Trust",⁷ y retoma la definición de Hart,⁸ enunciando que el Trust es una obligación impuesta ya sea expresamente o por implicación de la Ley, en virtud de la cual el obligado debe mantener bienes sobre los que tiene control para beneficio de ciertas personas que indistintamente pueden exigir una obligación.

Asimismo Batiza enuncia que el "Proyecto Alfaro"⁹ en su art. 1º estableció que: "el fideicomiso es un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario para que disponga de ellos conforme lo ordene el que los trasmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario".

Otras definiciones acerca del fideicomiso y que refiere Batiza es que éste se presenta normalmente como un acto unilateral cuando el fideicomitente establece su voluntad en un acto intervivos, caso en que su declaración es de inmediato obligatoria para él, ya que no puede revocarla si no se reserva expresamente tal facultad, ni puede modificarla sin el consentimiento del fideicomisario.

⁶ Villagordoa Lozano, José Manuel, *Doctrina General del Fideicomiso*, Ed Porrúa, 2ª ed., México 1982, pp 331

⁷ Batiza, Rodolfo *El fideicomiso Teoría y Práctica*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México 1993, pp 109.

⁸ *Ibidem*, pp. 16 y 17. En su obra Rodolfo Batiza, enuncia a los investigadores del "Trust", entre ellos cita a Hart, cuyos estudios se enfocaron en esencia al derecho romano.

⁹ El Jurista Dr. Ricardo J. Alfaro, realizó un proyecto de Ley sobre fideicomisos en 1920 que según Rodolfo Batiza, menciona que la Ley de Bancos del Fideicomiso, promulgada en 1926, enunciaba los elementos que sobre el fideicomiso presentó el proyecto de Alfaro, el cual refería a un estudio sobre las modalidades del fideicomiso, puede señalarse que se considera como un antecedente del proyecto "Creel", en virtud que enuncia un nuevo concepto del fideicomiso, indicaba. "Para que el fideicomiso pueda servir reciamente a los fines prácticos, es necesario concebirlo bajo un aspecto que lo acerque más al trust anglosajón que al antiguo modelo romano", éstos puntos se tratan en el punto 1.2 del presente trabajo.

De acuerdo a la definición dada por un diccionario financiero y fiduciario, el fideicomiso es el contrato a través del cual las personas físicas o jurídicas, entregan a un banco, con carácter de fiduciario, bienes o derechos para la realización de fines lícitos.

Tenemos entonces que el fideicomiso público, es una organización de carácter jurídico que constituye el Estado para satisfacer las demandas y necesidades del bien común. Asimismo es una declaración unilateral de voluntad del Estado, y que por este medio afecta una determinada cantidad de bienes para lograr un fin de interés general, ya sea por mandato de la Ley o porque lo considera prioritario.

Aunque estas definiciones refieren a fideicomisos públicos federales, no se excluye dentro de este ámbito a los fideicomisos estatales o municipales, pues no existe prohibición legal expresa.

Se ha enunciado algunos conceptos que sobre fideicomiso público tienen diversos estudiosos en la materia, de lo cual se puede resumir lo siguiente:

- a) El fideicomiso es un negocio jurídico.
- b) Se constituye para un fin lícito.
- c) No tiene patrimonio ni personalidad jurídica propia,¹⁰ toda vez que el Gobierno Federal regula su quehacer y es utilizado por el Estado como instrumento de política económica y social, integrados dentro de instituciones nacionales de crédito autorizadas como fiduciarias.
- d) Contiene tres elementos: Fiduciario, Fideicomitente y Fideicomisario o beneficiario.

¹⁰ Esta acepción presenta confusión, en virtud que diversos fideicomisos utilizan y administran los recursos provenientes de los créditos que ellos mismos otorgan para financiar sus operaciones puesto que el presupuesto que se les asigna es insuficiente para cubrir sus necesidades, tal es del caso de Fonacot, sin embargo ciertamente no tienen personalidad jurídica propia al ser regulados por disposiciones Federales.

1. 2. CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO EN MEXICO

Investigadores en materia de fideicomiso plantean que el fideicomiso tiene sus orígenes en el llamado Trust Anglosajón. En nuestro sistema legal, los orígenes de esta figura jurídico-económica, lo encontramos también en el Trust Anglosajón; algunos tratadistas sostienen que el Trust, palabra que significa confianza, es una evolución del fideicomiso Romano, otros sostienen que es una figura del Derecho Inglés y del Derecho Germánico, llegando a su más alta evolución en el Derecho Estadounidense, antecedentes que se adaptarían posteriormente en nuestro país.

El Trust se origina en Inglaterra, como medida para eludir la prohibición de que las instituciones religiosas y educativas poseyeran propiedades, toda vez que en el siglo XII, la iglesia adquirió grandes propiedades territoriales recibidas para la realización de fines benéficos, dando lugar al acaparamiento de grandes riquezas, sin atender a los fines de beneficio social al que estaban destinados.

El Trust es una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes por lo cual la persona que los posee (trustee), esta obligada en derecho de equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (estui que Trust). Este negocio surge como resultado de un acto volitivo expreso de la persona que crea el Trust (Settlor).

Así entonces, las personas que intervienen en el Trust son tres:

- El Settlor o fideicomitente quien crea el Trust expreso.
- El trustee o fiduciario es el titular legal de bien o derecho que se fideicomite.
- Y el Cestui que Trust, que significa "El individuo para quien existe el beneficio del Trust".

El fideicomiso es conocido y adoptado por la legislación mexicana y se deriva del derecho inglés, tomado como antecedente inmediato al Trust.

En la Legislación Mexicana, por primera vez se hace referencia al fideicomiso en la exposición de motivos del Código Civil de 1870, el cual prohíbe cualesquiera de las sustituciones fideicomisarias de tipo romano, por ser una forma antieconómica que producía la vinculación a perpetuidad de la propiedad en manos de diversos herederos sucesivos, propiciando el estancamiento de capitales.

Este mismo criterio se estableció en el Código Civil de 1884, en ambos se establecieron algunas excepciones ya sea en favor de los hijos, indigentes, para fomentar la educación, o para sostener y mejorar los establecimientos de beneficencia.

El fideicomiso como instancia jurídica tiene sus orígenes a partir de 1924, durante la celebración de la primera convención bancaria realizada en febrero de ese año. En esa convención, se presentó un proyecto sobre "Compañías Bancarias de Fideicomiso de Ahorro", cuyo autor era el Sr. Enrique Creel.

La principal operación que regulaba el proyecto era la aceptación de hipotecas, de contratos de fideicomiso, de toda clase de propiedades, bonos de compañías, etc., así como recibir bienes de viudas, huérfanos y niños.

Proponía diecisiete bases para expedir la Ley, mediante las cuales pretendía regular el capital con que deberán contar, su objeto y el tipo de operaciones que podrían realizar, sin embargo este proyecto no trascendió en virtud de que no resultaba práctico.

A principios 1925 en el D.O.F. (Diario Oficial de la Federación) del 16 de enero de ese mismo año se dictó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, dicha Ley introdujo por primera vez al fideicomiso en

el derecho mexicano, en su artículo 6º fracción VII enunciaba a los bancos de fideicomiso como instituciones de crédito para todos los efectos legales y como tales, los sometía al régimen de concesión especial que otorgaba el Ejecutivo y en los artículos 73 y 74 denominaba bancos de fideicomiso, a los que sirven los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían e interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de banco- hipotecarios al ser emitidos éstos durante el tiempo de su vigencia.

También se especifica que los Bancos de fideicomisos se regirían por una Ley especial que posteriormente se expediría. Efectivamente en junio de 1926 se dicta la Ley de Bancos de Fideicomiso, dicha Ley se integró por cinco capítulos: Objeto y Constitución de los Bancos de Fideicomiso; Operaciones del Fideicomiso; Departamentos de Ahorro; Operaciones Bancarias de Depósito y Descuentos y Disposiciones Generales.

El artículo sexto de esta Ley, contiene la primera definición que sobre fideicomiso se plasmó en un ordenamiento jurídico, el cual dispone: “El fideicomiso propiamente dicho, es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente en un tercero llamado fideicomisario o beneficiario”¹¹. Asimismo en esta Ley se especifica que debe constituirse con un fin lícito, esto es que no sea contrario a la Ley ni a las buenas costumbres.

Señala que su constitución sería por escritura pública, documento privado o testamento; su extinción sucedía entre otros casos por: el cumplimiento de su objeto, porque fuera imposible éste, por no cumplirse su condición suspensiva o por convenio entre el fideicomitente o fideicomisario. Además, establecía las

¹¹ Ley de Bancos de fideicomisos, publicada en el D.O. de junio de 1926, enunciada por Rodolfo Batiza, Op.cit p. 94

operaciones de que podría encargarse esta institución y los preceptos necesarios para su organización y funcionamiento.

Con esta Ley se inicia un nuevo enfoque del fideicomiso en virtud que plantea la institución jurídica del fideicomiso, en el que manifiesta que éste, podría ser de gran utilidad para la actividad económica y desarrollo del país. Como se podrá observar a partir de esta Ley, se manifiesta que el Estado debe participar para controlar a estas instituciones, así mismo ubica al fideicomiso en un papel relevante en el desarrollo del país.

La vigencia de la Ley de Bancos de Fideicomiso fue corta ya que fue abrogada por esta Ley, (Ley de Instituciones de Crédito) de fecha 31 de agosto (D.O. del 29 de noviembre). Sin embargo, su contenido no fue relevante ya que incorporó íntegro, como parte de su texto el articulado sobre fideicomisos.

En 1932 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito publicada en el D.O. del 29 de junio, en su exposición de motivos expresó: "sólo se autoriza la constitución de fideicomisos cuando el fiduciario fuera una institución especialmente sujeta a la vigilancia del Estado", además marcaba todas las prohibiciones conducentes a impedir contra la tradición jurídica, que el fideicomiso diera lugar a sustituciones indebidas o a la constitución de patrimonio alejados del comercio jurídico normal, esta Ley al igual que la anterior enmarca "a las instituciones autorizadas para actuar como fiduciarias, se les asigna la facultad de aceptar y desempeñar mandatos y comisiones de toda clase, de encargarse de albaceazgos, sindicaturas, tutelas, liquidaciones y en general, de aceptar la administración de bienes y el ejercicio de derechos por cuenta de terceros".¹²

Esta Ley declaraba que esta institución podía ser de gran utilidad para la actividad económica del país y estaba destinada probablemente a un gran desarrollo, pero que desgraciadamente la Ley de 1926 no precisaba su carácter sustantivo y

¹² David Peñalosa Santillán. *El Fideicomiso Público Mexicano*, Ed. Cajica, México 1983, pp. 28 y 29.

dejaba por tanto gran vaguedad en sus conceptos. Añadía que para que la institución pudiera vivir y prosperar se requería: una definición clara de su contenido y efectos, siendo ésta, materia de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; y una reglamentación adecuada de las instituciones que actuarían como fiduciarias.

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, publicada en el D.O. del 31 de mayo se reglamenta a las operaciones que pueden realizar las sociedades o instituciones de crédito que disfruten de concesión para llevar a cabo operaciones fiduciarias, el contenido esencial no se modificó con referente a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, se añadieron ciertas normas por las cuales deben de regirse las operaciones de inversión que realice la institución en ejercicio de fideicomiso, mandato o comisión, cuando la naturaleza de éstos no resultaren suficientemente precisas. Un dato importante que cita la Ley en comento es: "que sin desvirtuar la naturaleza jurídica del fideicomiso, se ha prescrito la notificación obligatoria a los interesados de las operaciones que se realicen en cumplimiento de sus encargos y de los datos que permitan identificar los bienes destinados al fin respectivo, siempre que sea posible o cuando no se haya renunciado a ella expresamente, con el fin de hacer más real la responsabilidad de estas instituciones en el cumplimiento de sus obligaciones".¹³

Esta Ley, sigue la trayectoria de la anterior, la diferencia estriba en que esta última, asegura a las instituciones fiduciarias un campo más amplio de acción ya que las faculta no sólo para encargarse de la ejecución de los fideicomisos, sino para desempeñar todas las demás funciones enumeradas anteriormente.

A partir de 1941 y hasta 1990, (en la cual se promulga la Ley de Instituciones de Crédito, que es la que actualmente regula a las instituciones fiduciarias) esta Ley, sufre diversas modificaciones, entre las más importantes se señalan en el decreto

¹³ Rodolfo Batiza, Op.Cit. p. 119.

del 3 de diciembre de 1973, el cual afectó el grado de responsabilidad de dichas instituciones y las atribuciones otorgadas al Banco de México, para determinar la inversión cuando los lineamientos del fideicomiso no fueran suficientemente precisas.

Otro documento que según Rodolfo Batiza trascendió en la figura del fideicomiso fue el decreto del 27 de diciembre de 1978, sobre la Banca Múltiple, que adicionó las reglas administrativas elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este acuerdo se plantea la participación más activa de la Administración Pública Centralizada a través de sus Dependencias, estableciendo como Dependencia rectora a la Secretaría de Hacienda.¹⁴

A partir de la Nacionalización de la Banca, se expidieron diversas reglamentaciones, sin embargo para el tema que nos ocupa, el antecedente más relevante de la Ley de 1990, fue la Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Esta Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, en su capítulo segundo, refiere a las Sociedades Nacionales de Crédito y las define como Instituciones de Derecho Público, creadas por el Ejecutivo Federal conforme a las bases de la misma Ley, que les atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta Ley fue modificada en 1984, presentándose más extensa y entre otros ordenamientos dispuso que las Instituciones Nacionales de crédito serán: Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo.¹⁵

Por su parte la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo primero menciona: "el objeto de esta Ley, es regular el servicio de la banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, la organización y funcionamiento de

¹⁴ Ibidem pp.124.

¹⁵ Las Instituciones de Banca Múltiple, son aquellas cuya función es otorgar créditos a particulares con objeto de promover la inversión privada. Por su parte la Banca de Desarrollo, en coordinación con el Ejecutivo, promueve créditos para impulsar la economía nacional, así como fomentar el desarrollo social.

las instituciones, sus actividades y operaciones, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano”.

1. 3 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

En el artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, se especifica la materia del fideicomiso enunciando que puede ser cualquier clase de bienes o derechos que se encuentren dentro del comercio y que los derechos no sean de ejercicio personal y por lo tanto intransmisibles; es necesario que la titularidad de esos bienes y derechos no se encuentren afectos a un derecho de tercero, sino que el titular de éstos debe ser el fideicomitente.

Asimismo, no toda la materia puede ser objeto de un fideicomiso dado que hay elementos que por su naturaleza no pueden ser propiedad de un individuo como es el aire, la luz etc., así como también aquellos que por disposición de la ley son inalienables y que los declara irreductibles a la propiedad individual; como son el ejido, los bienes patrimonio de la familia. De igual manera no pueden ser materia de fideicomiso los estrictamente personales como son las garantías individuales, el derecho de voto etc.

En el caso que se afecte a una tercera persona, se realizará el fideicomiso con el expreso consentimiento de dicha persona.

En este artículo se menciona que todos los bienes y derechos que se dan en el fideicomiso deben de estar encaminados a la realización del fin para el cual fue destinado y sólo podrán realizarse los derechos y acciones que al fin se refieran, salvo los casos en que se reserve el fideicomitente que para él deriven del fideicomiso mismo.

4 CLASIFICACIÓN

Existen diversas clasificaciones en torno al fideicomiso pero en esencia se clasifican en privado y público, el fideicomiso es privado,¹⁶ cuando quien lo constituye es una persona física o moral de derecho privado y es público, cuando se establece por una persona de derecho público.¹⁷

También deben ser considerados fideicomisos públicos, aquellos que sean constituidos por los Gobiernos de los Estados y Municipios del país, estos fideicomisos se sujetarán a las disposiciones que al respecto hayan dictado o dicten los gobiernos estatales y municipales.

Los fideicomisos se pueden clasificar de acuerdo a los fines que pretende alcanzar el fideicomitente, esta se da con base en las acciones que realiza el fiduciario para el logro de los fines del fideicomiso, la práctica bancaria originó una clasificación tripartita que ha sido reconocida al menos parcialmente por vía legislativa y administrativa, de tal modo que los fideicomisos también pueden ser:

Fideicomisos traslativos.-Son los que tienen como fin que el fiduciario transmita la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados al fideicomisario cuando se hayan cumplido los requisitos señalados por el fideicomitente. Estos se presentan para corregir las dificultades de tipo legal en la transmisión de bienes.

Fideicomisos de Garantía.-En este tipo de fideicomisos el fiduciario recibe los bienes o derechos fideicomitados para que con ellos se garantice el cumplimiento de una obligación principal o una obligación que es cargo del fideicomitente. Este tipo de fideicomiso por su naturaleza son contratos accesorios porque siempre se encuentran relacionados a un contrato principal que da lugar a su creación, una

¹⁶ De acuerdo al Diccionario para juristas, el derecho privado es aquel conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre particulares o de individuos que integran una sociedad.

¹⁷ El derecho público es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares, entre los organismos del Estado y entre el Estado y las Entidades.

vez que este concluye, el fideicomiso termina lo que hace que el acreedor fideicomisario otorgue el finiquito correspondiente y por tal motivo el fiduciario retransmite al fideicomitente deudor los bienes o derechos fideicomitados.

En el fideicomiso de garantía, el fiduciario se desenvuelve a través del ejercicio de los derechos fideicomitados, es decir el fiduciario gozará de tales derechos, en caso de que no cumpla el deudor, en otros casos desde el principio los utiliza para dar cumplimiento a la obligación garantizada. Como vemos, el fin principal de este fideicomiso es el de garantizar una obligación principal, en algunos casos el fideicomitente puede reservarse el uso y goce de los bienes fideicomitados y los perderá en el caso de que no cumpla con su obligación principal.

Fideicomisos de administración.-En este tipo de fideicomiso, el fiduciario recibe los bienes o derechos fideicomitados para efectuar las inversiones, guarda, conservación o cobro de los productos de éstos, y en general cualquier otra actividad de administración que le señale el fideicomitente entregando los beneficios al fideicomisario.

Las dos actividades principales que se realizan en el fideicomiso de Administración son las siguientes:

- La primera es una actividad de inversión, en donde el fiduciario adquiere, con cargo al patrimonio fideicomitado, los bienes que señale el fideicomitente. En este tipo de fideicomisos, el fideicomitente busca un rendimiento a través de la inversión que efectúa el fiduciario, ésta se puede realizar a través del otorgamiento de créditos a empresas mercantiles o industriales, o a personas físicas, obteniendo el pago de los intereses respectivos. También invierte en valores de renta fija o variable, (cédulas hipotecarias), en los bancos hipotecarios y financieros, las obligaciones o las acciones comunes o preferentes de las sociedades anónimas.
- La segunda es la actividad de cédulas hipotecarias, los bonos hipotecarios y financieros, las obligaciones o las acciones comunes o preferentes de las

sociedades anónimas y de administración, en donde el fiduciario se encarga de la guarda y conservación de los bienes que integran el patrimonio fideicomitado, asimismo efectúa el cobro de los productos en beneficio del fideicomisario.

1.5 FIN DEL FIDEICOMISO

En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 se especifica que pueden ser fines del fideicomiso, cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada.

De acuerdo con Villagordoa Lozano “el fin del fideicomiso es la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente”. Es decir son las obligaciones principales del fiduciario, que determinó el fideicomitente, para la realización del fideicomiso.¹⁸

De acuerdo con Acosta Romero, los fideicomisos públicos presentan dos variantes:

- Los constituidos en las instituciones de crédito de acuerdo con los lineamientos citados y conforme a las disposiciones que fije el Gobierno Federal; y
- Los fondos de fideicomiso por los que el Gobierno Federal, destina fondos públicos o realiza actividades en materia crediticia.¹⁹

En la actualidad, los fideicomisos públicos más frecuentes son los de garantía y fomento de actividades económicas, a través de los cuales se otorgan créditos ya sea en forma de préstamos directos o descontando y redescotando documentos que garantizan las obligaciones de los acreditados.

¹⁸ Villagordoa Lozano, J. Manuel, Op. cit p 179.

¹⁹ Villagordoa Lozano, J. Manuel Op.cit p. 317 y 318

Considerando lo anterior, los fideicomisos públicos manejados por la banca oficial (El Banco de México, BANOBRAS y NAFINSA, principalmente), se pueden clasificar en dos tipos:

- 1.- Fideicomisos para encargos específicos; y
- 2.- Fideicomisos de fomento.

Dentro de los primeros se encuentran, como ya se mencionó los constituidos en instituciones nacionales de crédito, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y conforme a los lineamientos y disposiciones que fije el Ejecutivo Federal, enfocados al estímulo y apoyo de actividades específicas, mediante la inversión o el otorgamiento de crédito, sin incurrir a la intermediación financiera.

Respecto a los fideicomisos de fomento, los hay de finalidad temporal y permanente, los cuales de acuerdo con Alfonso García Macías, deben reunir las siguientes características:

- Debe ser promovido por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.
- Debe estar radicado en el Banco Central o en la banca pública de desarrollo.
- Debe estimular y desarrollar alguna actividad económica que se considere prioritaria en los planes y programas de desarrollo.
- Debe lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales.
- Debe trabajar armónica y coordinadamente con la banca de fomento y con aquellas otras instituciones promotoras del desarrollo económico.²⁰

Los fondos de fomento presentaran en su funcionamiento, características diversas a las otras formas de fideicomisos públicos, ya que en ellos es mayor el número de operaciones y de recursos manejados, que es necesario que las fiduciarias

²⁰ García Macías, Alfonso, "*El fideicomiso público en la banca de fomento*", ponencia presentada en el primer ciclo de Conferencias sobre el fideicomiso público en México pp. 103.

cuenten con adecuadas reglas de operación, comités técnicos que dicten políticas generales y aprueben operaciones específicas, así como contar con personal administrativo y funcionarios con capacidad y experiencia en negocios fiduciarios que actúen al frente de ellos y en apoyo de la fiduciaria.

Los fondos de fomento económico constituyen una estructura financiera de apoyo a la banca de fomento, realizando las siguientes operaciones: De redescuento (Banca de segundo piso) y de fomento simple que no implica redescuento.

Por último los fideicomisos de fomento constituyen un sistema paralelo y complementario al sistema financiero del Gobierno Federal, que permite canalizar cuantiosos recursos para otorgar apoyo técnico y crediticio a las actividades prioritarias que dentro de los planes de desarrollo nacional lo requieran.

1. 6 BIENESTAR SOCIAL

Hablar de bienestar social actualmente no es un tema nuevo, de hecho desde la época del Porfiriato, México, se encontraba entre comillas como una Nación en pleno auge de desarrollo, sin embargo este desarrollo solo beneficiaba a una sola clase de la sociedad, la alta, marginando al proletariado y al campesino esencialmente, motivos por los cuales se origina una revolución social que lo único que buscó fue mejores condiciones de vida y nuevas oportunidades para elevar su nivel socioeconómico, generando así un estatuto jurídico que a la fecha hoy rige al país la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", la revolución y la Constitución Política, significaron el surgimiento de un nuevo estilo de vida con el que se pretendió hacer proporcionar a todos los integrantes de la sociedad una participación democrática en la vida política del País y una justa participación en la propiedad de la tierra y en las condiciones de trabajo, es en la Constitución misma que implícitamente se maneja el concepto de bienestar, a través, de como ya se

menciona la participación ciudadana en el ámbito político, en la educación, las garantías individuales y las condiciones de trabajo, dichas premisas son la base para que Gobiernos, implanten a través de sus Planes Nacionales de Desarrollo, salvaguardar los preceptos constitucionales, para lograr el bienestar común.

El bienestar propiamente dicho refiere a la satisfacción de necesidades para mejorar el nivel de vida de la población en general, sean estas de salud, económicas, educativas, de vivienda, de recreación y hoy en día de seguridad, para lograr esto el Estado debe de implantar en su gobierno programas que coadyuven a lograr la satisfacción de estas necesidades, tomando como principios fundamentales la erradicación de la pobreza extrema, a través de una distribución equitativa de la economía, la implantación de una política de empleo cuyos ingresos sean acordes a los cambios económicos que se viven, una política social que asegure cumplir con las demandas de educación, salud y vivienda, tales preceptos son plasmados en los Planes o Programas de Desarrollo del Gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad. En términos generales los propósitos básicos que cada Plan plantea es el de mantener y reforzar la independencia de la Nación, bajo los principios de un estado de derecho que garantice "libertades individuales y colectivas en su sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social",²¹ el apoyo a la asistencia social, la generación de nuevas fuentes de trabajo, mejora gradual en las condiciones de empleo así como propiciar un crecimiento económico que conlleve a la generación de lo anteriormente señalado.

Del período de 1974 al año 2000, en cada Plan Nacional de Desarrollo se vislumbran los aspectos de salud, educación vivienda y trabajo en primera instancia, aspectos que son la base para lograr un bienestar social, y que tales Gobiernos no están al margen, tal y como se presenta a continuación.

²¹ Mesa redonda "El Bienestar Social en tiempos de inestabilidad económica, ante la crisis". México 1986, pp. 17

El Gobierno de Luis Echeverría se destacó por la creación de diversas instituciones que perseguían un fin social, y como apoyos de las ya existentes, como fueron los diversos fideicomisos que se crearon en este período, en parte su política se encaminó a la creación masiva de empleos, así como cubrir las demandas de salud y educación que la sociedad requería .

Con José López Portillo, al emitir el "Plan Global de Desarrollo, 1980 -1982", manifiesta su interés respecto a cubrir en gran parte las necesidades de la población, para mejorar sus condiciones de vida, menciona que uno de los factores predominantes en el receso de no cumplir con estas demandas esta el alto índice del crecimiento demográfico; al respecto menciona que "El mismo crecimiento demográfico ha multiplicado las demandas de trabajo, nutricionales, educativas, sanitarias y de servicios urbanos, por lo que se hace necesario un mayor nivel de formación de capital, ahorro, inversión y producción, para enfrentar las necesidades de una población en constante crecimiento".²²

En dicho documento, menciona además que como resultado del movimiento obrero, se logró la creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, el Fondo Nacional para Actividades Sociales, el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, el Fondo de la Vivienda Militar, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Fondo de Apoyo al Consumo de los Trabajadores, organismos que coadyuvan al cumplimiento de las demandas sociales.

²² José López Portillo Plan Global de Desarrollo, 1980 - 1982, Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, SPP., México 1980, pp. 184.

Para Miguel de la Madrid, los aspectos que logran el bienestar social, están la protección del ciudadano frente al poder, su igualdad ante la Ley y la sujeción de todo acto de ley, al régimen de derecho, este Gobierno marco en su Plan Nacional de Desarrollo el lograr una mayor igualdad en la distribución de los beneficios de desarrollo, toda vez que esto conllevaría a aumentar de manera sustancial el bienestar de los grupos más pobres. Al igual que el sexenio anterior los aspectos importantes fueron el fortalecimiento del sector salud, generación de empleos, protección al salario, ampliar el acceso a la vivienda, lograr un alto desarrollo en la educación y que ésta no sólo se concentre en las ciudades donde exista mayor población, sino en aquellas zonas que por su ubicación es difícil de acceder y por lo mismo se encuentran marginadas de estos rubros así como el de salud.

Sin embargo, pese a que los Gobiernos han implantado las medidas para lograr este beneficio social, los Gobiernos han reconocido que no se han logrado los niveles de bienestar en todas las regiones del país, ni en todos los estratos sociales, tal es el caso de los grupos indígenas que se encuentran hasta la fecha en condiciones de injusticia y subempleo y que para atender estas demandas se creó el Instituto Nacional Indigenista, no ha sido posible cumplir con la meta establecida.

En los Planes Nacionales de Desarrollo aquí aludidos, se enuncia que "Las carencias en el bienestar se relacionan con problemas de distribución del ingreso y las pautas demográficas de concentración y dispersión en el territorio nacional. La pobreza en las áreas rurales se relaciona con las limitantes en la capacidad de acumular capital, pero también con deficiencias en servicios educativos, de salud y sanitarios, que han comenzado a ser abordadas a través de nuevos instrumentos institucionales y presupuestales".²³

Este diagnóstico, sexenio tras sexenio no ha variado mucho, en los propósitos para el logro del bienestar fue para José López Portillo, el lograr una

²³ Op. Cit, p. 185.

Este diagnóstico, sexenio tras sexenio no ha variado mucho, en los propósitos para el logro del bienestar fue para José López Portillo, el lograr una autosuficiencia alimentaria nacional, disminuir los índices de migración del campo a la ciudad, promover el acceso a la educación a todos los sectores del país; es decir que estos lleguen a las poblaciones más marginadas, en materia de salud y seguridad social, y se propuso implantar programas de salud y servicio a toda la ciudadanía que así lo requiriera, con objeto de disminuir el índice de mortalidad por la carencia de este servicio, y en materia de seguridad social, las acciones se encaminaron a garantizar a los derechohabientes una protección integral contra daños y riesgos, entre las que destacan las actividades de protección a la salud y a promoción de prestaciones económicas y sociales, se incluyó un programa de asistencia social orientadas a la población no amparada tales como ancianos, inválidos y niños que sufren abandono total o parcial.

Estas variantes, en los sexenios subsecuentes no cambiaron mucho, se retomaron los mismo rubros pero con estrategias diferentes, sin embargo el objetivo sigue siendo el mismo: lograr al máximo la satisfacción de demandas sociales en turno.

Dentro de la política de salud, en todos los sexenios tuvo un lugar prioritario los programas de ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado en virtud de que éstos tienen un efecto directo sobre las condiciones de higiene y por lo tanto en la salud de la población.

En las acciones de seguridad se orientaron también a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, ampliar los programas a través del crédito Fonacot, a un número cada vez mayor de trabajadores, mejorar las prestaciones de carácter económico, cultural y recreativo, y cubrir necesidades de la población desprotegida, como es el de tener un salario digno, y contar con los recursos y condiciones necesarias para la obtención de vivienda y salud básicamente.

En materia de vivienda se ha propuesto no sólo el fortalecimiento financiero de los organismos e instituciones gubernamentales relacionados con la vivienda, sino además de la creación de facilidades para que la iniciativa privada, el sector social y los individuos en lo particular incrementen su participación en la construcción de vivienda y en la dotación de servicios (luz, drenaje, alcantarillado, alumbrado públicos, etc.), cabe señalar que dichos programas se han dirigido prioritariamente a la población cuyo salario es menor a cuatro veces el salario mínimo.

En política laboral, se orientaron acciones a fortalecer el poder adquisitivo, al salario, así como a fortalecer las condiciones generales de trabajo y plasmar en los contratos colectivos de trabajo, cláusulas respecto a incluir el derecho a la participación en las actividades recreativas y culturales, contar con apoyo de instituciones como Fonacot para obtener mayores posibilidades de adquirir bienes de consumo duradero y que no afecte gravemente su economía aspectos que propician el elevar su calidad de vida, y para aquel sector de la población que no tiene acceso a prestaciones fijas, fortaleciendo instituciones que apoyen a este sector, tales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Nacional de Protección al Consumidor, Instituto Nacional de Deporte, Instituto Nacional de la Senectud, etc.

Como se puede apreciar en cada gobierno existen las prioridades de salud, educación, empleo y vivienda y en los últimos sexenios se agrega el de seguridad pública, cuyas vertientes dependen del grado de desarrollo y del momento en que se implantan, sin embargo el bienestar social, es un aspecto que por varias décadas ha sido un factor primordial que cada gobierno toma en cuenta para que la insatisfacción de las demandas sociales no genere nuevamente otro movimiento social como el de 1910, pero con otras variantes.

2. EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

2.1 CARACTERÍSTICAS DEL FIDEICOMISO PÚBLICO

El fideicomiso público se constituye por el Estado, representado por sus órganos administrativos, en carácter de fideicomitente, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), o bien por un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, quienes aportan los bienes o fondos que constituyen el patrimonio del fideicomiso, determinando los fines que deberán ser lícitos y de interés público transmitiendo la titularidad de éstos a una institución nacional de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias, quien se obliga a disponer de los bienes y ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.

El fideicomiso público es una entidad jurídico-económica que tiene flexibilidad, libertad e iniciativa y adecuación orgánica. Puede utilizarse para la realización de cualquier fin específico, por lo que el Estado Mexicano lo ha aprovechado en todas sus modalidades al crearse con objetivos heterogéneos entre sí, por ejemplo: el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña, el Fideicomiso de Investigación Pesquera, el Fideicomiso para el Fomento de las Artesanías, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, entre otros.

El fideicomiso público al formar parte de la Administración Pública Paraestatal rebasa el marco general de la legislación mercantil para dar lugar a la legislación de carácter administrativo.

La legislación administrativa fija características especiales al Fideicomiso Público, esta figura al ser utilizada por el Estado para el logro de sus fines adquiere diferencias, entre las que enumeramos las siguientes:

- Es la legislación de carácter administrativo la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos. Aun cuando le son aplicables los principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras.
- Los fideicomisos que se crean por el Ejecutivo Federal cuando se trate de la Administración Pública Centralizada, tendrán como uno de los elementos personales de esta figura a la SHCP quién será el fideicomitente único del Gobierno Federal.
- Los fideicomisos públicos sólo podrán constituirse con base en un interés público, dado que el patrimonio fideicomitado se forma con bienes y derechos del Estado que en última instancia provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos.
- La Secretaría de SHCP, además de ser un elemento personal constitutivo del fideicomiso, interviene tanto en su constitución e incremento así como en su modificación y disolución del mismo, ²⁴ haciéndose la aclaración de que la iniciativa de incremento, modificación o disolución puede provenir de diferentes partes, es decir no es exclusiva de la SHCP.
- El Gobierno Federal ejerce sobre los fideicomisos públicos, la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales como son: La Ley Federal de Entidades Paraestatales, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, Ley de Planeación, La Ley General de Deuda Pública; Ley de Ingresos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y sus respectivos reglamentos, Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otras. Por su parte La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, así como la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y de la Comisión de Desincorporación, también ejercen facultades de supervisión,

²⁴ En la actualidad, es conjuntamente con la SECODAM y la cabeza de sector respectiva.

independientemente de los controles administrativos que ejerce por otros ordenamientos legales.

- El Comité Técnico de un fideicomiso se forma con representantes de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, esencialmente de la SHCP, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la Cabeza de Sector a la que pertenece, aunado a ello también participan los representantes del sector, bancario, comercial industrial y obrero, según sea el giro del fideicomiso, quienes tienen injerencia directa en la toma de decisiones, así como en la administración y operación del fideicomiso, todo con miras a la realización de sus fines.
- Por último los fideicomisos públicos, no pueden ser creados únicamente por contrato, ya que su existencia se origina por una disposición jurídica expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión.

En cuanto a la duración del fideicomiso, ésta se establece de acuerdo a lo siguiente:

- Una vez expedido el acuerdo de la SHCP, se procede a celebrar el contrato con la institución de crédito que actuará como fiduciaria, y se hace mención de la cabeza de sector en la que pertenece.
- El contrato es sólo un elemento que formaliza el acto respectivo, en éste se deberá especificar los derechos y acciones que corresponda llevar a cabo el fiduciario sobre los recursos del fideicomitido, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derecho de terceros, así como los derechos que el propio fideicomitente se reserve.

Es importante hacer mención que los fideicomisos creados por disposición legislativa, no son revocables mas que por la misma vía, así como aquellos fideicomisos que fueron creados por el Ejecutivo Federal en atención a un fin

social e importante dentro de la comunidad y para coadyuvar a la economía nacional.

2.2 MARCO JURIDICO GUBERNAMENTAL

La base sobre la cual se rige la administración pública es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y partiendo de ésta se describirá la figura jurídica del fideicomiso público en México.

La Constitución en su artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 3, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y de instituciones de crédito, la cual involucra la institución de carácter mercantil como es el fideicomiso.

Asimismo en su artículo 90 señala que: La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos²⁵ y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Además señala que:

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

²⁵ Desde 1997, los Departamentos Administrativos ya no existen en la estructura gubernamental, en virtud que como Departamento Administrativo, se consideraba al D.D.F., en la actualidad se le denomina Gobierno del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero y tercero inciso III, encuadra a los fideicomisos públicos, como parte de la Administración Pública Paraestatal, a la letra dice: “El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos”.

En su artículo 47, menciona que los fideicomisos públicos son aquellos en que el Gobierno Federal o alguna de las demás Entidades Paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo”, además cita que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), fungirá como Fideicomitente único de la administración pública centralizada.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su capítulo IV, hace referencia a los fideicomisos públicos, retoma las disposiciones enunciadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, agregando la estructura por la cual se registrará el fideicomiso.

Dicho capítulo conformado por los artículos del 40 al 45 enuncia principalmente lo siguiente:

- Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización

de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales.

- Menciona que los comités técnicos y directores generales se sujetarán a las disposiciones de esta Ley. (artículo 40)
- La SHCP, será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos estén debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar el fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, asimismo alude la obligatoriedad de la existencia del comité técnico en éstos. (artículo 41)

En su capítulo V trata del desarrollo y operación de las Entidades Paraestatales y por ende del fideicomiso, conformado por los artículos del 46 al 59, cita en primera instancia que los objetivos de las entidades paraestatales, se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector a la que pertenezca, y además deberán de sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los Programas Sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto financiamiento autorizadas. (artículos 46 y 47)

Refiere acerca de las características que deberán contener al formular su presupuesto, sujetarse a los lineamientos que al respecto establezca la SHCP. (artículos 50 y 51)

Como aspecto importante enuncia las atribuciones del Órgano de Gobierno entre los que se citan:

- Establecer en congruencia con los programas sectoriales las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá de sujetarse la entidad paraestatal.
- Aprobar sus programas y presupuestos.

- Aprobar la concertación de préstamos para su financiamiento con créditos externos e internos.
- Expedir normas y bases generales.
- Aprobar la estructura básica de la organización.
- Nombrar y renovar la propuesta del Director General a los servidores públicos de esa entidad, etc. (artículo 58)

En su artículo 59 se presentan las facultades y obligaciones de los Directores Generales.

El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de febrero de 1979, “establece las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal”, se constituye como el primer ordenamiento sistemático para regular la función y operación del fideicomiso, toda vez que en el se plantea la formalización de los contratos así como las obligaciones de los delegados fiduciarios y de las instituciones fiduciarias entre otros aspectos.

De los puntos que se consideran relevantes de dicho decreto se encuentran los siguientes:

En primera instancia para la constitución del fideicomiso se requiere:

- a) Autorización del Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP. (art. 2)
- b) En dicha autorización se establecerán los objetivos y características generales del fideicomiso.
- c) La SHCP, será la Dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal, destacando en este precepto que al fideicomiso se le da el tratamiento de contrato. En dichos contratos la

SHCP. deberá de precisar los fines del fideicomiso, sus condiciones y términos, así como los derechos y acciones que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos y los derechos que se reserve el fideicomitente además deberán de señalarse las facultades el Comité Técnico las cuales son:

- a) La fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales. (art. 5)
- b) Se podrá establecer Comité Técnico y, en este caso en dicho cuerpo colegiado habrá un representante del Coordinador del Sector respectivo y uno de la SHCP.²⁶ La fiduciaria también tendrá un representante permanente con voz, pero sin voto. (art. 8)
- c) Cuando se constituya el Comité Técnico en el contrato de fideicomiso se precisarán sus facultades conforme a las instrucciones del Ejecutivo, si las hubiese, y se precisarán los derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del Comité Técnico constituyen limitaciones para la fiduciaria.
- d) La fiduciaria deberá de abstenerse de cumplir resoluciones del Comité Técnico cuando:
 - Exceda en sus facultades conforme al acto constitutivo, o
 - Infrinja el contrato del fideicomiso. (art. 9)
- i) Las fiduciarias deberán presentar a la SHCP, a través del Coordinador de Sector, los Proyectos Anuales de Presupuesto, firmados por el Delegado Fiduciario General. (art. 10)
- j) El Delegado Fiduciario General, deberá presentar a la SHCP, los proyectos y programas de actividad que requieran de financiamiento, aprobados por el Comité Técnico, si lo hay y en su caso obtener de la misma Secretaría la autorización por escrito para poder gestionar y contratar cualquier

²⁶ A la fecha también por disposición, participa la SECODAM, a través de los Comisarios encargados de la vigilancia de la Entidad según corresponda.

financiamiento de acuerdo a la Ley General de Deuda Pública. Los financiamientos deberán estar comprendidos en los planes y presupuestos debidamente aprobados. (art. 11)

- k) En los contratos constitutivos de fideicomisos, el gobierno se reservará la facultad de revocarlos, sin perjuicio de los derechos de los terceros y con la salvedad de fideicomisos constituidos por mandato de ley o en los que la naturaleza de los fines no lo permita. (art. 14)

Con respecto a la modificación y extinción menciona que:

- a) La modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, deberá ser propuesta por el Coordinador de Sector correspondiente o por la SHCP, quién la emitirá en un plazo de 30 días a partir de la fecha que le fuere solicitada. (art. 3)

Posteriormente el 6 de diciembre de 1996 se decreta el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en el cual se retoman los parámetros enunciados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el decreto anteriormente citado, ampliando las obligaciones y atribuciones del fideicomiso; conformado por 34 artículos, destaca la referencia que hace al procedimiento que deben seguir en caso de extinción, disolución, liquidación, fusión, transferencia y enajenación de estos organismos públicos, en los cuales manifiesta que en caso de extinción la SHPC o la Coordinadora Sectorial según se determine en la Ley o decreto respectivo es la que señalará las bases para llevar a cabo el proceso.

Adicionalmente existen otras leyes que inciden en la operación y función del fideicomiso público, entre las cuales podemos citar la "Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público; Ley de Adquisiciones, y su reglamento; Ley de Obras Públicas, y sus respectivos reglamentos; Ley General de Deuda Pública; Ley de Planeación; Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos; Presupuesto de Egresos del ejercicio que se trate, entre otros ordenamientos.

De los acuerdos y decretos que podemos mencionar se encuentran los acuerdos del 17 de marzo de 1981, en cual establece que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agruparan por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo y el acuerdo del 17 de abril de 1979, en el que se enuncian que las Dependencias y Entidades adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa.

Con la implantación de la reforma administrativa se han derivado un sinnúmero de decretos y oficios circulares que de alguna manera involucran a estos entes públicos en sus diversos campos de operación (en materia presupuestal, financiera, de servicios, adquisiciones, de administración de personal, de obra pública, etc.), sin embargo sólo se enuncian con el objeto de no marcar limitantes en la normatividad que regula a los fideicomisos públicos.

Como podemos observar, la legislación en materia de fideicomiso público es muy basta, se aprecian preceptos que regulan tanto su quehacer gubernamental como el administrativo, presupuestal y financiero, y que es una obligación de dichos fideicomisos aplicar y cumplir con cada uno de los artículos de las Leyes citadas anteriormente. Este tipo de fideicomisos al tener como máxima autoridad al Órgano de Gobierno y que éste se conforme por representantes de la S.H.C.P., la SECODAM, la Cabeza de Sector, la Institución Fiduciaria y demás Organismos de acuerdo a la rama del fideicomiso, le obliga a seguir los lineamientos que emanan del Poder Legislativo así mismo al no ser un organismo autónomo su esencia o razón de ser, debe enfocarse a coadyuvar al quehacer político e incrementar la satisfacción de las diversas demandas sociales.

2.3 ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Los elementos básicos para constituir un fideicomiso público son: el fideicomitente, el fideicomisario y el fiduciario, elementos que se denominan como personales, a continuación se describe en que consiste cada uno de ellos.

El fideicomitente.- De acuerdo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la persona que constituye el patrimonio fideicomitado, dentro de la Administración Pública, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), otorga a la SHCP el carácter de fideicomitente único, aunque también señala que pueden ser conjuntamente los Gobiernos de las Entidades Federativas, Empresas de Participación Estatal, e Instituciones Nacionales de Crédito.

Para Rafael Pina, es la "persona física o moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes o derechos para la realización de un fin lícito y determinado y encarga dicha realización a una institución fiduciaria."²⁷

En la primera definición, la clave está en el "patrimonio" el fideicomiso, está incluido dentro del sector paraestatal en virtud que se le asigna determinado presupuesto para el desempeño de sus actividades así como por el objetivo social que le encomienda el Ejecutivo, sin embargo por la función del fideicomiso a través de los créditos recuperados, crean sus propios recursos, financiándose ellos mismos conjuntamente con el presupuesto asignado y con apoyo de la Institución fiduciaria para continuar con su propia operación.

Fiduciario.- El fiduciario de acuerdo con las leyes, aquí enunciadas es la institución de crédito legalmente autorizada para practicar operaciones de fideicomiso, la cual se convierte en la titular de los derechos y bienes

²⁷Op Cit. p. 6

fideicomitidos durante toda la vigencia del mismo, por lo regular son bancos de desarrollo.

Fideicomisario o Beneficiario.- Es la persona Física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso, en el artículo 347 de la Ley General de títulos y Operaciones de Crédito establece: “El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado”, por lo cual podemos afirmar que el fideicomisario no es elemento necesario para la constitución del fideicomiso.

Es importante señalar que el objeto esencial del fideicomiso público, es la satisfacción del interés público, por lo cual es frecuente que dentro de éstos no se determine fideicomisario, de aquí la relevancia que tiene el citado artículo, ya que como lo señala la definición, el fiduciario es quien recibe el beneficio del fideicomiso, lo cual en el ámbito público esto se contrapone al objetivo del fideicomiso, si consideramos que de acuerdo al artículo 47 de la LOAPF, como ya se cito anteriormente menciona que los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal, constituye con el propósito de auxiliar al ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo”, así mismo la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), señala en sus artículos 41 y 43 (también citados anteriormente) a la SHPC como fideicomitente y como fiduciario: a la Institución de Crédito.²⁸

Al respecto se observa que en ambas leyes en ningún artículo se cita al fideicomisario, lo anterior permite aseverar que aún cuando no se contemple dentro de esta figura pública, se encuentra presente en la medida en que los beneficiarios del mismo es el sector de la población a la cual esté destinada el servicio que se pretende otorgar o al sector económico que apoye para fortalecerlo.

²⁸ La LOAPF, en su artículo 47, también menciona a la SHPC, como fideicomitente único de la Administración Pública Federal.

2.4 ORGANIZACIÓN

En el decreto publicado en febrero de 1979, durante el régimen de José López Portillo, se enmarcan las normas para la constitución, incremento, modificación y organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos públicos.

En la creación éstos, el Estado generalmente designa a una Institución de crédito que fungirá como fiduciaria, designación que tal institución difícilmente puede rehusar, entre las funciones de la fiduciaria esta en participar en la definición de los objetivos que pretenda alcanzar así como, determinar los medios y la forma en que puedan cumplir tales compromisos. Por su parte el séptimo artículo de este mismo decreto, responsabiliza a las instituciones fiduciarias de la vigilancia para el debido cumplimiento de los fines del fideicomiso y de asumir las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

Por otra parte, la LFEP, y su reglamento específicamente en el capítulo II enuncia los elementos básicos y normas de funcionamiento e integración de los fideicomisos entre lo que destaca el papel que representan los Comités Técnicos, mismo que se define como un órgano colegiado integrado por representantes de cada una de los organismos que constituyen un fideicomiso. Este Comité dentro de la estructura administrativa de los fideicomisos son los órganos de gobierno de figura estatal.

Considerando los elementos que esta legislación plantea, a continuación se presenta cuadro analítico de la integración y organización del fideicomiso público.

ELEMENTOS	REPRESENTANTE	FUNCION
FIDEICOMITENTE	SHCP	Precisar los fines, organización condiciones, conjuntamente con la Coordinadora de Sector que en este caso es la Dependencia gubernamental, que corresponde de acuerdo al giro del Fideicomiso.
FIDUCIARIO	INSTITUCIÓN DE CRÉDITO	Vigilar el cumplimiento de los fines del Fideicomiso, así como someter a la Coordinadora de Sector los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran

ELEMENTOS	REPRESENTANTE	FUNCIÓN
DELEGADO FIDUCIARIO	DIRECTOR GENERAL DEL FIDEICOMISO	Representar al Fideicomiso en todo tipo de operaciones, actuar y manejar los registros, efectuar gastos e inversiones, y en general ejercitar los derechos y obligaciones que correspondan, así como rendir informes del estado que guarda el Fideicomiso cuando así lo requiera la coordinadora de Sector, la Institución Fiduciaria, la SHCP y la SECODAM.
COMITÉS TÉCNICOS	<ul style="list-style-type: none"> • ÓRGANO COLEGIADO • UN REPRESENTANTE DE LA SHCP • UN REPRESENTANTE DE LA COORDINADORA DE SECTOR • UN REPRESENTANTE DE LA INSTITUCIÓN FIDUCIARIA • REPRESENTANTES DE LOS DIVERSOS SECTORES DE ACUERDO AL GIRO DEL FIDEICOMISO (SECTOR EMPRESARIAL BANCARIO DEL TRABAJO Y O COMERCIAL) 	Apoyar la programación estratégica y la marcha normal de la Entidad, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como la aplicación de adelantos tecnológicos y uso que permitan elevar la eficiencia. Atunado a lo anterior, vigila y autoriza las operaciones del organismo.

Fuente: Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, capítulo IV, relativo a los fideicomisos públicos

2.5 OPERACION Y ADMINISTRACION

Los fideicomisos públicos, al ser considerados como auxiliares del Poder Ejecutivo, su operación en sí, es una extensión del Sector Central, quien utiliza por este medio, la personalidad y la capacidad instalada de las Instituciones Fiduciarias para canalizar los recursos y disponibilidades a través del campo de acción de tales fideicomisos, a fin de ampliar el desempeño de las actividades de sus Secretarías de Estado, en el cumplimiento de los objetivos y programas.

De acuerdo con la LFEP, no se requiere un determinado porcentaje de inversión por parte del Gobierno Federal para que un fideicomiso sea considerado como público, sino lo que le da este carácter, es que se constituya por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien que se integre con recursos asignados a las Dependencias y Entidades por el propio Gobierno Federal.

Expedido el acuerdo de creación del fideicomiso, es la institución fiduciaria la que lleva a cabo el procedimiento necesario para su formalización, entre lo más

importante es la formulación y celebración del contrato, en el cual se estipula los derechos y acciones que corresponde ejecutar el fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, los derechos de los terceros, los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso el Comité Técnico.

En seguida corresponde a la Institución fiduciaria la designación del delegado fiduciario especial y de los delegados generales que considere pertinentes, atendiendo las facultades y obligaciones que la Ley le determine. (LFEP)

Una vez creado el cuerpo directivo del fideicomiso, será éste en coordinación con la Institución fiduciaria, quienes establezcan las reglas de operación del mismo, así como la estructura y elementos de organización propia con que deberá funcionar.

El patrimonio será recibido y controlado por la institución fiduciaria, quién lo utilizará para fines expresamente señalados, los recursos de los fideicomisos, son independientes a los de la Institución bancaria por lo que ésta no puede considerarlos parte de sus recursos.

Hasta aquí hemos descrito someramente el marco jurídico en el cual se basa el fideicomiso, se observa que al ser regulado por legislaciones que determinan las directrices y especificaciones de los elementos que deben constituirlo, pero principalmente por la emitida por el Gobierno Federal, adquiere un carácter especial, en virtud que por su naturaleza y razón social depende en gran medida del mismo Gobierno, toda vez que su operación, organización y administración se regula por las disposiciones federales y en cuestión de financiamiento por las instituciones fiduciarias que también forman parte de la estructura gubernamental, aunque es importante mencionar que el fideicomiso al financiar a personas físicas principalmente obtiene recursos que pueden catalogarse como propios toda vez que se les da la libertad de invertir la recuperación de los créditos otorgados como es el caso de Fonacot, formando así sus propios recursos los cuales pueden ser

utilizados en caso de alguna contingencia, si es que no existe la disponibilidad o asignación presupuestal.

través de la legislación que emite el Gobierno Federal, se enmarca un estricto control, tanto en la organización y procedimiento, como en sus actividades financieras, lo anterior se observa en los informes a la Cabeza de Sector, de la ECODAM, de la SHCP, en los acuerdos determinados en el Comité Técnico y ocasionalmente del Despacho Externo,²⁹ estos documentos son factores esenciales para evaluar la gestión del fideicomiso y dan la pauta para que estas instancias tengan plena facultad para decidir si éste continúa o no operando, de acuerdo al grado de cumplimiento de los programas y objetivos que se implementaron, o en su caso se dictamina si ya cumplió con su encomienda y si es el caso, proceder a su extinción.

²⁹ De acuerdo con el artículo de la Ley Federal de Entidades Paraestatales la SECODAM, designa al Despacho Externo que se encargará de realizar auditorías a los recursos materiales, financieros y humanos.

3. EVOLUCIÓN DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS EN MEXICO DE 1974 AL 2000

Los antecedentes del fideicomiso en México, como ya se ha señalado tienen su punto de origen a partir de la promulgación de la “Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios” de 1924, este ordenamiento jurídico prácticamente se enfocaba a regular a los fideicomisos privados. Para los fideicomisos públicos el marco legal base, es a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, el cual menciona “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado”.

El desenvolvimiento del fideicomiso en el sector público fue constante, en sus inicios se desarrolló como una operación bancaria más en las instituciones nacionales de crédito y su manejo y control se limitaba al ámbito interno de la institución bancaria.

En los años cincuentas, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria (FOGAIN), creado por la Ley de diciembre de 1953 y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA-FONDO), creado el 31 de diciembre de 1954, el Gobierno inicia un nuevo esquema de organización y regulación, utilizando a tales fideicomisos como instrumentos de desarrollo.

En la década de los sesentas, el crecimiento de los fideicomisos llegó a ser de mayor consideración, en este período se puede observar que abarcan diversos campo vinculados al desarrollo y apoyo a los programas de fomento emitidos por el Ejecutivo. El directorio general de organismos descentralizados de empresas de participación estatal, establecimientos públicos, comisiones, juntas e instituciones, dependientes del Gobierno Federal, publicado en enero de 1964 por la entonces

Secretaría de Patrimonio Nacional, enlista con la categoría de organismos descentralizados a los siguientes fideicomisos:

- a) Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña
- b) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura Ganadería y Avicultura
- c) Fondo de Planeación de la Industria Azucarera
- d) Fondo de Cultura Económica

A partir de los setentas, la Comisión Intersecretarial, que estaba integrada por las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia elaboró el "Programa de Desarrollo Económico y Social en México 1966-1970, en el cual se dio prioridad al sector agropecuario, dicho programa además pretendía fortalecer el mercado interno, impulsar la productividad de la industria, mejorar los programas de educación, vivienda y bienestar social, fomentar el ahorro interno, estabilizar el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

Posteriormente, estas mismas Secretarías elaboran un documento que establecía los lineamientos generales para la estrategia de desarrollo por el período 1974-1980, en él se citan los fundamentos de una política orientada a aumentar la capacidad del sistema económico para absorber la mano de obra y buscar una distribución equitativa del producto nacional así como afianzar la independencia técnica y económica del exterior.

Dentro de este marco de actuación, el Estado constituye a los fideicomisos como instrumentos de apoyo, para responder a los intereses de la colectividad.

Es así como, el fideicomiso público ha tenido singular importancia en México. De acuerdo con la información dada por Jesús Silva Herzog,³⁰ manifiesta que en

³⁰ Extracto de la primera conferencia del ciclo a cargo del Lic. Jesús Silva Herzog Flores, con el tema "El fideicomiso público como instrumento para el desarrollo". El Mercado de Valores, núm. 39, sep. 28 de 1981.

1981, éstos manejaban entre 250 y 300 mil millones de pesos y los 17 de fomento alrededor de 150 mil millones de pesos.

También menciona que uno de los objetivos que en esta materia se pretendió durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) fue primeramente evitar los abusos, las duplicaciones administrativas, la superposición de jurisdicciones, simplificando, reduciendo o fusionando fideicomisos que no tenían plena justificación.

Otro objetivo en ese sexenio fue fomentar el desarrollo de los fideicomisos de redescuento, que según Silva Hersog, para ese período habían alcanzado cierta madurez. A través de los fideicomisos de redescuento no sólo se utilizaron recursos del fisco federal, sino también recursos del sector financiero, con objeto de atender las necesidades y de cambiar las estructuras productivas del país.

Los propósitos fundamentales de la Reforma Administrativa ³¹ durante esta administración de acuerdo a sus enunciamientos, fueron aumentar la eficiencia de las Instituciones del sector público a través del mejoramiento de sus planes, estructuras y sistemas de trabajo, para aprovechar al máximo los recursos con que cuenta para satisfacer las necesidades que demanda el desarrollo económico y social del país y agilizar y descentralizar sus mecanismos para que las instituciones presten con toda oportunidad sus servicios en beneficio de las comunidades del territorio nacional, como una actividad constante.

³¹ En 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que representa el inicio del Programa de Reforma Administrativa, en ella se establecen las bases de organización de la Administración Pública, la que se divide en centralizada y paraestatal

A efecto de dar continuidad a esta reforma administrativa, durante el periodo de 1976 a 1982, se expiden la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento y la Ley de Federal de Entidades Parestatales, las cuales complementan el marco fundamental de regulación gubernamental hacia estas entidades, adicionalmente fueron expedidas diversas leyes tendientes a regular de manera específica, las actividades de las mismas, como la adquisición de bienes, la contratación de obras y servicios, así como numerosas disposiciones que fueron centralizando y complicando cada vez más el control de dichos entes públicos.

Bajo estos parámetros, el Gobierno Federal ha definido a los fideicomisos por él constituidos como auxiliares de la Administración Pública Centralizada, agrupando a cada uno, bajo la coordinación de la Dependencia ³² de acuerdo a su ramo y fines para los que han sido creados, adecuando sus estructuras, planes, sistemas y procedimientos, a los Planes Nacionales de Desarrollo y procurando queden encomendados a una Institución de Crédito, cuyas finalidades sean afines, con el objeto de complementar los financiamientos que respectivamente otorgan, asimismo, dichas Instituciones al participar como intermediarios financieros, tienen especial interés en la correcta administración de los recursos del fideicomiso, esto como consecuencia de que al otorgar créditos, se corre el riesgo de no recuperarlos y aumentar su cartera vencida, situación que afecta tanto a uno como a otro organismo.³³

La trayectoria que hasta este período han presentado los fideicomisos públicos, nos muestra el gran apoyo que representaban para el Gobierno. Asimismo, su desarrollo y su constitución de alguna manera se basa también de acuerdo al momento político. En nuestro caso cuando se inició la constitución del fideicomiso, el régimen que prevalecía era la de un Estado paternalista, gendarme, vigilador y controlador de todas las ramas de la economía a través de la micro, pequeña y mediana empresa y de los organismos públicos por él creados.

Sin embargo, en el transcurso de este período las dificultades económicas y sociales aunado al abuso de crear fondos y programas que incrementaran la estructura del Gobierno Federal obligaron a éste a reorganizar el aparato estatal así como a canalizar los recursos hacia las áreas prioritarias de desarrollo,

³² Como complemento de la Reforma Administrativa, surge en 1977, un acuerdo presidencial de sectorización que constituye la primera clasificación de entidades por sectores y un nuevo sistema de manejo y control de las entidades, al agrupar a éstas en categorías afines y conllevando a depender a cada grupo de un Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, de esta manera se constituye la figura de "Coordinador Sectorial", quien funge como una instancia intermedia entre las Secretarías Globalizadoras (SHCP y SECODAM), y las entidades, a cada coordinador le corresponde impulsar los procesos de planeación, programación presupuestación, evaluación y control de las entidades que le sean asignadas sectorialmente.

³³ Cartera Vencida se le denomina a los Créditos otorgados y no recuperados en el plazo convenido entre el fideicomiso y el acreedor del crédito.

debilitando consecuentemente la participación de los fideicomisos. En los siguientes puntos, observaremos los cambios que han sufrido durante 1974 al 2000.

3.1 FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS

El estado a través del campo de acción de la Administración Pública, orienta sus políticas a los sectores productivos para cumplir con sus metas trazadas, para llevar adelante sus directrices, el Gobierno dispone de instrumentos como lo es el fideicomiso público, el cual puede ser más o menos eficaz que otros, puede ser mejorado o descartado, ello dependerá de los fines que persiga y de los medios que utilice para alcanzarlos, así como de los resultados obtenidos independientemente del objetivo por el que fue creado.

La política establecida a partir de 1970, fue fomentar el desarrollo nacional; así entonces uno de los propósitos del Gobierno Federal, era que el crecimiento económico no sólo se distribuyera entre los sectores mayoritarios de la población, sino también en las zonas marginadas de la República. Para contribuir a la consecución de dicho propósito se constituyeron diversos fideicomisos cuyo objetivo era otorgar financiamiento directo, para la adquisición de vivienda, servicios y apoyo a la industria y comercio; ejemplo de ello tenemos que en el cuarto informe de gobierno de Luis Echeverría, se mencionó que el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), invirtió un total de 391 millones de pesos, esta erogación constituyó el apoyo financiero para 7,575 operaciones aprobadas.

Por su parte el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), otorgó créditos por la cantidad de 97 millones de pesos para la construcción de 11,040 viviendas, apoyando a satisfacer las demandas sociales con respecto a la vivienda.

La participación activa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único, se contempla a través de diversos convenios celebrados durante 1982 con otras Secretarías y Entidades Paraestatales, cuyo propósito era apoyar mediante los fondos de fomento económico en condiciones preferenciales, la producción de bienes y servicio social necesarios tales como: alimento, vestido, vivienda, salud, educación etc. En otras palabras se pretendió que los fideicomisos públicos en su operación precisaran programas para aquellos sectores de la población que no es sujeta de crédito mediante apoyos financieros, técnicos y administrativos.

Es así que, uno de los objetivos que pretendían alcanzar los fideicomisos públicos que durante este período se constituyeron, eran participar activa y permanentemente en la promoción y generación de proyectos de inversión, coadyuvar a impulsar de manera importante la creación de nuevas fuentes de trabajo, así como una distribución más equitativa del ingreso, entre los factores productivos y entre las diferentes regiones económicas del país.

Sin embargo, también fueron creados fideicomisos que no cumplían tácitamente con la función de prioritarios o estratégicos, como es el caso del "Fideicomiso para la Publicación de la Obra Seis Siglos de Historia Gráfica en México"; el "Fondo para Garantizar la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela", y el "Fideicomiso de la Película La Sombra del Caudillo", por citar algunos.

De los ejemplos anteriores, se denota que al crear fideicomisos sin una razón sustancial en el campo económico y social, o porque, no encuadraron dentro de las actividades propias de las Secretarías de Estado (toda vez que de alguna manera la problemática que dio origen a que se optara por crear un fideicomiso, podían ser o eran competencia de las Secretarías de Estado o de los Bancos de Fomento, según sus funciones y objetivos), da un preámbulo para entender el porqué de su debilitamiento dentro de la estructura gubernamental, desde su auge en los setentas y su decadencia en años noventas.

A continuación se presenta cuadro analítico respecto del desarrollo del número de fideicomisos que operaban en el período de 1979 al año 2000.

REGISTRO DE FIDEICOMISOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

AÑO	TOTAL DE ENTIDADES	No.DE FIDEICOMISOS	%
1979	898	187	21
1982	1,155	223	19
1988	449	77	17
1994	216	29	13
2000	247	23	9.3

Este esquema es muy representativo, como se podrá observar durante las administraciones de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, es donde se presenta el mayor auge de los fideicomisos dentro del aparato estatal.

3.2 REESTRUCTURACIÓN FUSIÓN Y DESAPARICIÓN

Hasta aquí hemos presentado grosso modo los fundamentos, causas y justificantes que durante el periodo de Luis Echeverría y los inicios de la administración de José López Portillo, se marcaron para la constitución de los fideicomisos, aunado a lo anterior podemos citar que el auge de los fideicomisos también se debió por contrarrestar el dominio de la inversión privada y fomentar el empleo burocrático principalmente, sin embargo para finales de la década de los setentas la situación económica se vuelve más aguda, la severa caída del precio

del petróleo, el aumento de la deuda pública, y el impacto inflacionario entre otros factores, provocaron que el Estado reactivará su economía a través de nuevas estrategias.

Bajo este panorama inicia su sexenio Miguel de la Madrid Hurtado, el cual implanta una reforma administrativa al Estado, esto se puede observar a través del Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1988, en el cual se pretendía superar la crisis vigente, recuperar la capacidad de crecimiento y llevar a cabo los cambios cualitativos de la estructura económica.

Para alcanzar estos objetivos se fijaron dos estrategias: la reordenación económica y el cambio estructural. Con la primera se pretendió confrontar la crisis y sentar las bases para la reactivación de la economía; con la segunda se buscó iniciar profundas transformaciones a largo plazo en los aparatos productivo y distributivo. Para ello señala Miguel de la Madrid "mi administración mantendrá y profundizará el desarrollo de la industria paraestatal en la medida que sea necesario para la economía del país "preferimos un Estado fuerte y eficiente a un Estado obeso e incapaz".³⁴

Tomando como base estos parámetros, se inició el proceso de reestructuración, fusión, desaparición, venta y extinción de las Entidades Paraestatales, incluidos entre ellos a los fideicomisos.

La reestructuración de la Administración Pública Paraestatal, se llevó a cabo, tomando como base los artículos 25 y 28 constitucionales, enunciados anteriormente.

En dichos artículos se reafirma la rectoría del Estado para el desarrollo nacional, se fortalece el régimen de economía mixta y se establecen mecanismos de

³⁴ De la Madrid Hurtado Miguel, *Primer Informe de Gobierno 1983*, Secretaría de la Presidencia, Méx 1983 pp. 62 y 63.

participación social, definiéndose en forma precisa las áreas reservadas exclusivamente del Estado, así como la función de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos en las áreas de carácter prioritario.

Esta política de redimensionamiento estatal se fundamenta también en diversos ordenamientos y disposiciones, anteriormente citados como es la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual dispone en sus artículos 16 y 32 diversas causas que deben dar lugar a la desincorporación de Entidades Públicas.

Entre dichas causas se pueden mencionar:

- Que un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, o cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad; y
- Que una empresa de participación estatal mayoritaria no tenga por objeto la atención de áreas prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Por lo tanto cuando alguna entidad deje de cumplir su objeto, o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la SHCP, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector, propondrá al Ejecutivo Federal su disolución, liquidación, extinción o enajenación de la entidad paraestatal según sea el caso.

De acuerdo al artículo 32 de la citada Ley, corresponde a las diferentes Coordinadoras de Sector identificar a las entidades paraestatales que podrían ser objeto de desincorporación, para el caso de los fideicomisos, su reestructuración

se basó principalmente en la extinción de los mismos, tomando como fundamento lo dispuesto en los artículos 5º, 9º y 13º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 45 de dicha Ley principalmente así como los demás ordenamientos que resulten aplicables.

Los criterios que se aplicaron para la desincorporación de los fideicomisos se plasman esencialmente en las disposiciones jurídicas enunciadas anteriormente y que a la letra enuncian: "Se sujetan a liquidación o extinción aquellas entidades cuyas actividades se duplican; que han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creados; que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, considerando especialmente aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica y en donde no es viable mantener su operación, a no ser que les sigan proporcionando apoyos gubernamentales, ahora sujetos a una racionalización estricta en función de las prioridades nacionales".³⁵

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, el sector paraestatal estaba conformado por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

Durante el período de 1982-1988, fueron creadas 61 entidades paraestatales, de las cuales 17 eran organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos públicos, estas nuevas entidades se ubican principalmente en áreas de servicios sociales, médicos, educación y esparcimiento.

De acuerdo al documento denominado "Desincorporación de Entidades Paraestatales", ³⁶ al 1º. de diciembre de 1988 existían un total de 618 entidades

³⁵De la Madrid Hurtado, Op. Cit. p 63.

³⁶ Documento emitido por la SHCP, SECOGEF (hoy SECODAM) y el Fondo de Cultura Económica

paraestatales. Como resultado de la creación de 32 entidades, la reinstalación de 7 procesos y la desincorporación de 399 entidades, este se redujo a 258 entidades a finales de 1993.

Las entidades creadas durante este periodo obedecen a diversas razones: 7 de ellas corresponden a Administraciones Portuarias Integrales, constituidas de acuerdo con la nueva Ley de Puertos y que, en su momento, serían objeto de desincorporación; 5 tienen su origen en la modernización y cambio estructural de Petróleos Mexicanos; 11 vienen a atender distintas demandas nacionales (Comisión de Derechos Humanos; Procuraduría Agraria; Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, entre otras) Por último, las 9 restantes obedecen a la estrategia de desincorporación del sector siderúrgico y que posteriormente fueron objeto de enajenación.

La reestructuración de la Administración Pública Federal se puso en marcha con la instrumentación del Programa Inmediato de Reordenación Económica, así a partir de 1982 hasta 1985, se autorizaron 195 procesos de desincorporación de los cuales 76 correspondieron a liquidación 67 a extinción, 32 a fusión, 9 a transferencia y 11 a venta.

Por otra parte se autorizó la extinción de diversos fideicomisos cuya actividad se ubicaba principalmente en el renglón de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, como los fideicomisos para créditos a empresas telefónicas, para la ejecución de "Programa Nacional de Desmontes" y el apoyo a la industria rural.

En la rama de alimentos, actividades agropecuarias y silvícolas, se sujetaron a este proceso los fideicomisos para apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte, para la operación de la Unidad Ganadera Ejidal Francisco Zarco y para la Planta Benito Juárez, tan sólo por citar algunos ejemplos.

La segunda etapa se inicia en febrero de 1985, cuando el gabinete económico acuerda dar un mayor impulso al proceso de redimensionamiento del sector paraestatal como consecuencia de los problemas que incidieron negativamente en la economía nacional.

Así se instrumentaron 406 procesos de desincorporación adicionales, de los cuales 192 fueron liquidación, 63 de extinción, 38 de fusión, 16 de transferencia y 147 de venta.

En el caso de extinciones la desincorporación abarcó áreas de actividades sociales (educativas, culturales y de esparcimiento) como es el caso del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana y los fideicomisos para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal.

Es importante señalar que durante esta segunda etapa, 40 empresas de participación minoritaria, en las que el Estado participó en un porcentaje del 25% al 50 % de su capital social, así como 8 fideicomisos cuya estructura y objeto no cumplían con lo previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dejaron de tener precisamente el carácter de entidades paraestatales entre los cuales destacan los fideicomisos: "Conjunto Habitacional Lindavista Vallejo y Cuittláhuac" y "Conjunto Urbano "Corazones de Manzana de la Unidad Balbuena".³⁷

La tercera etapa se inicia en 1987, como resultado de uno de los compromisos adquiridos por el Gobierno Federal en el Pacto de Solidaridad Económica. Este compromiso radica en la continuación y agilización de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias.

De esta fecha y hasta septiembre de 1988 se autorizaron 133 nuevos procesos de desincorporación, siendo 43 de liquidación, 6 de extinción, 11 de fusión, 3 de transferencia y 70 de venta, lo que significa una reducción del 63% de las 1,216

³⁷ "Desincorporación de Entidades Paraestatales." op. cit. p. 115

entidades que conformaban el universo paraestatal así, al cierre del sexenio se contaba con un total de 444 entidades paraestatales, de los cuales 77 eran fideicomisos. De los 724 procesos indicados 512 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados.

De acuerdo a los informes presentados por la SHCP, se argumentó que cuando las entidades fueron liquidadas o extinguidas, siempre se salvaguardaron los derechos de los trabajadores, asimismo, de la extinción del fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), se obtuvieron 7'401,400 miles de nuevos pesos como remanente, que fueron aplicados al Fondo de Contingencia Económica.

El esquema de desincorporación permitió seleccionar las entidades existentes, a diciembre de 1988 eran de 1,155 pasó, al finalizar 1993, a 258, de las cuales en ese período 48 se encontraban en proceso de desincorporación, 70 corresponden a empresas de participación estatal mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento, y 102 a entidades de servicio institucional. Las primeras son aquellas que, en virtud del tipo de bienes y servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que, en consecuencia, se sujetan a criterios de rentabilidad financiera. Por su parte, los fideicomisos públicos y las entidades de servicio institucional, que constituyen casi el 50% de las vigentes, son aquellas que cumplen con una función social mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación.

Por su parte, la administración de Carlos Salinas de Gortari, continúa con la reforma administrativa implantada en el sexenio anterior y de acuerdo al Plan Nacional de desarrollo 1989-1994, instrumenta un programa de modernización que comprende, entre otros aspectos la continuación a la desincorporación de entidades paraestatales, en su exposición de motivos manifestó: "El propósito es

contar con un Estado que no sea más grande sino democráticamente más fuerte y eficiente”.³⁸

La crisis económica que enfrentó el país en los inicios de los ochentas, la deteriorada situación financiera del Estado y la escasez de recursos destinados a numerosas entidades paraestatales “generaron la necesidad de definir y ejecutar una política de concentración de recursos del Gobierno Federal en áreas estratégicas definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que la orientación de la política económica demanda”.³⁹

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por implantar un proceso de modernización de la Administración Pública, continuando con la readecuación orgánica de las Dependencias y Entidades, como consecuencia de esta “modernización”, se otorgó al aparato burocrático el “tamaño necesario para su óptimo funcionamiento, con base en la actualización y redistribución de sus atribuciones, con objeto de que la Administración Pública fuera más racional y dinámica y lograr con ello, la consecución de los objetivos gubernamentales e institucionales”.⁴⁰

En la siguiente página se observa cuadro resumen respecto al número de Entidades que integraban la Administración Paraestatal tomando como punto de partida el año de 1979 a 1999, en dicho cuadro se observa una reducción bastante drástica de estos organismos públicos, y que a pesar que durante los años de 1982, 1983 y 1984, se impulso nuevamente su creación, la situación económica de esos momento obligó al Estado a llevar un análisis profundo de aquellos cuyo objetivo por el cual fueron creados ya habían cumplido con su cometido o en su caso dejaron de ser rentables para el Gobierno, reiniciando en forma paulatina su desintegración dentro de la estructura estatal a partir de 1985.

³⁸ Salinas de Gortari, Carlos *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*

³⁹ Revista informe financiero Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1993 pp. 26.

⁴⁰ Durante este sexenio las estructuras orgánicas de las Dependencias y Entidades, adecuaron su tamaño se crearon diversas Direcciones Generales Adjuntas, Secretarías Particulares y Asesores, entre otras.

INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL DE 1979 A 1999

AÑO	Organismos descentralizados	Empresas de Participación Estatal		Fideicomisos	Total
		Mayortana	Minoritaria		
79	88	623		187	898
80	87	630		186	903
81	88	583		201	872
82	103	754	75	223	1155
83	96	696	74	192	1058
84	94	699	74	170	1037
85	95	625	65	147	932
86	93	524	7	108	732
87	93	433	3	83	612
88	93	264		77	434
89	88	229		62	379
90	82	147		51	280
91	78	120		43	241
92	82	100		35	217
93	82	106		30	218
94	81	106		29	216
1999	74	92		23	247

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari y relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley de Entidades Paraestatales y su reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999

SECTOR	NO. FIDEICOMISOS
SHCP	9
SRA	1
SAGAR	1
SEDESOL	3
SDN	1
STPS	1
SCT	1
SECOFI	1
SEP	3
TOTAL	23

FUENTE: Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley de Entidades Paraestatales y su reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999

abe mencionar que las dependencias que no se citan, son porque hasta 1999 no anen, bajo su coordinación algún fideicomiso público, como es el caso de las ecretaría de Gobernación y Secretaría de Turismo.

l siguiente cuadro muestra en forma detallada el proceso de desincorporación y eación de las entidades paraestatales de 1983 al año 2000, quedando al cierre e este mismo año en 247, entidades incluyendo a los 23 fideicomisos públicos.

DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

Año	Entidades al inicio del período	Reducción neta en el período			Entidades al cierre del período		
		Total	Desincorporaciones concluidas	Creación	Total	En proceso de desincorporación	Vigentes
1983	1,155	65	75	10	1,090	32	1,058
1984	1,090	46	64	18	1,044	7	1,037
1985	1,044	89	96	7	955	23	932
1986	955	148	155	7	807	75	732
1987	807	146	161	15	661	49	612
1988	661	43	45	2	618	204	434
1989	618	69	76	7	549	170	379
1990	549	131	139	8	418	138	280
1991	418	90	95	5	328	87	241
1992	328	58	66	8	270	53	217
1993	270	12	24	12	258	48	218
1994	258	1	16	15	257	41	216
2000	257	12	22	10	269	38	247

FUENTE. Desincorporación de Entidades Paraestatales, emitido por la SHCP, SECODAM y el FCE.

4 FIDEICOMISOS PÚBLICOS VIGENTES AL AÑO 2000

En el punto anterior, se describieron los criterios sobre los cuales se llevó a cabo la extinción de los fideicomisos, del total que había durante el período 1970-1993, contempla una reducción del 85%, el 15% restante y de acuerdo al análisis efectuado y reiterando lo ya mencionado son aquellos que por disposición del Ejecutivo Federal son necesarios para fortalecer el beneficio social y económico.

De la información presentada al cierre del 2000, continuaban vigentes 23 fideicomisos, los cuales se enlistan a continuación:

- Fideicomiso para Construcciones Militares.
- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Fondo para el Desarrollo Comercial.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
- Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
- Fideicomiso de Fomento Minero.
- Fideicomiso de Riesgo Compartido.
- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.
- Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
- Fondo de Información y Documentación para la Industria.

ondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.
ondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.
eicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
eicomisos para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas. *

En la lista presentada se observa que los fideicomisos que quedaron como resultado del proceso de extinción, tienen a su cargo otorgar créditos a las siguientes ramas: la vivienda, agricultura, ganadería y pesca y el industrial y empresarial, a la adquisición de bienes de consumo duradero esto sin dejar de mencionar que se abarcan otros sectores como son, el militar, de cultura y recreación, de infraestructura, de la banca y otros.

FUENTE: Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de agosto de 1999.

PRINCIPALES INSTITUCIONES FIDUCIARIAS DE APOYO.

La injerencia del Estado en las diversas actividades económicas, le han llevado a auxiliarse de Instituciones de Banca de Fomento con objeto de administrar y reforzar a las Entidades Paraestatales a través de su financiamiento, esta función se materializa en las operaciones básicas, como son recibir recursos de terceros ⁴¹ con el objeto de financiar a empresas y fideicomisos para su autosubsistencia.

A través de la captación de recursos, los bancos de fomento persiguen varios propósitos simultáneamente en virtud de que no sólo se obtienen recursos para su propio financiamiento, sino también utilizan éstos en pro del desarrollo económico, así mismo pretenden fomentar el ahorro interno, evitar la fuga de capital al exterior y diversificar las fuentes de financiamiento entre otros objetivos.

En nuestro entorno gubernamental, existen diversas instituciones bancarias que participan en esta función, sin embargo en nuestro tema de estudio únicamente se hará referencia a Nacional Financiera, S. N. C. (Nafinsa), Banco de México (BM) y Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras), los cuales son considerados como Instituciones que administran a los fideicomisos sustanciales, para que el Estado logre uno de sus objetivos que es el bienestar social a través de diversas prestaciones a los sujetos no susceptibles de crédito o de aquellos sectores de población que por su difícil situación económica, no pueden solventar su empresa o negocio.

Como hemos descrito, la Institución de Crédito o en su caso denominada Institución de Banca de Fomento, funge como fiduciaria en la integración del fideicomiso, por lo cual una vez expedido el acuerdo de creación del mismo, la Institución fiduciaria llevará a cabo los procedimientos necesarios para formulación

⁴¹ Los recursos que reciben estas Instituciones son por lo regular de Bancos Internacionales como es el Banco Interamericano de Desarrollo

y celebración del contrato respectivo y tiene facultades de supervisar y gobernar el adecuado cumplimiento de las responsabilidades y funciones de los fideicomisos.

Dentro de la Institución de Crédito, la función fiduciaria es una actividad que por su naturaleza, debe manejarse con independencia, por lo que regularmente se opera a través de las esferas Directivas del Banco y contarán con estructura distinta y separada de las demás actividades bancarias.

La Institución de Crédito, tiene facultades de supervisar y gobernar el adecuado cumplimiento de las responsabilidades y funciones de los fideicomisos, en nuestro entorno estatal, los bancos encomendados a administrar a los fideicomisos son principalmente Nafinsa, Banco de México y Banobras, a través de ellos se precisan sus características, logros y perspectivas.

Entre los Sectores básicos a los cuales estas Instituciones orientan la canalización de recursos destacan: el agropecuario e industrial: la construcción y adquisición de viviendas de interés social, el fortalecimiento del sector externo, el comercio interno, la adquisición de bienes muebles y el desarrollo de programas turísticos.

4.1 FIDEICOMISOS ADMINISTRADOS POR NACIONAL FINANCIERA.

Con el propósito de fortalecer el sistema bancario y de auxiliar a la banca privada, el Gobierno a principios de los años 30 crea a Nacional Financiera, institución financiera cuyo objetivo principal es coadyuvar al desarrollo económico del País, proporcionando apoyos financieros y técnicos a los sectores productivos, preferentemente a la micro, pequeña y mediana empresa, y fortalecer su función de agente financiero del Gobierno Federal.

La actividad fiduciaria de Nafinsa se da prácticamente a partir de su constitución; en este campo la Institución ha realizado diversas actividades a favor de áreas y agentes productivos marginados o bien considerados estratégicos, al instrumentar la política de control selectivo del crédito con base en recursos públicos, desde los encargos para la enajenación de activos inmobiliarios del Gobierno Federal en los años treinta, hasta los instrumentos bursátiles pasando por operaciones de crédito con apoyos fiduciarios, creación de Fondos de Fomento para todo género de actividades económicas y apoyo a grandes proyectos de infraestructura.

La actividad fiduciaria de Nafinsa, ha pasado por diversas circunstancias económicas y sociales de nuestro país, en los cuales ha ido ajustándose a los cambios radicales, con objeto de cumplir con su cometido y dar respuesta a las necesidades de los sectores Público y Privado.

Actualmente se considera como la segunda en importancia después del Banco de México, en cuanto a volumen de recursos que maneja, y la magnitud de las empresas que financia.

Actúa fundamentalmente como banquero de la industria al conceder a esta, en diversas formas, créditos a mediano y largo plazo y como promotora de la actividad industrial al apoyar la creación o ampliación de empresas, al contribuir en la construcción de obras públicas-caminos, ferrocarriles, plantas generadoras de energía eléctrica, etc., además, al operar como fiduciaria del Gobierno Federal; en su carácter de agente y consejero del mismo, así como de los estados, municipios y dependencias oficiales a través de la emisión y colocación de títulos de deuda de vencimiento mayor de un año que realice el Gobierno Federal o que se lleven a cabo y como intermediario en la negociación, contratación y manejo de los créditos a mediano y largo plazo, tanto gubernamentales como intergubernamentales.

Cabe señalar que a partir de 1975 se transformó en banca múltiple, asociándose con el Grupo Financiero Internacional, lo que le permitió diversificar sus fuentes de recursos y llevar las acciones de fomento a diversas regiones del país.

Mediante la administración de varios fondos y fideicomisos de fomento, Nafinsa ha manejado importantes montos de recursos patrimoniales por cuenta de terceros hacia actividades o regiones promoviendo, condiciones preferenciales en tasas de interés y plazos.

En su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, Nafinsa, negocia, contrata y maneja créditos externos ya sea que estos sean otorgados por Instituciones extranjeras privadas, Gubernamentales o Multilaterales,⁴² constituida como institución Nacional de Crédito, esta autorizada no solo para otorgar créditos y garantías, sino también tiene facultad para crear, organizar y transformar toda clase de empresas. En cumplimiento de estas funciones, concede avales, garantiza la emisión de algunos valores, efectúa inversiones en acciones y maneja fondos de fideicomisos, adicionalmente promueve el impulso y la creación de empresas desde los estudios de preinversión, hasta la consecución total y puesta en marcha del proyecto.

Otra de sus actividades es que no sólo se enfoca al fomento de la gran industria, sino también ha fortalecido el apoyo a la pequeña y mediana empresa. El Gobierno Federal a través de esta banca de Fomento, implementó diversos programas, cuyos objetivos básicos fueran integrar y coordinar el apoyo que se otorga al sector empresarial, considerando para ello a los diversos fideicomisos.

En resumen, Nafinsa como Institución Nacional de Crédito, ha respondido a la necesidad de apoyar con recursos financieros diversas actividades importantes para el desarrollo del país, es así como esta Institución Fiduciaria participa en diversos Fondos de fomento, que tienen como objetivo impulsar el desarrollo de

⁴² Revista el mercado de valores año XXXVIII, núm. 90, oct 2 de 1976.

iertos sectores de la economía, mediante el otorgamiento de garantías, nanciamientos, capital de riesgo y asistencia técnica entre otros.

De los fideicomisos que hasta el 2000, Nafinsa manejaba se encuentran los siguientes:

Fideicomiso de Fomento Minero "FIFOMI"

Fondo de Información y Documentación Tecnológica "INFOTEC"

Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito "FIDEILIQ"

Fondo Nacional de Fomento a la Artesanía "FONART"

Fondo Nacional de Fomento Ejidal "FIFONAFE"

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural "FOCIR"

Fondo Nacional de Fomento al Turismo "FONATUR"

Fondo de Fomento de Garantía a los Trabajadores "FONACOT"

A continuación se presenta un breve esbozo de los fines de cada uno de ellos.

El FIFOMI proporciona ayuda técnica y administrativa al sector minero metalúrgico del país a fin de mejorar, ampliar y desarrollar técnicas de explotación, explotación, beneficio, industrialización y comercialización de todo tipo de minerales y sus derivados; con excepción del petróleo y de los hidrocarburos, líquidos o gaseoso o de minerales radioactivos. Asimismo, proporciona financiamiento a personas físicas o morales con proyectos viables y rentables, que les permita competir en igualdad de condiciones en el mercado internacional. Además de promover la instalación de empresas mineras e industrializadoras de productos, para fortalecer la demanda interna y las cadenas productivas, sustituir importaciones y, en su caso, favorecer exportaciones.

Dentro de sus objetivos están proporcionar asesoría técnica y administrativa para la organización de los concesarios, causahabientes de yacimientos de minerales para exploración, explotación, beneficio, industrialización y comercialización de los

productos y sus derivados, promover la instalación de empresas mineras e industrializadoras de productos para fortalecer la demanda interna, sustituir importaciones y, en su caso, favorecer exportaciones a la vez que participa en empresas mineras de cualquier índole, promover el estudio de procesos que incrementen el aprovechamiento de minerales y la realización de cursos de capacitación para mineros, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Por su parte el FIDELIC, coadyuva al Gobierno Federal a establecer estrategias de tipo financiero de las entidades de la Administración Pública Federal incluyendo el de créditos que el Gobierno Federal destine o haya destinado para otorgar sus acciones a las Instituciones de Crédito y las Organizaciones Auxiliares de Crédito y celebrar actos necesarios para la recuperación de tales créditos, bien sea que las organizaciones se rehabiliten o se liquiden. Otra función es la de liquidar previa instrucción de la SHCP, y de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, a las Entidades Paraestatales, a toda clase de Sociedades mercantiles, Sociedades o Asociaciones Civiles, así mismo apoya a administrar o extinguir los fideicomisos públicos y para ello actúa por cuenta de la fiduciaria y de cualquier institución de Banca de Desarrollo, celebrando al efecto los actos jurídicos necesarios, Por otra parte de los procedimientos que de desincorporación de dichas entidades, tiene a su cargo, recibir, enajenar, administrar, vender aquellos bienes muebles e inmuebles provenientes de las entidades liquidadas.

En lo que corresponde al FONART, éste se dedica a destinar sus recursos a la compra y comercialización de las artesanías y otorgamiento de créditos, acciones con las que contribuye a fomentar la producción y a preservar las fuentes de autoempleo de numerosas familias artesanas, dichos fondos también se destinan a realizar campañas publicitarias y de exposiciones de arte popular mexicano a nivel nacional e internacional.

Entre sus funciones además están el otorgar créditos a los artesanos en pobreza extrema con objeto de que puedan adquirir materias primas, herramientas,

efacciones y demás material necesarios para elaborar sus productos, así mismo brinda asesoría técnicas a grupos de artesanos, estableciendo convenios con otras dependencias federales, estatales y municipales.

El FIFONAFE, dedica su función a administrar y otorgar a la población que lo solicite, los recursos de los fondos comunes provenientes de indemnizaciones por concepto de expropiadores; los derivados de la celebración de convenios de ocupación previa o temporal que le sean depositados; y de aprovechamiento de recursos naturales que determinen los propios núcleos agrarios en sus reglamentos internos o estatutos comunales, o de acuerdos expresos derivados de sus asambleas, para que se destinen a usos productivos o sociales.

Además, está facultado para llevar acabo las acciones de supervisión de los decretos ex-propietarios ejecutados, a fin de constatar que los bienes expropiados sean destinados a la utilidad publica invocada en el decreto correspondiente, en caso de no ser así se le faculta para demandar ante los Tribunales Unitarios Agrarios la reversión de tierras, parcial o total, para la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

El FOCIR tiene como función el impulsar la capitalización del Sector Rural, fomentar y apoyar la formación de asociaciones de producción rural y agroindustrial, la inversión productiva en proyectos rurales y agroindustriales mediante la aportación accionaria en proyectos rentables de largo plazo, a través de alianzas que propicien la participación empresarial y una mayor capitalización de los productores del campo.

FONATUR coadyuva al Gobierno Federal en la localización y desarrollo de nuevas zonas turísticas, participa con capital de riesgo en fideicomisos turísticos o conexos con el turismo, así como en los centros de desarrollo turístico integral apoyando en la construcción y equipamiento urbano turístico con el fin de promover el desarrollo en zonas de escasa actividad económica, incrementar el

ingreso de divisas para nivelar la balanza en cuenta corriente del país, coadyuvar a la descentralización y el crecimiento equilibrado del proceso de urbanización que contribuya a la apertura de oportunidades y de la mejora en la distribución del ingreso.

Finalmente la función principal de FONACOT es otorgar créditos a los trabajadores asalariados con el fin de coadyuvar a elevar su nivel de vida a través de la adquisición de bienes de consumo duradero como son: artículos eléctricos de computo de línea blanca turísticos entre otros.

4.2 FIDEICOMISOS ADMINISTRADOS POR EL BANCO DE MEXICO

Los antecedentes de la creación del Banco de México datan desde principios del siglo XIX, durante este período se registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad de emitir billetes y que se denominaría "Gran Banco del Imperio Mexicano".

El establecimiento del Banco de México surge en 1925, en el cual se le otorgaba la facultad exclusiva de crear moneda y la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Así mismo, se convirtió en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal.

Su constitución se fundamenta en cinco objetivos básicos: Realizar operaciones bancarias que correspondan a los bancos de depósito y descuento;⁴³ Emisión de billetes; La regulación y circulación monetaria; Los tipos de cambio y de la tasa de

⁴³ Este objetivo le fue retirado a raíz de que los banqueros privados en ese entonces, aludían que la creación del mismo actuaba en desigual competencia, por lo cual en 1931 y 1932, se promulga la Ley monetaria por la cual se "desmonetiza el oro en el país. En cuanto al Banco de México, dicha Ley confirió ciertas características de moneda a sus billetes, sin embargo ocho meses después, se realizan otras reformas de mayor trascendencia a la citada Ley de Monetaria y la promulgación de una nueva Ley Orgánica para el Banco de México, en esta última se le retiraron al Banco, las facultades para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con esta Institución y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes.

interés y el Redescuento, esta última consiste en que una institución de crédito ceda a otra o a un particular en descuento, documentos de su cartera de crédito, de documentos mercantiles y por último prestar servicio de tesorería al Gobierno Federal, como función posterior a su creación se le asignó el establecimiento de la reserva obligatoria sobre los depósitos del público o "encaje legal", este elemento ha constituido uno de los instrumentos mas importantes para impulsar la inversión en sectores estratégicos de la economía nacional, este encaje legal que los bancos de depósito y ahorro y de las sociedades financieras, deben constituir en el Banco de México, puede ser invertido en beneficio de estas instituciones de crédito, siempre que se destine al fomento de actividades productivas como la industria, la agricultura, la ganadería o al comercio y siempre y cuando este financiamiento tenga por finalidad el abaratamiento de bienes de consumo popular.

La importancia que a la fecha se le ha dado a los fideicomisos de fomento, administrados por el Banco de México, ha permitido que continúen dentro de la estructura estatal, en conjunto estos organismos participan en dar apoyo financiero y asistencia técnica, impulsando las exportaciones, apoyando el crecimiento de la pequeña y mediana empresa, facilitan la construcción de vivienda de interés social, coadyuvan en el esfuerzo nacional por ampliar las tareas de capacitación y aumentar la productividad en el sector agrícola, en ellos se observa la vinculación que existe entre el objetivo central de esta institución y nuestro esquema político de desarrollo.

Entre los fideicomisos que administra el Banco de México se encuentra el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. (FIRA)

La problemática que desde tiempo atrás ha enfrentado el país con respecto a la agricultura, como consecuencia entre otros factores del acelerado crecimiento demográfico, ha obligado a la Administración Gubernamental, a enfocar su interés

En lograr la autosuficiencia de alimentos básicos y crear organismos que regulen y desarrollen el sector agrícola en nuestro país.

El Banco de México, como Instituto Central y a la vez Fiduciario del Gobierno, en los fideicomisos instituidos en relación con la Agricultura, ha desarrollado mediante diversas medidas de créditos, una acción intensiva de estímulo al sector agropecuario fomentando adicionalmente el desarrollo agroindustrial.

Este fideicomiso plantea como objetivo: estimular mediante apoyo financiero y servicios de asistencia técnica, una mayor participación de las instituciones de crédito del país en el financiamiento de las explotaciones agropecuarias principalmente de ejidatarios y productores de bajos ingresos, aumentar la producción de alimentos para satisfacer las necesidades del consumo nacional de artículos de exportación y los necesarios para sustituir importaciones y fortalecer la balanza comercial, así como mejorar las condiciones de vida de los productores agropecuarios y coadyuvar a la capitalización de agro mexicano.

De este fideicomiso se deriva el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, al primero se le otorgó la función de otorgar créditos y préstamos relacionados a la agricultura y a la ganadería tanto para la producción como para la industrialización de productos agropecuarios y el segundo, tiene como fin operar un sistema de prestación de servicios técnicos y de otorgamientos de garantías, que facilite la realización de proyectos de producción agropecuaria en pro de mejorar el ingreso del campesino en ejidos y de pequeños propietarios.

Otro de los fideicomisos que está adscrito al FIRA, es el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras, el cual tiene como función principal, el apoyo técnico y financiero de los productores de pescado sean éstos pequeños o grandes empresarios.

En síntesis, podemos afirmar que el FIRA, se encamina a reforzar y apoyar acciones específicas que se derivan de los Planes Nacionales de Desarrollo (PLANADES), al encaminar sus objetivos al apoyo técnico y financiero de los recursos para la alimentación mexicana.

Otro de los fideicomisos que administra el Banco de México es el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el cual tiene por objetivo promover la construcción y el mejoramiento de viviendas de interés social, otorgando créditos de acuerdo con las necesidades de cada región y de los proyectos que se realicen en condiciones arquitectónicas y urbanísticas, que se traduzcan en viviendas decorosas.

Los servicios que presta este fideicomiso son:

- Otorgar apoyo financiero a la banca de primer piso, para complementar las cantidades que ésta destina a la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda de interés social y,
- Proporcionar asistencia técnica para la elaboración y realización de proyectos.

Para efectos de estos fondos, se considera vivienda de interés social, aquella cuyo valor esté dentro de las posibilidades de pago de un determinado sector de la población de ingresos reducidos.

El Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), surgió teniendo como panorama el auge de nuevas estructuras, sistemas y prácticas comerciales conduciendo invariablemente a una serie de cambios para que los comercios trabajen en situaciones óptimas y adecuadas, planteando como tesis que en la medida en que un sistema comercial difunda información oportuna y sea más eficiente, ordene y estabilice precios y calidades, el productor estará en mejores condiciones para planear sus actividades y podrá recibir una justa retribución por sus productos.

Estas razones motivaron al Gobierno Mexicano a fomentar y propiciar un mayor desarrollo del sector comercial, creando el Fondo para el Desarrollo Comercial cuya finalidad es apoyar a las entidades del sector comercial para modernizar el proceso de comercialización canalizando recursos hacia dicha actividad como apoyo del Sistema Alimentario Mexicano y al Programa de Productos Básicos dentro de los lineamientos que marcan los PLANADES.

En esencia estos son los fideicomisos que administra el Banco de México, en los cuales se puede observar que se enfocan a fortalecer y financiar al sector agropecuario y comercial del país.

4.3 FIDEICOMISOS ADMINISTRADOS POR BANOBRAS

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), contribuye al desarrollo del país, a través de financiamiento de obras de infraestructura, vivienda y servicios públicos, así como a proyectos relacionados con el medio ambiente, así mismo apoya al fortalecimiento institucional de los estados, municipios y sus entidades.

Fundado el 20 de febrero de 1933, inicialmente llamado Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S.A., y que mediante decreto del 23 de diciembre de 1966, cambio de denominación por el de BANOBRAS, se le asigno como objetivo esencial "Promover y financiar las actividades prioritarias que realizan los Gobiernos: Federal, del Distrito Federal y Municipales en la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano; coadyuvando en el ámbito de su competencia al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, así como otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales".⁴⁴

⁴⁴ <http://www.banobras.gob.mx/quienes.html>

Desde el inicio de sus operaciones ha tenido como fin contribuir a la resolución de los problemas de habitación y de obras municipales que le planteaban los gobiernos de los estados, respecto a la vivienda popular, la intervención de BANOBRAS se da a partir de 1946, a través de su Ley Orgánica que le asigna como función la de promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de la población económicamente débil, la de proyectar, financiar y ejecutar obras de planeación urbana y suburbana, y la promoción y fomento de actividades en las que participa directamente, para el estudio, proyección y ejecución de viviendas populares.

En síntesis, BANOBRAS es una institución gubernamental, dirigida a promover y orientar el financiamiento para la realización de obras públicas y servicios de interés social; actúa como agente financiero y asesor técnico, tanto del Gobierno Federal como de los Gobiernos Estatales y Municipales u otros organismos públicos, cuenta para ello con fondos que pueden ser propios o provenientes de bancos extranjeros con los que puede contar directamente.

Una de las encomiendas que el Estado se ha propuesto por décadas, es lograr en alto grado la satisfacción de necesidades que la propia sociedad demanda como son: vivienda, salud y educación, bajo estos parámetros, se crean diversos fideicomisos que tenían y tienen como objetivo fundamental dotar a diversos sectores de la población de tales servicios, sobre todo en aquellas zonas marginadas que por su ubicación resulta difícil acceder a los mismos a través del servicio público.

Los fideicomisos administrados por BANOBRAS, impulsan la construcción de Obras de Infraestructura como: escuelas, viviendas, hospitales, centros de recreación, alumbrado público, alcantarillado, drenaje entre otros servicios, enfocando sus actividades principalmente a los Estados de la República.

En esencia, hasta 1992 BANOBRAS, participaba activamente en cuatro fondos; Fondo Fiduciario de Fomento Municipal(F.M.), Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT).

Sin embargo, a partir de la extinción de diversos fideicomisos durante 1983-1994, el campo de acción de ésta Institución en esta materia se vio gradualmente reducida al someter al proceso de desincorporación al FM y FIFAPA, si retomamos que los motivos que se manejaron para la desaparición de los mismos era principalmente porque no se consideraban áreas prioritarias, o bien ya habían cumplido con su encomienda, entonces se deduce que en ese momento ya no tenían razón de ser, cuestionamiento que es digno de analizar, porque si bien es cierto que ambos fideicomisos se constituyeron bajo objetivos similares,⁴⁵ también lo es, que comunidades de escasos recursos y aisladas territorialmente del centro, deben contar con suficientes servicios públicos para su desarrollo y si tales fideicomisos cumplían con su encomienda, no era factible su extinción, en todo caso se hubieran fusionado y dejar este organismo para fomentar el mejoramiento de nivel de vida en áreas rurales.

Así entonces, de los fideicomisos públicos administrados por BANOBRAS, que operan a esta fecha tienen como propósito en primera instancia otorgar créditos en condiciones preferenciales para la realización de obras de vivienda y en segunda impulsar el desarrollo de zonas turísticas y pesqueras.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); se aboca a la solución de problemas como es la insuficiencia de vivienda en el país, su importancia radica en que este instrumento atiende las demandas de grupos de población de escasos recursos que están marginados del financiamiento a la vivienda,

⁴⁵ Estos fideicomisos en la exposición de motivos de su constitución se les enmarco otorgar créditos a los municipios para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, de construcción de caminos, mercados, otorgar servicios de alumbrado público y rastros entre otros.

asimismo dota de la infraestructura básica para la construcción de vivienda para la población asalariada con ingresos mínimos.

El Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT), tiene como función específica promover nuevas fases de desarrollo vinculados al sistema de puertos, impulsando paralelamente desarrollos turísticos, industriales y pesqueros, constituyéndose como un instrumento importante del Gobierno Federal, para el aprovechamiento de litorales, con su operación contribuye al desenvolvimiento de estos últimos, impulsa la creación de nuevos empleos en áreas que carecen de fuentes de trabajo distintas a las tradicionales y apoya de alguna manera la descentralización de la población y la industria.

En esencia tanto Nafinsa, Banobras y el Banco de México, al ser agentes fiduciarios del Gobierno Federal, tienen la tarea de coadyuvar a través de políticas económicas al fortalecimiento de estos fideicomisos los cuales a su vez tendrán que ejercer ampliamente acciones que se conviertan en un beneficio social a través del impulso a la educación vivienda y salud, y que también apoyen en gran medida a la economía del Estado.

Asimismo en este capítulo se apreció que los fideicomisos tienen objetivos y actividades muy diversas y específicas de acuerdo al fin para el que fueron creados, sin embargo su razón y esencia los llevan a un fin común, apoyar al Gobierno Federal en la satisfacción de diversas necesidades y logra el bienestar social, por ello el estudio de cada uno de ellos es importante para la Administración Pública, de los fideicomisos que actualmente están operando se encuentra y del cual ya se ha referido se encuentra el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, (Fonacot), fideicomiso que tiene como objetivo apoyar en la adquisición de bienes de consumo duradero así como el pago de servicios turísticos a los trabajadores, otorgándoles crédito a una tasa de interés baja en comparación con otras empresas sobre todo particulares, por tal motivo se manifiesta un especial interés de realizar un estudio de este fideicomiso,

que por su razón de ser, tiene un papel significativo dentro del sector laboral, toda vez que permite que los trabajadores tengan acceso a un crédito que les permita adquirir diversos artículos que se pueden catalogar como indispensables en su forma de vida, bienes u otros servicios que por su poder adquisitivo difícilmente podrían comprar en forma inmediata, por lo anterior el Fonacot es un fideicomiso que coadyuva al logro del bienestar social, en el siguiente capítulo trataremos mas a detalle en que consiste este Fideicomiso, su creación, su estructura y su gestión desde que se creó hasta la situación que hasta el año 2000 se encontraba dicho fideicomiso.

5. FONDO DE FOMENTO Y GARANTIA PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (FONACOT)

El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), es un organismo del sector público, cuya Dependencia Sectorial es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Fonacot como instrumento del Estado para garantizar y coadyuvar al mejor nivel de vida de la clase trabajadora, se le encomendaron los siguientes objetivos:

- “Garantizar los créditos otorgados a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duradero en artículos de: línea blanca, y útiles escolares, aparatos electrónicos, equipo de cómputo, enseres menores así como la obtención de servicios turísticos y funerarios;
- Fomentar el ahorro a los trabajadores;
- Facilitar a los trabajadores la obtención de condiciones adecuadas de crédito y precios que le procuren un mayor poder adquisitivo;
- Apoyar el establecimiento y desarrollo de procedimientos que tiendan a elevar la calidad, disminuir el precio y facilitar la adquisición de bienes y servicios;
- Fomentar y establecer mecanismos destinados a orientar y proteger a los consumidores;
- Promover entre los usuarios, el mejor aprovechamiento del salario, contribuyendo a la orientación de su gasto familiar de manera que este satisfaga las necesidades de una vida digna en el orden material, social y cultural y;
- Contribuir al sano desarrollo del mercado interno, impulsando la demanda y producción de los bienes socialmente necesarios.”⁴⁶

⁴⁶ Decreto de Constitución del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1974.

5.1 ANTECEDENTES.

En 1971, una comisión tripartita formada por representantes del gobierno, trabajadores y patronos analizó la situación económica resultado de un acelerado proceso inflacionario, que afectaba particularmente a los grupos de trabajadores de salario fijo, reduciendo considerablemente su poder adquisitivo. Dicha comisión llegó a la conclusión de que era necesario establecer por la vía legal mecanismos protectores del salario en contra de la carestía de la vida.

Esta resolución llegó al Congreso del Trabajo, el que a su vez presentó al entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, un programa de apoyo cuyo objetivo era beneficiar la economía y bienestar de los trabajadores.

La propuesta principal fue la creación de un fondo para proteger en su ejercicio el salario de los trabajadores haciéndolos sujetos regulares de crédito accesible y barato y con ello obtener precios preferenciales en los bienes de consumo duradero destinados a la clase obrera.

Bajo estos parámetros el Congreso del Trabajo, presentó al Sr. Presidente de la República Mexicana en marzo de 1973, un programa de cinco puntos básicos, para actuar en beneficio de los trabajadores, sobre el consumo de bienes duraderos básicos y los servicios indispensables para la familia mexicana.

Este programa solicitaba fundamentalmente las siguientes medidas:

1. " Fortalecer y mejorar el sistema nacional de distribución de mercancía.
(ampliación de CONASUPO y medidas concurrentes)
2. Establecer un control nacional sobre precios y calidad de los productos, principalmente en lo que se refiere a artículos de primera necesidad.

3. Declarar de utilidad social la actividad de varias industrias básicas, principalmente la de alimentos y vestido.
4. Establecer un Fondo que protegiera y promoviera la adquisición a crédito, de bienes duraderos básicos y servicios esenciales para los trabajadores, a precios y tasas de interés preferenciales.
5. Una ley de protección a los consumidores y a los usuarios del crédito.⁴⁷

El 4º punto proponía la creación de un Fondo para la protección del consumo de los trabajadores, que los hiciera sujetos regulares de crédito barato, obteniendo para ello precios preferenciales en la adquisición de bienes necesarios de consumo duradero, ya que el trabajador mexicano nunca había sido sujeto institucional de crédito y por el contrario, se le consideraba fuera de dicho esquema.

Los Diputados representantes de la clase obrera, propusieron las reformas pertinentes a la Ley Federal del Trabajo, tendientes a establecer este Fondo de interés social y a facilitar su operación. La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad los proyectos de reformas que en enero de 1974 entraron en vigor.

En abril del mismo año, se expidió el Decreto Presidencial que ordena la constitución de un Fideicomiso para la operación del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 2 de mayo de 1974.

Las modificaciones y adiciones que debieron hacerse a la Ley Federal del Trabajo, para permitir la operación de Fonacot, pueden resumirse de la siguiente manera:

⁴⁷ Tomado de la carta enviada al Sr. Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, por el C. General Antonio Gutiérrez, senador de la República.

Adición de un tercer párrafo al Artículo 90 declarando de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Adición al Artículo 97, fracción IV, que permite los descuentos al salario mínimo, para pagos de créditos Fonacot libremente consentidos.

Adición de un Artículo 103 bis, que ordena el establecimiento de un Fondo, para garantizar créditos institucionales baratos y oportunos para la adquisición de bienes de consumo duradero y el pago de servicios.

Adición al Artículo 110, fracción VII, que permite los descuentos a los salarios superiores al mínimo, para el pago de créditos libremente consentidos otorgados por Fonacot.

Adición al Artículo 132, fracción XXVI, que establece como obligación de los patrones, enterar en su caso a la institución bancaria acreedora o a Fonacot directamente, los descuentos efectuados al salario del trabajador para el pago de los créditos obtenidos a través del Fondo.

Estas se retoman en el siguiente punto referente al marco jurídico que norma al Fonacot.

5.2 MARCO JURÍDICO

La fundamentación legal del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores tiene como base La Ley Federal del Trabajo en su artículo 123 que a la letra dice: "El Ejecutivo Federal, reglamentará la forma y términos en que se establecerá un Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, que otorgará financiamiento para la operación de los almacenes y tiendas a que se refiere el artículo 102 de esta misma Ley, asimismo se estimará

de otras instituciones para conceder y garantizar créditos baratos y oportunos para la adquisición de bienes y el pago de servicios por parte de los trabajadores”.

Para poder constituir al Fonacot, se realizaron diversas reformas a algunos artículos que conforman esta Ley, las cuales se enunciarán posteriormente por considerarlas de importancia, en virtud de que se señalará en primera instancia el precepto que dio origen al Fonacot.

DECRETO DE CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO

Como ya se mencionó el 2 de mayo de 1974, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que expide legalmente la creación del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), dicho decreto a la letra enuncia:

ARTICULO PRIMERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal, procederá a la constitución de un fideicomiso de carácter social y duración indefinida, cuyo desempeño encomendará a Nacional Financiera, S.A que se denominará Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

ARTICULO SEGUNDO.- Los fines del fideicomiso serán:

- I. Garantizar los créditos institucionales otorgados a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duradero y para la obtención de servicios;
- II. Garantizar los créditos, o en su caso, otorgar financiamiento, para la operación de los almacenes y tiendas a que se refiere el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo;
- III. Fomentar el ahorro de los trabajadores;
- IV. Facilitar a los trabajadores la obtención de condiciones adecuadas de crédito y precios que le procuren un mayor poder adquisitivo;
- V. Operar como institución descontadora para el sistema bancario respecto de operaciones de crédito relativas a la adquisición de bienes de consumo duradero y servicios;

- VI. Coadyuvar al establecimiento y desarrollo de procedimientos que tiendan a elevar la calidad, disminuir el precio y facilitar la adquisición de bienes y la obtención de servicios;
- VII. Establecer y operar registros de afiliación de sujetos de crédito y de proveedores;
- VIII. Fomentar y establecer mecanismos destinados a orientar y proteger a los consumidores; y
- IX. Promover entre los usuarios el mejor aprovechamiento del salario y contribuir a la orientación de su gasto familiar de manera que satisfaga en la mayor medida posible, las necesidades de una vida digna, como lo prescribe la fracción VI del artículo 123 de la Constitución General de la República.

ARTICULO TERCERO.- El patrimonio de fideicomiso se integrará por:

- I. Una aportación inicial del gobierno federal de cien millones de pesos; así como aportaciones subsecuentes cuyo monto y modalidades de asignación serán establecidas en el correspondiente contrato del fideicomiso.
- II. Los ingresos propios del fondo, cualquiera que sea su origen y los que se deriven de sus operaciones normales;
- III. Los empréstitos que se contraigan con instituciones de crédito públicas o privadas, y otras organizaciones y;
- IV. Los recursos ajenos que puedan ser captados por el fondo.

ARTICULO CUARTO.- Se integrará su Comité Técnico y de Distribución de Fondos con representantes, propietario y suplente, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social.⁴⁸

Con tres representaciones propietarios y sus respectivos suplentes del Congreso del Trabajo. Con un representante propietario y su suplente de las organizaciones siguientes: Asociación de Banqueros de México, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

Será presidente del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, el representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quién tendrá voto de calidad.

La institución fiduciaria estará representada en el Comité Técnico y de Distribución de Fondos con voz pero sin voto.

⁴⁸ Actualmente forma parte de este Comité, el Comisario representante de la SECODAM.

ARTICULO QUINTO.- Las reglas de operación del fondo serán establecidas en el respectivo contrato del fideicomiso.

ARTICULO SEXTO.- El Comité Técnico y de Distribución de Fondos, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Autorizar las operaciones que se realicen con cargo al fondo de fideicomiso;
- II. Fijar a proposición del fiduciario los intereses, primas y honorarios que deberán cobrarse en virtud de las operaciones;
- III. Determinar las normas que puedan ampliar las operaciones del fondo a otros sectores de ingresos fijos;
- IV. Aprobar la contratación de créditos destinados a incrementar los recursos del fondo;
- V. Aprobar el presupuesto anual de gastos de administración del fondo; y
- VI. Las demás que le atribuyan este Decreto, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso respectivo.

ARTICULO SÉPTIMO.- El Director General del fondo será designado por el Presidente de la República, y tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- I. Asistir a las sesiones del Comité Técnico, con voz pero sin voto;
- II. Ejecutar los acuerdos del Comité Técnico;
- III. Establecer y operar los registros de sujetos de crédito y de proveedores;
- IV. Presentar anualmente al Comité Técnico y de Distribución de Fondos, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;
- V. Presentar al Comité Técnico, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de operación para el año siguiente;
- VI. Presentar a la consideración del Comité Técnico un informe mensual sobre las actividades del fondo,
- VII. Presentar al Comité Técnico, para su consideración y aprobación en su caso, los proyectos concretos de operación para el año siguiente; y

VIII Las demás que le atribuyan este Decreto, las reglas de operación y el correspondiente contrato de fideicomiso.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Dentro de los treinta días siguientes a la expedición de este Decreto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituirá el fideicomiso a que se refiere el mismo.

Retomando lo que se cito en el punto 5.1, a continuación se citan algunas de las modificaciones y/o adiciones que se realizaron a la Ley Federal del Trabajo con el objeto de concretar y enfatizar el objetivo y funcionamiento de este fideicomiso.

En su Título Tercero, Capítulo VI. Artículo 90, último párrafo referente al Salario denuncia:

Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de "satisfactores".

En este mismo apartado en el artículo 97, Fracción IV señala que:

Los salarios mínimos, no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes:

Pago de abonos para cubrir créditos otorgados o garantizados por el Fondo a que se refiere el Artículo 103 bis de esta ley destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero o al pago de servicios. Estos descuentos estarán precedidos de la aceptación que libremente haya hecho el trabajador y no podrán exceder del 10% del salario"

En el Capítulo VII. Normas Protectoras del Salario, Artículo 103 bis:

El Ejecutivo Federal reglamentará la forma y términos en que se establecerá el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, que otorgará financiamiento para la operación de los almacenes y tiendas a que se refiere el Artículo anterior (103) y, así mismo, gestionará de otras

instituciones, para conceder y garantizar, créditos baratos y oportunos para la adquisición de bienes y pago de servicios por parte de los trabajadores.

Artículo 110, Fracción VII.

Los descuentos de los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

Pago de abonos para cubrir créditos garantizados por el Fondo a que se refiere el Artículo 103 bis de esta ley, destinados a la adquisición de bienes de consumo, o al pago de servicios. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario

En el Título IV, Capítulo I Referente a las Obligaciones de los Patrones, plasmadas éstas en el Artículo 132, fracción XXVI se realizaron las siguientes adiciones:

Son obligaciones de los patrones

Realizar las deducciones previstas en las fracciones IV del Artículo 97 y VII del Artículo 110, y enterar los descuentos a la institución bancaria acreedora, o en su caso al Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Esta obligación no convierte al patrón en deudor solidario del crédito que se haya concedido al trabajador.

Es importante señalar que se tuvieron que realizar diversas adecuaciones a la Ley Federal del Trabajo, sin embargo sólo se enuncian éstas por considerarlo de mayor trascendencia para la formación del Fonacot.

5.3 FINES DEL FONACOT

En cumplimiento a los fines para los que fue establecido, este fideicomiso ha determinado la ejecución de una serie de acciones de carácter financiero, administrativo y operacional, con objeto de brindar más y mejores servicios a la clase trabajadora del país, a través del otorgamiento del crédito, cumpliendo así con la encomienda que le fue asignada.

Derivado de lo anterior Fonacot, ha operado una línea de crédito destinada a la instalación y financiamiento de tiendas sindicales, obrero-patronales y cooperativas de consumo, acorde con el convenio suscrito con el Congreso del Trabajo y con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial.⁴⁹

El crédito que otorga abarca diversas líneas de artículos y servicios para el apoyo de la economía y bienestar familiar de los trabajadores como son: aparatos auditivos, ópticos y de rehabilitación; en aparatos electrónicos, línea blanca, muebles para el hogar, equipo de cómputo, herramientas; juguetes, ropa, calzado y útiles escolares; servicio automotriz y artículos varios.

El derecho al descanso y a la recreación de los trabajadores y sus familias, es apoyado por el Fondo a través de una línea de crédito destinada a financiar el turismo social, con paquetes turísticos nacionales e internacionales y derechos de uso de aeropuerto. Para ello, el Fondo ha establecido convenios con diversas dependencias y con prestadores de servicios dedicados a este mercado.

Fonacot otorga también una línea de crédito que respalda al trabajador en los gastos funerarios ocasionados ante el caso de deceso de sus dependientes económicos para uso inmediato o con prevención a futuro.

Por los lineamientos citados se puede considerar, que Fonacot, se ha incorporado en el apoyo al sector laboral coadyuvando al Gobierno Federal a:

- I. Mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias; y

⁴⁹ En la administración del actual presidente Vicente Fox, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial pasa a ser Secretaría de Economía.

- II. Desarrollar y fortalecer a las autoridades e instituciones relacionadas con el bienestar social, como son el IMSS, ISSSTE, Tiendas departamentales de estas Instituciones, al INFONAVIT y FOVI, entre otras.

5.4 INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

Fonacot en primera instancia se integra por un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, en razón del carácter de entidad que le atribuye el Gobierno Federal y según lo establece el Artículo cuarto del Decreto Constitutivo del mismo está conformado de la siguiente manera:

Es Presidente del Comité Técnico y de Distribución de Fondos el representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y tiene voto de calidad.

La Institución fiduciaria (en este caso Nafinsa) está representada en el Comité Técnico y de Distribución de Fondos de Fonacot con voz pero sin voto”.

La actual integración Comité Técnico y de Distribución de Fondos es la siguiente: El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social funge como Presidente y tiene a su respectivo Suplente, como ya se cito tiene voz y voto de calidad.

El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa como Consejero Propietario y tiene a su respectivo Suplente, asimismo tiene voz y voto.

El representante de la Secretaría de Economía, funge también como Consejero Propietario con su respectivo Suplente, y tiene voz y voto.

Por lo que toca al representante de Nacional Financiera funge como Consejero Propietario y también cuenta con su respectivo suplente y participa con voz, pero sin voto.

El representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo actúa como Órgano de Vigilancia con voz, pero sin voto.

Por lo que toca a los representantes del Congreso del Trabajo, son tres Consejeros Propietarios y sus respectivos Suplentes, y tienen voto.

El representante de la Concanaco-Servitur, funge como Consejero Propietario y tiene a su respectivo Suplente, así mismo también tiene voto.⁵⁰

El Secretario Técnico es Propietario nombrado por el Comité en pleno a propuesta del Presidente del mismo y también cuenta con su respectivo suplente.

Pro-Secretario, es Propietario nombrado por el Comité a propuesta del Director General de Fonacot, se presenta ante el Comité para elaborar las actas y da seguimiento a los acuerdos dictados por el Comité en pleno.

Finalmente el Director General de Fonacot funge como Titular del Comité, no cuenta con Suplente salvo por causas extraordinarias e informando con anticipación al pleno del Comité y asiste al Comité con voz pero sin voto.

En las reuniones presididas, se invitan a los Directores de las áreas que integran al Fondo y también participa el representante del Órgano de Control Interno en la Entidad, quien tendrá voz pero no voto.

El Comité puede funcionar válidamente con la asistencia de seis de sus miembros incluyendo dos representantes del sector gubernamental, dos del laboral y dos del privado, y puede tomar decisiones por mayoría de votos de los asistentes y sesionará por lo menos una vez cada tres meses de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

⁵⁰ Es importante recordar que en el artículo 17 del Reglamento de la LFEP, menciona que el Comité Técnico estará integrado por representantes de acuerdo al giro del fideicomiso, en este caso siendo Fonacot un organismo del sector laboral, dicho Comité estará presidido por la CONCANACO, y representantes del Congreso del trabajo

En el caso de Fonacot se adoptó la política de sesionar una vez al mes, por lo que al final del ejercicio sesiona por lo menos 11 veces, sin contar las reuniones extraordinarias.

5.5 DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL FONACOT

A partir de la creación del Fondo en 1974 y hasta el 2000, se han establecido y actualizado diferentes estructuras de organización con el propósito de mejorar el funcionamiento y control de sus actividades.

Los antecedentes que refieren al desarrollo de su estructura orgánica, datan de 1976, año en que dio inicio la primera propuesta, en la cual se observa que no se tenía un esquema bien definido respecto a las funciones y áreas que integraran al fideicomiso, encontrando áreas que de alguna manera duplican las actividades, como por ejemplo la Gerencia de Sistemas, con el área de Centro de Procesamiento de Datos, cabe mencionar que esta estructura no fue autorizada por parte de la SHCP. (anexo 1)

Para enero de 1977, se presentó otro proyecto de estructura en la cual se eliminaron diversas áreas; reestructurando y reorganizando el área de publicidad que en un inicio estaba adjunto a la Subdirección Administrativa pasando en este esquema a depender directamente de la Dirección General. (anexo 2)

De éste período y hasta 1983, debido al crecimiento y como consecuencia de alcanzar la meta de tener una amplia cobertura a nivel nacional (es decir que los beneficios del crédito Fonacot se conozcan y se utilicen principalmente en aquellas ciudades con un mercado potencial), así como con el objeto de agilizar las actividades y establecer y definir áreas que apoyen en mejorar la organización y control de estas actividades, se presenta ante la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social (como Cabeza de Sector de Fonacot), una estructura más acorde con las funciones del Fonacot, en cuanto a las áreas que deberá de integrar, presentando en ese entonces a las Delegaciones que conformaron al mismo.

De acuerdo a los informes presentados por Fonacot al 31 de diciembre de 1982 la estructura orgánica fundamental se constituía por:

Una Dirección General; Seis Subdirecciones: de Planeación, de Contraloría, de Administración, de Difusión y Promoción, de Crédito, de Delegaciones Regionales y dos Departamentos Autónomos adscritos directamente a la Dirección General: de Contraloría y de Asuntos Jurídicos.

Los demás Departamentos y sus equivalentes comprendían a su vez a 48 oficinas; 7 Delegaciones Metropolitanas; 20 Delegaciones Regionales y 2 Subdelegaciones y una Unidad de Ventas.

Contar con una estructura organizacional administrativa funcional que cubriera las necesidades de desarrollo y modernización, que a la vez permitiera optimizar los recursos y disminuir los costos de operación del Fonacot, para contribuir a eficientar su operación y que éste cumpla los objetivos y metas para lo que fue creado, otorgando un servicio que permite elevar la calidad de vida de los trabajadores del país, fueron siempre las bases para que se lograra estabilizar y así contar con una estructura idónea que contemplara áreas estratégicas para el óptimo funcionamiento y que con los recursos humanos suficientes lograra cumplir con su objetivo.

Durante 1984 a 1988, se realizaron nuevamente otros estudios de Organización para establecer la estructura orgánica idónea para el cumplimiento de las funciones sustantivas del Fideicomiso, se procedió a modificar dicha estructura, quedando ésta como se indica a continuación:

Una Dirección General

Cinco Subdirecciones, y
Dos Departamentos Autónomos

Se reordenaron y agruparon las funciones en las áreas correspondientes y se minimizó el número de Departamentos y de oficinas de acuerdo a las necesidades para presentar una operación eficiente.

Como resultado de lo anterior, la estructura quedó como sigue:

Subdirección de Informática
Subdirección Financiera
Subdirección Administrativa
Subdirección de Promoción y Difusión
Subdirección de Crédito y Cobranza

Y se eliminaron:

La Subdirección de Delegaciones Regionales
La Unidad de Ventas
El Departamento de Planeación y Relaciones Internacionales
El Departamento de Financiamiento a la Distribución de Productos Básicos
El Departamento de Organización y Métodos

Esta estructura, tampoco cubrió las expectativas de la administración en turno, procediendo a realizar las gestiones ante la SHCP, para lo cual se argumentó que era necesario crear otras áreas para el apoyo directo de la Dirección General, además de cumplir con las disposiciones de racionalidad implantadas a partir de 1992,⁵¹ por lo que nuevamente se procedió a efectuar la reestructuración del

⁵¹ A partir de 1992, se publicaron las en el D.O.F. "Las Disposiciones de Racionalidad para Garantizar la Austeridad, y Disciplina Presupuestal", en la cual se instruyó a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, abstenerse de efectuar gastos innecesarios, en algunos rubros de gasto corriente y de servicios personales, como son: autorización de plazas, salvo justificación plena y autorización por parte de la SHCP, reducción en los gastos de: Promoción y Publicidad, Agua, Luz, Teléfonos, Vehículos, Telefonía Celular, Arrendamiento de Inmuebles, etc.

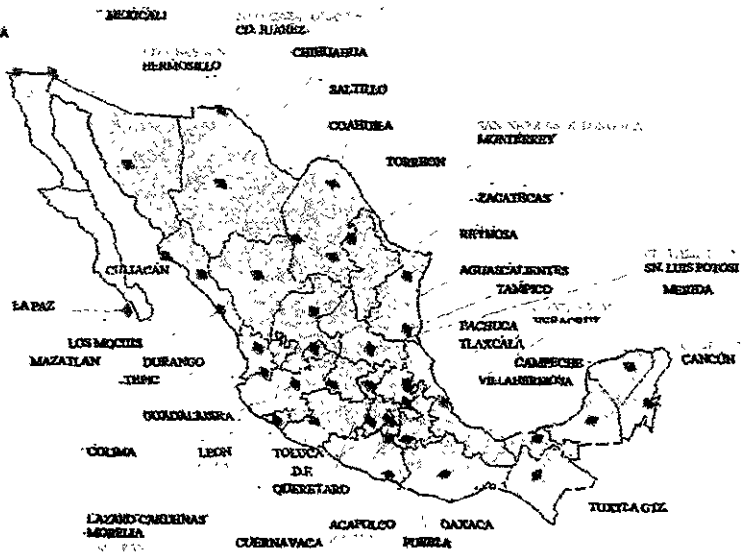
Fondo. Para 1993 se integra como parte de la estructura el nivel y puesto de Dirección General Adjunta, con su respectivo Secretario Particular. (anexo 3)

Actualmente la estructura orgánica funcional del Fonacot fue autorizada en 1996, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante oficios No. 315-A-23354 de fecha 22 de octubre de 1996, vigente a partir del 1º de marzo del mismo año (anexo 4), no obstante durante el año 2000 la administración continúa realizando gestiones ante la SHCP, con objeto de fusionar algunas áreas o en su caso eliminarlas por considerar que generar gastos no redituables y que además sus funciones las pueden absorber otras áreas; así mismo, se está analizando la posibilidad de cerrar algunas delegaciones tanto metropolitanas como regionales, en virtud de que no obtienen la productividad esperada y sí representan un gasto al Fondo.

Desde la creación del Fonacot y hasta el 2000, se han presentado 11 propuestas de estructura orgánica, en la cual se han presentado diversas modificaciones sea por cambio de denominación de las áreas de subdirecciones direcciones, sea por eliminación de éstas o cambio de nivel, etc. Esto nos da la pauta para aseverar como las administraciones que han regulado al Fondo, no han dado mayor importancia en la definición respecto a cuales son las áreas necesariamente indispensables para la operación de este fideicomiso que por su tamaño no se justifican estas constantes modificaciones; ésto sin contar con que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, surgió una nueva modalidad en puestos en todas las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, como fueron los Directores Generales Adjuntos, y los Asesores del Director y el Secretario Particular, en las cuales Fonacot no se quedo al margen.

Con respecto a las delegaciones que al año 2000, contaba Fonacot esta era de 9 metropolitanas (Distrito Federal) y 39 regionales así como 10 representaciones, estas últimas fungen como auxiliares de la delegación regional toda vez que por la

zona en donde se encuentra instalada la delegación no puede cubrir el mercado potencial existente. En el siguiente mapa se puede apreciar la ubicación en toda la República mexicana de estas delegaciones y representaciones:



REPRESENTACIONES FONACOT

NOTA: EN EL ESTADO DE MEXICO, EXISTE UNA REPRESENTACION EN VILLA NICOLAS ROMERO

La Delegaciones Metropolitanas se encuentran ubicadas en las siguientes zonas: Naucalpan; La Villa; Tacuba; Portales; Tacubaya; Zaragoza; Tlalnepanila y en el Congreso de Trabajo.

En estas delegaciones y representaciones el usuario de crédito Fonacot puede tramitar dicho crédito, cumpliendo con los requisitos que el mismo Fondo establece, este tema que trataremos a continuación.

5.6 EL CREDITO FONACOT

El sistema para otorgar crédito que aplica Fonacot, se ha diseñado con objeto de ser un crédito accesible y sin muchos trámites. Para implantarlo se han tomado en cuenta políticas que se apeguen a las Leyes Mexicanas, que sean en beneficio del usuario, así como sean elementos sustantivos para proteger las finanzas de este fideicomiso y pueda continuar con el objetivo de otorgar créditos oportunos.

Para Fonacot serán sujetos de crédito aquellos trabajadores que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que estén registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social. (IMSS)
2. Que sus relaciones laborales se rijan por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A", del artículo 123 Constitucional.
3. Ser mayor de 18 años.
4. Contar con percepciones entre uno y diez veces el salario mínimo vigentes de acuerdo a la zona económica correspondiente.
5. Tener contrato de planta y mínimo un año de antigüedad.
6. Que la empresa este afiliada al sistema de crédito Fonacot.

Si el trabajador cubre los requisitos anteriores, el siguiente paso para la obtención del crédito será requisitar una "Solicitud de Crédito", de acuerdo al instructivo de llenado y anexar la siguiente documentación comprobatoria en original y fotocopia, con objeto de cotejar la información, los documentos originales se devuelven una vez que se hayan verificado los datos, y si todo es correcto se procede a la autorización para su ejercicio, así entonces la documentación a solicitar es:

- ⇒ Ultimo comprobante de ingresos ó comprobante de hasta 30 días anteriores a la fecha, en el caso de empresas que tengan "Lista de Raya General", es decir, que no se de comprobante de sueldo al trabajador, es posible aceptar: Carta certificadora de sueldo o salario que indique el período de

pago, la forma como se componen sueldo o salario, descuentos netos e ingreso neto, y además se indique esta forma de raya.

- ⇒ Comprobante de domicilio que puede ser: recibo de pago de teléfono, recibo de agua, recibo predial, recibo de luz, contrato de servicio de luz, contrato de gas estacionario, contrato o estado de cuenta bancaria o comercial, talonario de pago expedido por el INFONAVIT o FOVISSTE, a nombre del trabajador, fotocopia del registro del trabajador al Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R.), certificada por la empresa, con sello y firma registrados ante el Fonacot, credencial de elector, o algún otro documento oficial emitido por alguna Oficina de Gobierno o Bancaria con fecha reciente. Cabe mencionar que el documento que se presente como comprobante de domicilio, deberá ser el último o en su caso el más reciente.
- ⇒ De antigüedad en la empresa que pueden ser: aviso de inscripción al IMSS (copia rosa), en la que se compruebe cuando menos un año de antigüedad en su centro de trabajo, también pueden ser, fotocopia de aviso de inscripción al IMSS o modificación de sueldo expedido por el propio IMSS y,
- ⇒ Comprobante de identificación que puede ser: licencia de manejo vigente, credencial vigente con fotografía y firma expedida por la empresa en donde labora, credencial de elector, pasaporte vigente, credencial con fotografía y firma expedida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, vigente.

El sistema de crédito Fonacot, maneja cuatro formas en las que el usuario puede solicitar que su crédito sea autorizado las cuales son:

- ⇒ **Crédito normal o sencillo.**- es aquel que se solicita para comprar únicamente con un solo distribuidor y con una sola autorización de crédito. Esta autorización incluye la compra de aparatos eléctricos, de línea blanca y otros artículos a su vez, siempre y cuando no rebase el monto autorizado.

⇒ **Crédito dividido.**- este crédito se puede solicitar cuando se tenga necesidad de comprar con más de un distribuidor o para utilizarlo en diferentes tipos de crédito, ejemplo para la compra de aparatos electrónicos y servicios turísticos, en este caso la autorización se da en dos partes (dos formatos) y con un importe determinado, que de acuerdo a su necesidad lo podrá utilizar en dos modalidades; en la adquisición de un bien o para ejercerlo en paquetes turísticos.

⇒ **Crédito mancomunado.**- es la autorización por escrito que el Fonacot concede a petición de 2 trabajadores a quienes anteriormente les otorgó su crédito y por necesidades propias del trabajador solicitan se consolide el monto de los mismos para ejercerlo en una sola compra y con un solo distribuidor, siempre y cuando además de los requisitos ya citados cumplan con los siguientes:

1. Que cada uno cubra con las políticas crediticias del Fonacot,
2. Deberán ser familiares de primer grado (Padre, Hijo y /o Cónyuge),
3. Comprobar su parentesco con el documento original correspondiente (Acta de nacimiento, de matrimonio o algún otro, en original y copia para efecto de verificar los datos),
4. Que vivan el en mismo domicilio, esto deberá ser comprobado a través de recibos telefónicos, de luz, predial, etc.

⇒ **Crédito complementario.**- es aquel en que el usuario solicita, aún teniendo un crédito vigente, y que el Fonacot concede siempre y cuando se cubran los siguientes requisitos:

1. Que el trabajador continúe laborando en el mismo centro de trabajo en que se le otorgó el crédito que actualmente esta pagando,
2. No haber ejercido en su totalidad la capacidad del crédito que todavía tiene vigente, y

3. Haber obtenido aumento de sueldo, siempre y cuando no exceda de diez salarios mínimos vigentes en la localidad.

Si cumple con estos requisitos, tendrá que realizar una nueva solicitud de crédito y la documentación comprobatoria.

Una vez cumplidos los requisitos, se autoriza el crédito y se marca como fecha de ejercicio 15 días hábiles, a partir de la fecha de su autorización, cabe mencionar que este procedimiento se lleva a cabo en cualquiera de las delegaciones y representaciones que tiene Fonacot en el área metropolitana y al interior del país.

Se mencionó que un requisito para tener acceso al crédito Fonacot, es que la empresa este afiliada a este sistema la cual a su vez deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Que sus relaciones laborales se rijan por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.
2. Que sus trabajadores estén inscritos al régimen del IMSS.
3. Tener como mínimo un año de constituido.
4. Contar con un mínimo de 20 empleados.

Documentación que debe de presentar la empresa ante el Fonacot para afiliarse:

- ⇒ Original y copia de carta de solicitud de afiliación de compromiso, en la cual se establece que:
 - ⇒ La empresa se compromete a descontar de la nómina a los trabajadores que hubiese adquirido crédito por los importes que Fonacot indique, así como enterarlos en cualquiera de sus delegaciones, oficinas o banco, con el número de cuenta que se asigne, dentro de los dos primeros días hábiles de cada mes.
 - ⇒ Notificar las bajas de los empleados que tengan crédito antes de finiquitarlos o liquidarlos.

- ⇒ Notificar las incapacidades temporales que sufran los trabajadores que tengan crédito, debiendo efectuar el pago mensual, si perciben su salario íntegro.
- ⇒ En caso de incapacidad total permanente o fallecimiento de un trabajador, acreditar e informar a Fonacot a fin de continuar con los trámites correspondientes. (Cancelación del Saldo)
- ⇒ Notificar los cambios de nombre o razón social, así como de los representantes que certifiquen los datos de las solicitudes y otros cambios de datos que se presenten, mediante la renovación de las tarjetas de “Registro de la Empresa” y,
- ⇒ Notificar las huelgas que se presenten, mediante copia certificada de emplazamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje; asimismo cuando se declare en quiebra, deberá presentar acta de suspensión de pago certificada ante Notario Público.
- ⇒ Original y fotocopia del aviso de inscripción ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ⇒ Original y fotocopia de la liquidación Obrero – Patronal, pagada al IMSS, correspondiente al último bimestre.
- ⇒ Documento mediante el cual el representante legal de la empresa acredite su personalidad y sus facultades legales (Poder Notarial, Acta Constitutiva de la Sociedad, etc.).
- ⇒ Identificación oficial y reciente del representante legal de la empresa, que contenga fotografía y firma.
- ⇒ Presentar 2 cartas de referencia bancarias y/o comerciales.
- ⇒ Requisar 2 formas de “Registro de la Empresa”, suscritas por el representante legal de la empresa, las cuales son otorgadas por el Fonacot.
- ⇒ Suscribir contrato de afiliación, por medio del cual, el centro de trabajo adquiere diversas responsabilidades, tales como las de retener y enterar al

Fonacot los descuentos que se le indiquen, certificar solicitudes de crédito, establecer una responsabilidad solidaria sobre las cantidades que haya descontado y no las haya enterado al Fondo, así como la de pagar intereses moratorios, en el caso de que incurra en mora en el entero de los descuentos realizados.

El sistema de crédito Fonacot, es muy accesible a los usuarios, en virtud que los trámites y la documentación que solicita son factibles de presentarse, frente a otros sistemas similares, Fonacot, muestra una confianza ante el usuario al no solicitar por ejemplo avales, escrituras o cuentas bancarias.

Finalmente los artículos que están dentro del cuadro básico y que con el crédito puede adquirir el usuario son los siguientes:

Camas y recamaras	Blancos
Televisores y videos	Seguros de vida
Electrodomésticos	Equipo de cómputo
Comedores y muebles de cocina	Servicios funerarios
Equipo de audio	Utiles escolares
Estufas	Servicios turísticos
Refrigeradores	Artículos para bebe
Lavadoras	Utensilios de cocina
Ropa y calzado	Accesorios para el hogar
Automotriz	Ópticos y auditivos
Juguetes	Maquinas de escribir y otro tipo
varios	Herramientas diversas.

5.7 GESTION DEL FONACOT

5.7.1 PERIODO 1974 A 1982

La operación de Fonacot dio inicio en mayo de 1974 y de este período y hasta 1982 la información que se tiene se basa de acuerdo a los Informes de Labores que al respecto emitió el propio Fondo y la S.T P.S. como Cabeza de Sector

plasmadas éstos en los Informes de Gobierno y que prácticamente hacen alusión de los créditos que en dicho período otorgo Fonacot, así como de los programas y proyectos que en ese entonces pretendían alcanzar como era el crecer en cuanto al número de créditos otorgados, a través de la difusión del mismo, ampliando su mercado potencial.

Para el logro de sus objetivos, Fonacot cuenta desde su creación con las siguientes vías de financiamiento:

- Aportaciones del Gobierno Federal,
- Financiamientos Bancarios; y
- Recuperación de créditos.

Las aportaciones del Gobierno Federal, refieren a las otorgadas por él mismo, con objeto de contar con recursos para iniciar sus operaciones, al iniciar sus actividades Fonacot recibió de éste, \$100, 000 millones de pesos como aportación de Capital a un fondo patrimonial para llevar a cabo sus operaciones, incrementando paulatinamente presentando un Capital Social al 2000 de \$141.9 millones de pesos, los cuales se integran por las siguientes aportaciones en miles de pesos:

EJERCICIO	APORTACIÓN DE CAPITAL
1974	\$ 100,000
1992	\$ 20,620
1993	\$ 12,807
1994	\$ 8,000
1995	\$ 500

Los financiamientos bancarios, refieren a los recursos obtenidos a través de créditos principalmente con el Banco de México, deuda que contrajo Fonacot derivado de la demanda de créditos y que con la aportación del Gobierno Federal no fue suficiente para subsidiar los gastos generados por la propia operación del Fonacot y como ya se mencionó debido a la demanda de solicitudes de crédito y a la crisis económica por la cual atravesaba el país.

Finalmente la recuperación de créditos son aquellas gestiones que el Fondo realiza sea con la participación de su personal o a través de la contratación de despachos externos, para localizar a aquellos trabajadores que por diversas circunstancias dejaron de pagar su deuda por el propio ejercicio del crédito y que a través de convenios se acuerda con el trabajador para que éste liquide su deuda.

El resultado de los financiamientos desde 1974 hasta 1982, puede apreciarse en el siguiente cuadro:

AÑO	APORTACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL		FINANCIAMIENTOS BANCARIOS		RECUPERACIÓN DE CRÉDITOS		TOTAL	
	MONTO	%	MONTO		MONTO	%	MONTO	%
1974	14.5	100.0						
1975	69.3	5.6	655.9	52.8	516.7	41.6	1,241.9	100.0
1976	80.7	7.9	594.3	58.3	344.4	33.8	1,109.4	100.0
1977	27.4	1.7	377.1	23.8	1,177.4	74.5	1,581.9	100.0
1979	101.0	3.1	785.4	23.9	2,396.3	73.0	3,282.7	100.0
1980	666.4	13.8	951.2	19.6	3,229.1	66.6	4,846.7	100.0
1981	1,541.1	22.2	1,108.6	16.0	4,283.0	61.8	6,932.7	100.0
1982	374.9	4.0	2,997.6	31.9	6,023.5	64.1	9,396.0	100.0
SUMA:	2,897.2	9.6	7,793	25.7	19,613.8	64.7	30,304.0	100.0

FUENTE: Informe Gobierno de 1977 a 1980 y Autoevaluación Institucional e Informe de Labores de Fonacot de 1980 a 1982.

De lo anterior puede deducirse un pobre apoyo del Gobierno Federal hacia el Fondo; una excesiva dependencia de los empréstitos bancarios y una limitada capacidad de dependencia de los recursos propios, probablemente originada por deficiencias en la cobranza de créditos.

En términos estadísticos desde la constitución del fideicomiso y hasta el 31 de diciembre de 1982, se obtuvieron ingresos por \$7,313.7 millones de pesos; en

tanto que los egresos en el mismo período ascendieron a \$7,982.3 millones de pesos, determinando una pérdida acumulada de \$668.6 millones de pesos.

De acuerdo a informes financieros, en el año de 1982, se presentó una pérdida de operación que sumó \$761.0 millones de pesos, provocando un desequilibrio financiero que colocó al Fondo en una situación muy comprometida.

Se menciona que las causas se debieron principalmente a que los intereses pagados se duplicaron respecto a 1981, es decir en \$917 millones de pesos; y la cuenta de “cambios por fluctuaciones de la moneda”, registró en negativo a \$188.4 millones de pesos en 1982 y 43.2 millones de pesos en 1981, estas situaciones dejan de inmediato que, la operación crediticia en moneda extranjera que realizó el Fondo en 1981, trajo como consecuencia una serie de resultados indeseados al ocurrir la brusca devaluación del peso mexicano frente al dólar americano en el año de 1982.

Otro aspecto que repercutió negativamente fue el derivado de la comercialización de la mercancía, por la participación de Fonacot en el programa de “Productos Básicos”, implementado por el Gobierno Federal en el año de 1980.

Como consecuencia de la intervención de Fonacot, en este programa, las partidas contables de “Clientes y Cuentas por Cobrar” y de “Inventario para la Distribución y Ventas” mostraron saldos de \$509.5 y \$459.7 millones de pesos respectivamente; lo que representa un 80% aproximadamente del total de los destinados al rubro de adquisición de mercancía en los años de 1980 y 1981.

Al 31 de diciembre de 1982, quedaron pendientes el pago obligaciones fiscales por \$95.9 millones de pesos, correspondientes a los ejercicios de 1981 y 1982.

Asimismo, se reportaron cuentas y documentos por pagar por valor de \$180.5 millones de pesos; de acreedores diversos por \$556.5 millones de pesos y otras obligaciones a corto plazo por valor de \$5.0 millones de pesos.

De acuerdo a los informes financieros presentados en ese entonces, el adeudo más importante fue el de 38.8 millones de dólares americanos que en aquel entonces representaban 2,770.3 millones de pesos las cuales fueron destinados a promover el otorgamiento y recuperación del crédito derivado del escaso financiamiento otorgado por parte del Gobierno Federal.

En este período los créditos ejercidos por los trabajadores fueron de \$28,881.0 millones de pesos.

Conforme al ejercicio mostrado cada año, la emisión y la recuperación de los créditos se presentó de la siguiente forma:

AÑO	EMISIÓN TEÓRICA	RECUPERACIÓN REAL	DIFERENCIA	
			ABSOLUTA	RELATIVA
1975	893.3	516.7	(376.6)	(42.2)
1976	1,357.8	344.4	(1,013.4)	(74.6)
1977	1,300.0	1,177.4	(122.6)	(9.4)
1978	2,039.3	1,643.4	(395.9)	(19.4)
1979	3,042.8	2,396.3	(646.5)	(21.2)
1980	4,278.8	3,229.1	(1,049.7)	(24.5)
1981	5,805.7	4,283.0	(1,522.7)	(26.2)
1982	6,503.6	6,023.5	(480.1)	(7.4)
SUMAS:	25,221.3	19,613.8	(5,607.5)	(22.2)

FUENTE: Informes Gobierno de 1977 a 1980 y Autoevaluación Institucional e Informes de Labores de Fonacot de 1980 a 1982.

De este análisis, puede advertirse una notable deficiencia en los sistemas de emisión, de cobranza y de la recuperación real de los créditos, situación que a la fecha es en primera instancia el aspecto que ha debilitado el crecimiento del Fonacot, así como de las inconsistencias y debilidades en el control interno y la falta de normatividad en la recuperación del crédito, toda vez que las políticas existentes dejaban a la deriva las acciones que debía tomar el Fonacot, para la recuperación del mismo, se presentaron casos en los que ex-empleados adscritos a este fideicomiso y que habían ejercido su crédito, dejaron de pagar desde el momento en que dejaban de tener una relación laboral con el Fondo, anteriormente en las políticas y procedimientos que manejaba, no se contemplaba

realizar un convenio con el empleado a efecto de realizar el pago de una manera que beneficiara a ambas partes, esta situación provocó que los mismos empleados afectaran el patrimonio del Fondo.

En lo que respecta a la cartera vencida de créditos, ésta sumaba al 31 de diciembre de 1982, la cantidad de \$708.8 millones de pesos, más los quebrantos operados desde 1975 a 1982 por \$541.2 millones de pesos; arrojan una cartera vencida bruta acumulada de \$1,250.0 millones de pesos. Esto representa el 13.1% de la cartera total, sin considerar los quebrantos operados.

Por todo lo anteriormente expuesto se muestra claramente que la posición del fideicomiso al 31 de diciembre de 1982, era crítica en extremo, considerando además que la operación crediticia en el año 1982 se había desplomado, al haber otorgado solamente créditos por valor de \$5,155.6 millones de pesos; 6.9% menos que en 1981, no obstante que la inflación para dicho año de 1982, fue del 98.9% anualizada; y del 58.9% en promedio.

Las pérdidas contabilizadoras hasta 1982, ascendieron a \$48.3 millones de pesos, sin considerar los efectos del costo financiero que representaba la inversión no recuperada, el cual se estimaba muy superior a la pérdida consignada en libros.

En términos de inflación, los resultados observados por el fideicomiso entre 1978 y 1982, pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

MILLONES DE PESOS

AÑO	% DE INCREMENTO ANUAL			DIFERENCIAS (*)	
	I.N.P.C.	INGRESOS FONACOT	EGRESOS FONACOT	INGRESOS	EGRESOS
		(1)	(1)		
1979	18.2	34.1	33.7	15.9	15.5
1980	26.3	69.3	63.4	43.0	37.1
1981	28.0	55.2	58.8	27.2	30.8
1982	58.9	25.8	71.7	(33.1)	

(*) CON RESPECTO AL I.N.P.C. (INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR)

(1) NO SE CONSIDERAN LAS OPERACIONES DEL PROGRAMA DE PRODUCTOS BÁSICOS

FUENTE: Informes Gobierno de 1977 a 1980 e Informes de Labores de Fonacot de 1980 a 1982

Durante este período se informó que las reservas de pasivo y las provisiones para obligaciones diversas sólo sumaban \$20.9 millones de pesos y la cartera vencida neta ascendía a \$571.1 millones de pesos y representaba el 6% respecto de la cartera total de créditos otorgados a los trabajadores.

De este último análisis se concluye que en el año de 1982 se dieron las condiciones y circunstancias que colocaron a Fonacot, en una situación financiera crítica, como se reitera más adelante con otros datos y análisis.

5.7.2 PERIODO 1983 – 1987

De acuerdo a los informes presentados durante este período Fonacot, obtuvo ingresos por un valor de \$77,990.0 millones de pesos; en tanto que los egresos ascendieron a \$73,674.2 millones de pesos, lo cual permitió obtener un remanente de operación acumulado de \$4,315.8 millones de pesos.

Durante 1983 y 1984, se liquidaron al Banco de Nacional de Comercio Exterior, \$671.5 millones de pesos, por los intereses derivados del adeudo mencionado anteriormente, en esta operación se logró que se concediera al Fondo una tasa de interés de 16 puntos abajo del Costo Porcentual Promedio, lo que le permitiría llevar a cabo una readecuación financiera en sus operaciones, enfocando esta ganancia hacia nuevas estrategias para la recuperación y estabilidad de sus finanzas.

Otros aspectos que generaron erogaciones importantes fueron las propias de la operación, sin embargo se cubrieron con oportunidad las obligaciones del Fondo con su personal, distribuidores, proveedores y prestadores de servicios; así como las fiscales, las de previsión social y las del servicio de la deuda; aun cuando estas últimas tuvieron fuertes incrementos en los años de 1984 a 1987.

En el año de 1987, por primera vez en la historia del fideicomiso, se constituyó la reserva para cuentas incobrables, (manejándose así por su difícil recuperación o por que su costo sea mayor al débito), tomando en consideración los estudios sobre las probabilidades estadísticas de recuperación de la cartera vencida según su antigüedad, lo cual requirió de provisionar la cantidad de \$2,263.9 millones de pesos, con lo cual se resolvió en ese entonces el quebranto de pesos incobrables por los créditos ejercidos de 1983 a 1986.

Una vez lograda la reordenación financiera (hasta el año de 1985); en los años de 1986 y 1987 los ingresos del Fondo crecieron en términos reales por encima del crecimiento de la inflación promedio anual, lo cual representó un logro trascendente para la administración de la Entidad.

Durante 1986, se observó un notable crecimiento de la operación del fondo del 36.0%, lo que obedeció fundamentalmente al incremento de los intereses pagados, el cual ascendió a 77.6%.

En este período la distribución porcentual de los ingresos y egresos se presentó de la siguiente forma:

<u>INGRESOS</u>		<u>EGRESOS</u>	
CONCEPTO	%	CONCEPTO	%
INTERESES COBRADOS	72.6	INTERESES PAGADOS	69.2
COMISIONES	15.9	EMOLUMENTOS	18.4
APOYOS DEL GOBIERNO FEDERAL	7.2	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, HONORARIOS Y COMISIONES	5.9
OTROS INGRESOS	4.3	CASTIGOS	5.0
		OTROS EGRESOS	1.5

FUENTE: Informe de labores de Fonacot y de la STPS de 1986

durante 1983 a 1987, los Estados Financieros del Fidecomiso reflejaban los efectos de la inflación, originando un decremento del valor real de todos los conceptos del balance, algunas de las acciones que se implementaron para sanear los Estados Financieros pueden sintetizarse en lo siguiente:

- La liquidación del adeudo por valor de 38.8 millones de dólares americanos (al 31 de diciembre de 1987, este adeudo valdría \$85,515.2 millones de pesos al tipo de cambio de flotación controlada de \$2,204.00 pesos por dólar).
- La amortización total de la pérdida cambiaria registrada en el capítulo de "Cargos diferidos" por valor de \$1,100.9 millones de pesos.
- La liquidación del remanente de mercancía adquirida por Fonacot, a raíz de su participación en el Programa de Productos Básicos, instrumentado en 1980. Con lo anterior se saldó la cuenta de "Inventarios para distribución y Ventas", misma que al 31 de diciembre de 1982 sumaba la cantidad de \$459.7 millones de pesos.
- La contratación en el endeudamiento del Fondo con el Banco de México y con otras Sociedades Nacionales de Crédito, gracias al apoyo recibido por el Gobierno Federal, a la mayor eficiencia en la recuperación de los créditos y a un ejercicio estricto y racional del gasto corriente y de inversión física.
- La constitución de la reserva suficiente para hacer frente a los quebrantos de cuentas incobrables de los créditos ejercidos de 1983 a 1986; y
- La reexpresión de los Estados Financieros conforme a las normas aplicables al fideicomiso según boletín B-10 expedido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., así como las circulares NIF-03 y

NIF-04 de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y de también la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación. Lo anterior significó un superávit por valor de \$1,968.8 millones de pesos.

Para lograr los objetivos de Fonacot en este período, se dio a la tarea de mejorar las vías de financiamiento diferentes al endeudamiento tradicional, de tal modo que este último se redujese hasta lo mínimo posible, realizando diversas gestiones con el Banco de México y con el Gobierno Federal a través de la S.H.C.P., con objeto de hacer notar a estas instancias que si bien por diversos motivos el Fondo presentaba un esquema financiero muy débil, estas estrategias de refinanciamiento ayudarían en gran medida a que el otorgamiento de los créditos no se viera debilitado y como consecuencia, el sector de la población a la que este destinada este crédito sufriera esta crisis.

A continuación se presenta cuadro esquemático de las acciones realizadas durante 1983 – 1987, representadas en cifras respecto a este rubro.

MILLONES DE PESOS

AÑO	APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL		FINANCIAMIENTOS BANCARIOS NETOS		RECUPERACIÓN DE CREDITOS		TOTAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
1983	1,135.8	15.9	(2,140.0)	(30.0)	8,128.1	114.1	7,123.9	100.00
1984	1,846.0	8.6	1,350.5	11.0	9,058.0	74.0	12,284.5	100.00
1985	1,775.0		3,677.3	17.8	15,256.0	73.6	20,708.3	100.00
1986	3,175.0	8.3	6,525.5	17.2	28,327.0	74.5	38,027.5	100.00
1987	10,160	12.3	21,162.8	25.6	51,368.8	62.1	82,691.6	100.00
TOTAL	18,091.8	11.2	30,576.1	19.0	112,167.9	69.8	160,835.8	100.00

FUENTE Informe de Gestión de Fonacot 1982 – 1988

Como se puede observar las gestiones realizadas por Fonacot representadas en estas cifras denotan la reducción en la dependencia de los financiamientos bancarios y por otra parte, una mayor dependencia de los recursos propios, como era la meta a alcanzar, logrando así un sostenimiento casi autónomo de sus propias finanzas.

Otra fuente de financiamiento lo constituye el convenio celebrado con el Banco de México a mediados de 1986, en el cual se le permitió a Fonacot invertir en cuenta de depósito a plazo fijo, las porciones no utilizadas de la línea de crédito concedida, conforme al presupuesto autorizado, estas porciones implicaban una reducción importante en los intereses.

Como consecuencia de los programas de mejoramiento de los créditos aplicados por la administración en turno, se fue perfeccionando el criterio para establecer los montos de los créditos que se otorgaban en ese entonces al trabajador, de esta manera se dictaron las siguientes políticas:

- A trabajadores de salario mínimo se le otorgarán créditos a 6, 12 y 18 meses de plazo; para liquidar el préstamo otorgado.⁵²
- A trabajadores de mayores niveles salariales, hasta el límite de cinco veces el salario mínimo, sólo se les otorgarán créditos de 6 a 12 meses de plazo, para liquidar el préstamo otorgado. Esto con base a la fracción IV del artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo en la cual menciona que a los trabajadores de salario mínimo, se les autoriza la totalidad de su capacidad de crédito
- Por la condición de descuento máximo permisible establecido en la fracción de la misma Ley Federal del Trabajo, igual al 10% de su salario, sin importar su antigüedad en el trabajo.

⁵² Al cierre del 2000, esta política aún sigue vigente

- A los trabajadores que devengan más de uno hasta cinco salarios mínimos se le autoriza, el 17% de su salario cuando su antigüedad en el trabajo es de uno a cinco años; y el 20% de su salario, cuando su antigüedad es mayor a cinco años, lo anterior con base a lo que lo establece la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, en 1984, se eliminaron los cargos que se hacían a los trabajadores por concepto de cuota de afiliación y por gastos de administración.

Permanentemente se amplió la red de distribuidores afiliados a Fonacot, para ofrecer al usuario créditos mayores y mejores opciones de compra, así mismo se dieron de baja aquellos comercios que no cumplieron cabalmente con los convenios celebrados con el Fondo, en el sentido de otorgar precios con descuento, vender mercancía de buena calidad, etc.

5.7.3 PERIODO 1988-1994.

En 1988, Fonacot se encontraba inmerso en un proceso de cambio como resultado de la necesidad de modernizar y eficientar su estructura administrativa, así como de replantear sus estrategias de acción con miras a lograr la proyección más amplia de su función, como organismo público que apoya el mejoramiento en el nivel de vida de los trabajadores.

Al inicio de este período, la problemática principal se presentaba en el otorgamiento y la cobranza del crédito originados por la carencia de instrumentos jurídicos internos para fundamentar y agilizar las gestiones de cobro de los centros de trabajo morosos y por los descuentos realizados a sus trabajadores.

En el proceso de afiliación de distribuidores, el convenio utilizado no representaba un instrumento legal que favoreciera a los trabajadores en la adquisición de bienes y servicios. Por otra parte, no se tenía instrumentada la supervisión a distribuidores para verificar que cumplieran con las obligaciones para con el Fondo, fundamentalmente en cuanto a operar el ejercicio de crédito conforme a la normatividad establecida por el propio Fonacot.

Con respecto a la afiliación de trabajadores y la autorización de créditos, las políticas y procedimientos establecidos, requerían buscar fórmulas viables de simplificación en el servicio, y establecer mecanismo que aseguraran al máximo posible su recuperación.

Por otra parte, el crecimiento de la oferta de créditos, no solamente de la banca, sino de establecimientos comerciales, quienes representaban opciones de financiamiento competitivas a las del Fondo, por la diversidad de créditos que ofrecen, impactaron en el volumen de ejercicio de créditos, lo que aunado a políticas y procedimientos obsoletos, requerían de acciones inmediatas para fortalecer la presencia del fideicomiso como la mejor alternativa de financiamiento para los trabajadores de más bajos recursos, muchos de los cuales tradicionalmente no son considerados sujetos de crédito por los sistemas de financiamiento existentes.

El conocimiento de las características de operación del Fonacot, así como la determinación de sus fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos, obligó a la administración del Fideicomiso, a delinear un plan de trabajo el cual centró su atención en los problemas principales, para lo cual se determinó lo siguiente.

Se identificaron como principales fortalezas:

- Escasa competencia en el mercado, para el otorgamiento de créditos para consumo, en virtud que existen empresas que otorgan créditos a altas tasas de interés.

- Ámbito de operación y estructura a nivel nacional.
- Obtención de financiamiento a bajo costo derivado del apoyo del Banco de México.
- La política implantada por el Fondo respecto a la obligación de los centros de trabajo afiliados para reportar el pago de crédito de sus trabajadores.

Y se determinaron como debilidades:

- Anacronismo de sistemas de operación y atraso tecnológico.
- Bajo nivel de aptitudes del personal.
- Poca confiabilidad del trabajador en el otorgamiento de créditos causa de la debilidad en los controles.
- Baja cobertura y promoción en el mercado potencial.
- Tiempo excesivo para iniciar la recuperación de créditos.
- Pobreza en planeación e integración de actividades entre las áreas.
- Insuficiente normatividad con relación a centros de trabajo y distribuidores.
- Vicios sindicales que coadyuvaron a la baja productividad y grave anacronismo provocado por ese paternalismo sindical.
- Imagen deteriorada hacia el exterior.

Como parte del diagnóstico realizado previo a elaborar el plan de acción del Fondo, se determinaron las siguientes oportunidades:

- Lograr mayor cobertura territorial y poblacional.
- Tener un alto grado de autosuficiencia financiera y menores costos de operación.

- Contar con sistemas eficientes de otorgamiento de crédito que aseguren su recuperabilidad.
- Ampliar las posibilidades de financiamiento de bienes y servicios.
- Lograr una estructura administrativa eficaz y eficiente.
- Aprovechar al máximo los recursos materiales y humanos de la entidad.

Así mismo, como riesgos se definieron los siguientes:

- Perder participación y competitividad en el mercado ante otros esquemas de financiamiento cada vez menos costosos.
- Crecimiento excesivo de la cartera irrecuperable.
- Costos operativos crecientes.
- Productividad descendente por falta de modernización de los sistemas y capacitación adecuada de los recursos humanos.
- Deficiencia en el cumplimiento de la función por el que fue creado.
- Deterioro creciente de la imagen institucional.

El crédito Fonacot, como todos los créditos de carácter social, corren un alto riesgo de irrecuperabilidad, en parte por la alta movilidad del trabajador de un centro de trabajo a otro o de su domicilio, lo cual dificulta su localización y por otro lado, el alto índice de desempleo.

Para atenuar el crecimiento de la cartera morosa y vencida en el Fonacot, se establecieron acciones a mediano plazo, tendientes a incrementar la recuperación de créditos y dirigidas a su vez a disminuir la cartera vencida a través de un programa para el abatimiento de la misma.

En lo relativo al otorgamiento de créditos, y considerando que es la función sustantiva este fideicomiso, durante el período de enero de 1989 a octubre de 1994, se informó que se otorgaron 2'354,642 créditos, resultando beneficiados aproximadamente 10,595,889 personas.

El número de beneficiados del crédito Fonacot, aumentó a partir de 1989, de esta forma de los 331,381 créditos que se otorgaron durante 1988, se incrementaron a 444,219 créditos al cierre del ejercicio 1993, se menciona que incluso, durante el período de enero – octubre de 1994 se otorgaron 354,380 créditos.

A través de este crédito institucional durante este período se financiaron 4,535,757 artículos que se incorporaron al patrimonio de los trabajadores y su familia, contribuyendo con ello al mejoramiento de su calidad de vida, así mismo se hizo más accesible para el trabajador el otorgamiento del crédito, permitiendo el acceso a quienes perciben hasta 10 salarios mínimos, a su vez los centros de trabajo afiliados se incrementaron, a diciembre de 1988 eran 64,643 y a octubre de 1994 sumaban 86,804, lo que representa un aumento del 34.28%.

Durante el período 1992 –1993, se otorgaron 438, mil créditos por un total de \$854, 700.00 pesos.⁵³

Con el financiamiento otorgado, los trabajadores con ingresos de un salario mínimo adquirieron 882,764 artículos a una tasa de interés inferior al mercado.

Por otro lado, se diseñaron estrategias para mejorar la calidad en el servicio, y ampliar su cobertura a un mayor número de trabajadores, entre las que destacan las siguientes:

⁵³ Informe de Labores de la S.T.P.S. 1992-1993, pp. 67 y 68.

Capacitación:

En lo referente a capacitación, se impartieron diversos cursos, tanto al personal administrativo como a los mandos medios y superiores, en los que se abordaron diversas temas relacionados con la operación del Fondo y el servicio que éste presta con el objeto de mejorar la imagen e incrementar el número de usuarios a través del trato respetuoso, entre los cuales se pueden mencionar: "Calidad en el Servicio", "Aptitudes ante el Cambio", "Que es Fonacot", cursos internos relativos a los nuevos sistemas de su operación como son el Sistema de Crédito Fonacot (SICREF), que es un sistema contable en el cual interactúa con las gestiones realizadas por las delegaciones en cuanto al otorgamiento del crédito, estados de cuentas, saldos, etc.

Cobertura Nacional:

Por lo que se refiere a la cobertura nacional, se continuó con la apertura de representaciones del Fonacot, en aquellas ciudades que por su potencial de trabajadores permitían la optimización y el uso racional de los recursos presupuestales del Fondo. Durante este período se instalaron 8 representaciones a lo largo de la República, con el fin de tener una mayor cobertura a nivel nacional, (ver cuadro en la cual se identifican los Estados en los cuales tiene presencia Fonacot a través de sus 38 delegaciones regionales y 11 representaciones, página 89).

Beneficio institucional:

Se estableció el programa de otorgamiento de créditos, con el propósito de beneficiar a un mayor número de trabajadores, con ingresos superiores de siete y hasta diez salarios mínimos, lo anterior como resultado del análisis realizado a las políticas anteriores que resultaban inoperantes toda vez que se reducía el número de beneficiarios que podían ejercer el crédito.

Programas:

Durante el periodo según informes se reportó que se llevaron a cabo 42 Ferias y Expos-Fonacot en las principales ciudades del país, como resultado de estas acciones se logró cubrir un total de 22,382 créditos, por un importe total de \$48,986, 000 pesos, 41.7% más que el importe financiado en el periodo anterior, registrando así un importante incremento en el número de beneficiarios del crédito Fonacot así como de su mercado potencial.

Programa de modernización:

Este programa permitió la implantación del Sistema Automatizado de Autorización del Crédito a nivel nacional, lo que contribuyó no sólo a elevar los índices de productividad por empleado adscrito al Fondo, sino a mejorar la calidad del servicio otorgado a los beneficiarios del crédito.

Durante 1993-1994 en el informe de labores presentado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se informó que Fonacot implementó acciones de apoyo al patrimonio familiar, a través del otorgamiento de créditos institucionales para los trabajadores con ingresos entre 1 y 10 salarios mínimos, con ello se fomentó el ahorro y la orientación del consumo de bienes y servicios duraderos.

Créditos:

En relación a los créditos Fonacot otorgó 485 mil 907 créditos, lo que representó un incremento de 14.9% con respecto del mismo periodo del ejercicio anterior. También se observó un incremento del 31.7% en el importe de los créditos ejercidos en este periodo, ya que dicho monto ascendió a \$66, 922, 000 de pesos, con beneficio a 2 millones 187 mil personas.

5.7.4 PERIODO 1995-2000

La administración de Fonacot que inició sus actividades en el mes de junio de 1988, estableció como meta principal continuar apoyando a los trabajadores de menores recursos, y procurar brindarles un servicio de calidad en congruencia con la política del gobierno Federal, en materia de justicia social, por lo que realizó un diagnóstico en el cual se evaluaron los procesos operativos, administrativos, financieros e informáticos de la institución, en donde se detectó entre otros aspectos que la estructura orgánica de las delegaciones no era acorde al mercado potencial, ni al número de créditos otorgados.

Derivado de la problemática antes referida, surgió la necesidad de llevar a cabo la reestructuración integral de Fonacot, la cual tenía como objetivo principal lograr el saneamiento operativo y financiero de la institución que permitiera ampliar su mercado, en beneficio de la clase trabajadora.

Como resultado del diagnóstico antes, mencionado se detectó la siguiente problemática:

- El Fideicomiso mantiene un crédito con el Banco de México, que debió liquidarse con una aportación pendiente de entregar por parte de la SHCP, desde marzo de 1996, con base al acuerdo de la Alianza para la Recuperación Económica.(ARE)
- La ausencia de fuentes de fondeo ha implicado limitaciones en la posibilidad de atención del mercado y de los beneficios.
- Las Reglas de Operación datan de 1974 y no habían sido actualizadas, observándose una desvinculación de la operación con las Políticas y Procedimientos.

- El 43% de la cartera vencida estaba integrada por cartera con antigüedad de más de 3 años, habiendo prescrito la posibilidad jurídica de cobro, además una gran cantidad de la cartera vencida e inclusive cedida a los despachos externos de cobranza, carecía de documentación que respaldara las acciones judiciales para su recuperación.
- Un gran número de centros de trabajo descontaban el pago a los trabajadores y sin embargo no enteraban los recursos a Fonacot.
- La eficiencia en las operaciones de las delegaciones estaba por debajo de los mínimos aceptables, lo que representaba al Fideicomiso altos costos de operación y baja rentabilidad.
- El Sistema de Crédito Fonacot (SICREF) se desarrollo en 1996, en condiciones muy diferentes a las de la operación en 1998, adoleciendo las validaciones necesarias para asegurar el control interno, la consistencia de la información y la continuidad de las operaciones en las actividades sustantivas de la institución.
- Las Relaciones Contractuales de la institución con el Sindicato Nacional de Empleados de Fonacot (SINEF), tenían fuertes problemas que repercutían en una operación rígida, una estructura pesada que entorpecía la productividad, condiciones laborales que afectaban la relación entre las partes e intervención del Sindicato en la Administración de Fonacot.

La modernización institucional se inició a partir de establecer un sistema de planeación, ejecución y control, a través de la implementación de acciones a corto y mediano plazo, con miras a fortalecer a la Institución y haciéndolo más eficiente y productivo, como resultado se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se realizaron Convenios de colaboración con diferentes Instituciones, a fin de ofrecer un servicio de calidad a los trabajadores, entre las que destacan, los convenidos con el ISSSTE, con la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR), con la Procuraduría General del Consumidor (PROFECO), los cuales se detallan mas adelante.
- Con el propósito de que el otorgamiento del crédito fuera sano y seguro, la promoción del crédito se enfocó principalmente a la afiliación de las empresas más importantes de México, incitándolas a formar parte del sistema de crédito Fonacot, en beneficio de sus trabajadores que liquidaron su crédito para que volvieran a hacer uso del mismo, esto se lograría con la implantación de una Campaña Promocional de Reactivación del Crédito, a través de spots publicitarios en la radio local, folletos, trípticos etc.
- Se implementaron mecanismos de seguimiento y recuperación a través de la cobranza administrativa en centros de trabajo y trabajadores morosos, y con ello contribuir a obtener mayores recursos destinados al otorgamiento de más créditos.
- En forma permanente se llevo a cabo la contratación y depuración de los despachos externos de cobranza, de acuerdo a la cartera vencida que se les había asignado de cada una de las plazas. Asimismo, fueron desarrollados los Programas Emergentes de Recuperación de Cartera y de Apoyo a Deudores, dichos programas consistían en realizar una invitación al usuario deudor con objeto de que acudiera a realizar su liquidación o por pagos parciales, de aquellos deudores cuya antigüedad es de 4 años o más, se implantó como política que se efectuaran descuentos del 50, 40 y 30 %, asimismo en coordinación con las delegaciones y con el apoyo

interinstitucional de instancias como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la CONCANACO, PROFECO, Asociaciones, Sindicatos y Centrales Obreras, se solicitó su colaboración para que a través de los medios de información que ellos manejan y de sus campañas publicitarias, se consideraran en sus anuncios, los beneficios del Fonacot.

- Fonacot a partir de 1996 ha fortalecido su red de comunicaciones, su sistema de seguridad ha logrado salvaguardar su información, a fin de interactuar con los servicios y herramientas existentes en los mercados financieros y comerciales, además inicio la puesta en marcha de un Sistema de Administración Integral que se vincule con los diferentes sistemas administrativos y con el SICREF;⁵⁴ sin embargo, por incumplimiento del proveedor hasta el mes de octubre del 2000, aún no concluía su implementación.
- Para realizar las operaciones en forma ágil, segura y eficiente, se simplifico el pago a establecimientos comerciales, la nomina de empleados de la institución y la recolección de cobranza tanto de centros de trabajo, como de despachos externos a través de la banca electrónica, así como enlazar información con el SICREF y con el servicio de pago directo en ventanilla bancaria para el pago de crédito a aquellos trabajadores que han sido dados de baja en su centro de trabajo o para aquellos que mantienen convenios de pagos con el Fondo.

A fin de ofrecer a los trabajadores usuarios del crédito Fonacot mejores alternativas de calidad y precio en los artículos que pueden adquirir; en el mes de agosto de 1999 se firmó un convenio con los Centros Comerciales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado

⁵⁴ SICREF, siglas del Sistema de Crédito Fonacot, implantado, con objeto de regular y controlar tanto el otorgamiento de créditos como la recuperación en forma sistematizada y cuya información es la base para el sistema contable

(ISSSTE), con el propósito de que las tiendas de este Instituto operen como establecimientos comerciales afiliados, es decir que a través de ellos se haga uso del crédito toda vez que son instituciones que en el mercado dan más económico diversos artículos frente a otros centros comerciales, propiciando que se adquiriera más con menores recursos.

Así mismo con el propósito de que la clase trabajadora reciba un mejor servicio por parte de los establecimientos comerciales afiliados a la institución y que exista una sana competencia entre ellos, así como lograr la transparencia en los precios que ofertan, en el mes de noviembre de 1999, Fonacot y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) suscribieron un convenio con el objetivo de poner en marcha un programa especial para la supervisión de los precios que ofrecen los comercios, a fin de que la economía de los trabajadores quedara protegida y que además se contara con su credibilidad de que al hacer uso del crédito, éste realmente fuera un medio seguro en la obtención de bienes, sin que exista el temor de que lo que adquiriera sea de una marca determinada o de un reducido grupo de artículos, corriendo el riesgo de que tales bienes sean de mala calidad provocando una pérdida de su dinero.

Para incrementar el otorgamiento del crédito, en marzo del 2000, Fonacot firmó un convenio de colaboración con la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR), utilizando como canal de representación de los establecimientos comerciales para la tramitación del crédito Fonacot, las ventanillas de las cámaras agremiadas a éstas, esto permitiría que los beneficios del crédito se difundieran hacia otros sectores no considerados dentro de su campo de acción, aunado al ahorro presentado por concepto de publicidad.

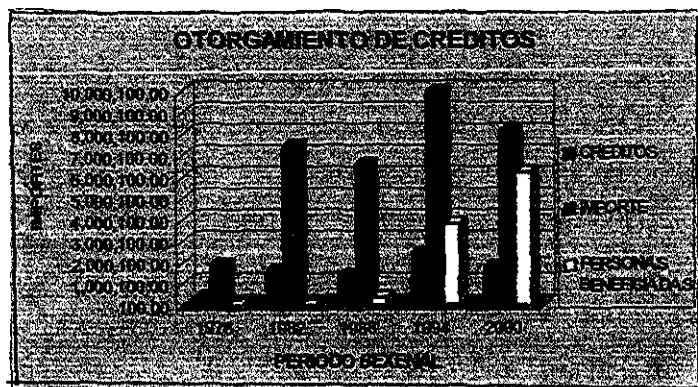
Uno de los principales problemas de Fonacot lo constituye su cartera vencida, por ello con el propósito de conocer detalladamente los aspectos que ha

ocasionado su inadecuado manejo dejando como consecuencia caer en niveles bajos la recuperación, con objeto de que el Fondo estuviera en posibilidades de diseñar e implementar alternativas de solución a este problema, a principios de 1999 se realizó un diagnóstico de la cartera considerando el desarrollo del otorgamiento del crédito, así como de la recuperación que se dio en esos periodos desde 1974 hasta noviembre del 2000, lo anterior se muestra en los siguientes cuadros, presentados en la siguiente página.

PERIODOS SEXENALES

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1974 A 1976	1977 A 1982	1983 A 1988	1989 A 1994	1995 A 2000	TOTAL
CREDITOS	MILES	389.0	1,620.7	1,447.5	2,431.1	1,801.6	7,689.0
PARTICIPACIÓN	%	5.1	21.1	18.8	31.6	23.4	100
IMPORTE	MILES DE PESOS	2,700.0	21300.4	358,945.8	3,798,629.6	6,218,505.3	10,400,131.1
PERSONAS BENEFICIADAS	MILES DE PERSONAS	1,935.0	7,434.1	6,550.2	10,940.1	8,107.3	34,966.7

EN FORMA GRAFICA TENEMOS:



Fuente: Informes de Gestión presentados ante la S.T.P.S. de 1976 A 1992 e Informes de Autoevaluación institucional de 1993 al 2000

Esta representación gráfica aparentemente nos muestra que existe una gran diferencia entre el importe y las personas beneficiadas, sin embargo debemos recordar que a un trabajador se le puede autorizar hasta diez salarios mínimos.

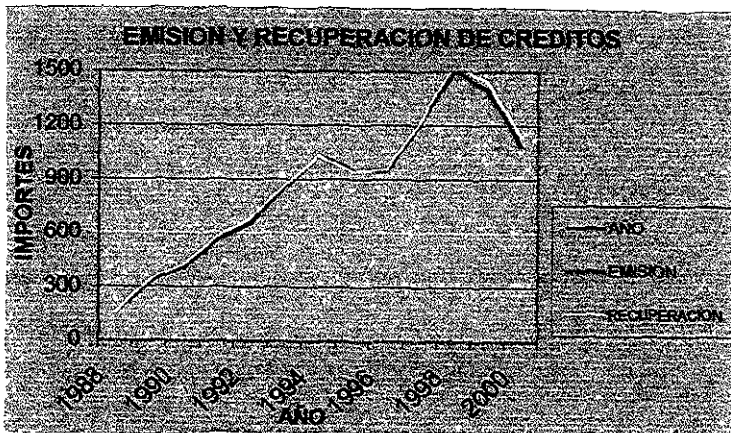
En el siguiente cuadro, se aprecia que la emisión de créditos contra la recuperación es muy pareja, sin embargo, por ser un Fonacot un agente financiero, estas cifras no representan ganancias, debido a los incrementos de la inflación, la fluctuación de la moneda etc. que no se recuperan inmediatamente, así entonces tenemos lo siguiente:

EMISIÓN VS RECUPERACIÓN DE CREDITOS 1988 – 2000

AÑO	EMISION	RECUPERACION	DIFERENCIA ABSOLUTA	DIFERENCIA PORCENTUAL
1988	153,389.7	154,539.7	1,150.0	0.7
1989	329,528.1	337,193.0	7,664.9	2.3
1990	410,660.2	419,520.7	8,860.5	2.2
1991	561,215.9	575,376.9	14,161.0	2.5
1992	659,001.1	685,219.1	26,218.0	4.0
1993	860,090.6	866,019.0	5,928.4	0.7
1994	1,031,333.3	1,030,577.1	(756.2)	(0.1)
1995	952,675.6	944,329.7	(8,345.9)	(0.9)
1996	946,212.9	955,971.5	9,758.6	1.0
1997	1,220,541.2	1,222,630.9	2,089.7	0.2
1998	1,507,793.4	1,540,550.7	32,757.3	2.2
1999	1,391,068.5	1,440,288.2	49,219.7	3.5
2000	1,084,720.8	1,140,355.4	55,634.6	5.1

Fuente: Informes de Gestión presentados ante la S.T.P.S de 1976 a 1992 e Informes de Autoevaluación Institucional de 1993 al 2000

EN FORMA GRAFICA TENEMOS:



Fuente: Informes de Gestión presentados ante la S.T.P.S.de 1976 a 1992 e Informes de Autoevaluación Institucional de 1993 al 2000

A partir de este diagnóstico, la institución implementó el Programa Emergente de Recuperación de Cartera, el cual consideró acciones de gestión de cobranza administrativa en los centros de trabajo y trabajadores morosos tales como envío en forma mensual a las delegaciones de los créditos que en su primera mensualidad no reportaron pago, a fin de que se revisara su registro y se gestionara la recuperación ante los centros de trabajo; se realizaron gestiones especiales de cobranza en aquellas delegaciones que presentaban entre otros aspectos mayores problemas de recuperación, bloqueo automático para la autorización de nuevos créditos a las empresas que presentaron morosidad de 30 días o más en el envío de sus cédulas con pagos de menos y a los trabajadores que fueron dados de baja en su centro de trabajo, también se considero la gestión de cobranza telefónica a aquellos trabajadores que mensualmente fueron dados de baja en su centro de trabajo, y el envío de requerimientos de pago vía correo al domicilio de los deudores que registraron incumplimiento en sus convenios.

Como aspectos a definir, fueron los análisis de los flujos operativos y financieros del Fondo y la adecuación de las Variables Básicas a una tasa fija del 6 %, lo que permite a la institución manejar sus operaciones a tasas de interés y condiciones más acordes a las existentes en el mercado, de tal manera que garantizan la rentabilidad y autosuficiencia de Fonacot, toda vez que a partir de esta estrategia, se observó la posibilidad de que el usuario del crédito comparara este mismo frente a otros similares y optara por éste por sus tasas de interés inferiores y por el tiempo en la autorización del mismo, en sí el objetivo es incrementar el número de otorgamiento de créditos, lo cual por ende trae mayores ingresos al Fondo.

Se suspendió del trámite del crédito a través de los establecimientos comerciales, aceptando solamente los créditos tramitados por el trabajador o el representante de su empresa, lo anterior debido a las irregularidades presentadas por los créditos tramitados por los establecimientos comerciales, los cuales inclusive originaban el desvío de los recursos en virtud de que presentaban para su pago créditos ficticios. Por otra parte, se reforzó la aplicación de las políticas institucionales en la autorización del crédito. Se realizó la firma de un convenio con la CONCANACO con objeto de que se llevara a cabo la tramitación de créditos, utilizando como canal de representación los establecimientos comerciales de las cámaras agremiadas a ésta.

En la búsqueda de nuevas alternativas para que el otorgamiento del crédito fuera sano y seguro se inició un programa de la promoción del crédito, el cual estableció como objetivo principal el lograr la afiliación de las 500 empresas o corporativos más importantes de México, toda vez que cuentan con una distribución a nivel nacional de sucursales, elevada plantilla de personal, estabilidad financiera y laboral, aspectos que facilitan y garantizan la recuperación de los créditos y la capacidad tecnológica para interactuar con el

Fondo, para ello se elaboró un directorio de centros de trabajo que eran susceptibles de afiliarse a la institución, a partir del cual se enviaron cartas invitación para registrarse a Fonacot, así mismo se realizaron visitas promocionales en los Centros de Trabajo, Sindicatos, Centrales Obreras, Organismos Públicos, así como aquellas empresas afiliadas al Fondo que presentaban bajo nivel de otorgamiento y con ello incrementar su afiliación.

Para ofrecer mejores alternativas de calidad y precio a los trabajadores de manera permanente, se afiliaron establecimientos comerciales importantes, destacando el registro del ISSSTE y SINGER.

Se estableció como política que los sujetos de crédito para Fonacot, sean todos aquellos trabajadores con ingresos de 1 a 10 salarios mínimos y en materia de plazos para el pago del crédito, continuó dando diversas alternativas a los trabajadores, siendo el plazo mínimo de 6 meses y el máximo de 18 meses.

Fonacot recibió en su fundación, en el año de 1974, un capital inicial de \$100 millones de pesos de ese entonces, posteriormente obtuvo varias aportaciones hasta totalizar \$42 millones de pesos adicionales a los entregados en su inicio.

De los aspectos predominantes en este período destacan que al requerir mayores fondos para su operación crediticia, se obtuvo una línea de crédito con el Banco de México por \$121 millones de pesos en 1989, que se incrementó hasta \$464 millones de pesos en 1994.

Con el cambio de legislación financiera, el Banco de México no podía continuar fondeando al fideicomiso, por lo que se procedió a renegociar la deuda total a

un plazo de 19 años con pagos de capital anual por \$25 millones de pesos y una tasa de interés aplicada del 92.5% del valor del Costo Porcentual Promedio.

En 1995, con la crisis financiera que se registró en el país, el Fondo se ve imposibilitado para realizar los pagos convenidos con Banco de México, para ello, el Gobierno Federal se comprometió el 22 de marzo de 1996, como parte del acuerdo de la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), a efectuar una aportación a Fonacot hasta por \$450 millones de pesos, con la finalidad de transformarlo en una institución autosuficiente desde el punto de vista financiero y que tuviera capacidad de beneficiar a un mayor número de trabajadores. Sin embargo, a la fecha la SHCP no ha hecho la transferencia a que se encuentra obligada por el ARE, lo que ha ocasionado la siguiente situación:

El saldo de capital asciende a \$464 millones de pesos, los intereses no pagados al mes de julio de 2000 se incrementaron en \$603 millones de pesos, por lo que el adeudo total asciende a \$1,067 millones de pesos.

Con objeto de sanear las finanzas, se realizaron gestiones entre la S.T. P.S, la SHCP y el Banco de México respecto a la posibilidad que dichos entes públicos ofrezcan un apoyo financiero, así mismo y en virtud que dichas negociaciones se encuentran fuera del ámbito de competencia del Fonacot, la posibilidad de subsanar su debilitamiento financiero está en manos de los logros que se obtengan por parte de las Dependencias mencionadas.

Con respecto a las reglas de operación es importante señalar que desde la creación de este fideicomiso no se habían actualizado, y se encontraban desvinculadas de las actividades sustantivas de la institución, por ello se dio a

la tarea de llevar a cabo su adecuación conforme a las condiciones imperantes de su entorno que se consideraron necesarias para su operación, de tal forma que se presentaron al máximo Órgano de Gobierno del Fondo en el mes de mayo del 2000 la actualización de las mismas, siendo aprobadas en ese mismo año por sus integrantes.

Estas Reglas se encuentran integradas por 8 capítulos, mismos que comprenden 24 artículos integrados de la siguiente forma:

1. El capítulo primero se integra de un solo artículo en el cual se define lo que es el Fondo y el Comité.
2. El capítulo segundo, integrado por 9 artículos del 2 al 9, refiere la forma en como se integra el Órgano de Gobierno del Fonacot, su forma de operar y las atribuciones con las que cuentan los integrantes de dicho Comité y cuando sesionará.
3. En su capítulo tercero cita quienes son sujetos de crédito, éste se integra por un solo artículo el 10.
4. El capítulo cuarto, establece las operaciones de crédito, los descuentos y garantías y se divide en cuatro secciones la primera se enfoca al procedimiento que se hará seguir para el otorgamiento del crédito a los trabajadores, entre estos aspectos se marca que el importe de crédito no excederá del que resulte multiplicar el 10% del salario mensual del trabajador por el número de meses en que haya de pagarse el crédito, la segunda sección establece las condiciones para el otorgamiento de créditos a las Organizaciones, entre sus políticas se enuncia que para poder autorizar el crédito a estas organizaciones el monto no excederá de los límites que determine el Comité al emitir la autorización, ni del 80% del valor comprobado mediante avalúo de las garantías, la tercera refiere a las condiciones bajo las cuales podrá realizar un descuento de créditos,

enfatisando que dichos descuentos sólo se realizaran a las Instituciones de Crédito del país, en la cuarta sección menciona la forma en que se darán la garantía de los Créditos, haciendo alusión nuevamente que dichos créditos se darán únicamente a las Instituciones de Crédito del país. Este capítulo se conforma de 17 artículos, que van del 11 al 27.

5. El capítulo 5º, menciona que el Fondo operará con un padrón de proveedores que otorguen bienes y servicios a los trabajadores a través del crédito cuyo contrato deberá de establecer las adecuadas condiciones de precio y calidad, asegurando los derechos a favor del Fondo. Este capítulo esta conformado por 4 artículos del 28 al 31.
6. Como capítulo seis, establece las condiciones en las cuales se extinguirá la deuda en el caso de trabajadores, aludiendo que estos se realizaran en casos de defunción o incapacidad permanente total de los trabajadores. Este apartado se integra por 3 artículos, del 32 al 34.
7. El capítulo siete, establece las políticas a seguir, para la cancelación, castigos y quebrantos de los adeudos, se integra por 2 artículos el 35 y 36.
8. Finalmente como capítulo ocho, refiere a las disposiciones complementarias, estableciendo que el Fondo podrá recibir pagos conforme a los lineamientos internos aplicables, cita que éste, orientará sus operaciones, cuyos fines corresponderán a un interés social, señala además que el Fondo podrá obtener sus recursos para fortalecer su patrimonio mediante instrumentos financieros previamente autorizados por el Comité y que además las operaciones deberán invertirse en valores calificados que sean emitidos por el Gobierno Federal, y en caso de aquellos bienes que adquiriera en pago de adeudos, se deberán vender, obteniendo la autorización previa del Comité y de la S.H.C.P. Este capítulo se integra por 8 artículos, del 37 al 44.

Otro aspecto que influye en la operación del Fondo y que ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones es la cartera vencida, por lo que en la administración en turno y derivado del crecimiento de ésta con respecto al total, se elaboró un Programa Emergente de Apoyo a Deudores denominado "Punto Final", en el que se enuncia que se aplicará a los acreditados que liquiden su adeudo en una sola exhibición antes del 31 de diciembre de 2000 y que además reúnan las siguientes condiciones: ser deudor que haya ejercido su crédito antes del 31 de diciembre de 1996 o haya celebrado con el Fondo un convenio de reestructuración de saldos antes de ese año.

El objetivo principal de este programa es implantar acciones para abatir la cartera vencida, fortaleciendo gradualmente la capacidad de recuperación y en consecuencia incrementar la disponibilidad de recursos para el otorgamiento de créditos.

Este programa consiste básicamente en:

- Fomentar la responsabilidad y atacar la cultura de "No Pago".
- Rescatar a numerosos trabajadores que tienen negado el crédito, mediante propuestas de pago más acordes con su realidad económica.
- Disminuir el importe de castigos, mediante la recuperación parcial de los saldos a castigar, es decir el Fondo tiene un comité denominado Comité de Quebrantos y Condonación de Saldos. En el se someten a autorización aquellos créditos que tienen una antigüedad de más de cinco años y que no ha sido posible recuperarlos, así entonces dicho programa pretende que estos recursos por diversas vías se recuperen y evitar una pérdida en el patrimonio del Fondo.

Como podemos observar el estudio que realizó la Administración del Fondo durante este período, fue detectar las debilidades y fortalezas y con base en ello encauzar las alternativas en pro de un fortalecimiento en su actividad fiduciaria, sin embargo es importante señalar que Fonacot, refleja un panorama crítico con respecto a la operación, en virtud de que muchas condicionantes y circunstancias fueron predominantes para que a la fecha no se haya logrado estabilizarlo ni fortalecerlo, situación que pone en riesgo su propia permanencia dentro de la estructura gubernamental.

Estos aspectos son esencialmente los que integran la administración y estructura del Fonacot, a lo largo de este estudio se han presentado diversas situaciones y programas que cada administración ha pretendido seguir, sin embargo existen muchos aspectos externos e internos que obstaculizan que estos programas se cumplan cabalmente.

Al cierre de esta investigación muchos problemas aquejan al fideicomiso, comenzando por otra reestructuración y con decisiones que no son congruentes para su fortalecimiento, como es la desaparición de delegaciones tanto metropolitanas como regionales, movimientos constantes de plazas de mandos medios y superiores las cuales generan erogaciones altas, la cancelación de programas de promoción y publicidad que por la misma situación, son importantes para su amplia cobertura y que conllevan a allegarse de créditos que son la fuente de su financiamiento y el objeto por el cual fue creado.

Los programas que se inician durante una gestión y que no se concluyen por cambio de administración reflejan un truncamiento severo en el desarrollo del fideicomiso, de tal forma que se inicien proyectos que quizá no cumplan con su meta y debiliten aún más la integridad de este fideicomiso, cuya función es esencial para coadyuvar al logro del bienestar social.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio acerca de los fideicomisos que se ha presentado, ha permitido tener un panorama general de su funcionamiento, estructura y sobre todo del objetivo que persiguen y de la actividad que realizan dentro del quehacer económico, político y social del país, los cuales deben estar en congruencia con los planes trazados por el Ejecutivo Federal; es así que de los resultados obtenidos, se puede concluir lo siguiente:

- a) Los fideicomisos públicos al ser regulados por la legislación emitida por el Gobierno Federal, están sujetos a las directrices y especificaciones que el Ejecutivo les enmarque, porque si bien es cierto que por su naturaleza y estructura, sus funciones son totalmente diferentes a las Dependencias, sus políticas internas deben tener como base tales disposiciones, lo cual permite deducir que estos organismos no tienen personalidad jurídica propia y que dependen del Gobierno Federal.
- b) De acuerdo al tipo de operación que realiza el fideicomiso público tiene la posibilidad de generar sus propios recursos, sea a través de créditos otorgados a personas físicas o morales o para financiarlos, lo cual le ayudará para continuar sus actividades, independientemente de la asignación presupuestal de que es objeto por ser considerado como Entidad Paraestatal.
- c) El giro que le ha enmarcado el Ejecutivo Federal, le da un carácter especial en el bienestar social, en virtud de que son fuente de financiamiento para empresas micro y pequeñas y para la población que no puede solventar gastos inmediatos en la obtención de bienes, servicios y vivienda.
- d) Los fideicomisos al ser constituidos por acuerdo presidencial, están sujetos a la decisión que éste tome para su extinción, para llevar a cabo este procedimiento se apoya de los resultados obtenidos durante la gestión de

los mismos, así como del dictamen emitido por la Cabeza de Sector correspondiente y de la Institución Fiduciaria.

- e) Uno de los aspectos relevantes que se observa en su constitución, fue que no sólo se enfocaron a financiar a las empresas, sino también se abarcó a dar apoyo crediticio en el campo, a la vivienda, a servicios turísticos, a la adquisición de bienes, todo esto dirigido a solventar el ingreso de la población y a su bienestar social.
- f) La Reforma Administrativa implantada por los años setentas y ochentas, fue una época crucial en el fortalecimiento de los fideicomisos; su participación activa en todos los ámbitos demuestra que el Gobierno creó a tales organismos para su fortalecimiento, aprovechar al máximo los recursos con que cuenta y descentralizar sus actividades para que estos organismos presten con oportunidad sus servicios en beneficio de las comunidades del territorio nacional como una actividad constante y en pro del bienestar social.
- g) Del análisis efectuado a la constitución de los mismos, en este período se observa que muchos fueron creados tan sólo por crear un organismo más, en virtud que su justificación dista mucho de ser entidad prioritaria o estratégica, aunado a que se presenta sólo para solventar de alguna manera el problema de desempleo.
- h) La gran crisis que se presentó en México en 1982 generó una *reestructuración del aparato estatal*, se inició con la venta de empresas públicas que no se consideraban prioritarias así como de la extinción de los fideicomisos, este hecho dentro del desarrollo del fideicomiso público en México, es sustancial en virtud de que se llegó a la conclusión de que muchos fueron creados sin una justificación verdaderamente válida, es decir que su razón de ser distaba mucho de apoyar a las necesidades básicas y al desarrollo del país, aunado a que no se presentaban como fuentes rentables y provocaban un gasto innecesario.

- i) Como resultado de esta reestructuración y en congruencia con los planes de Gobierno, a la fecha siguen funcionando aquellos fideicomisos que se consideran estratégicos y/o prioritarios para satisfacer directa o indirectamente las necesidades sociales que apoyan en gran medida el desarrollo nacional, a través del financiamiento a personas físicas o morales, este objetivo va entrelazado con la necesidad que tiene la población de satisfacer sus requerimientos de vivienda, salud, educación, recreación cultural y social y en la adquisición de bienes indispensables para una mejor forma de vida.
- j) Uno de estos fideicomisos creados para coadyuvar al bienestar familiar es el FONACOT; sin embargo de acuerdo a los informes de gestión, se observa la falta de apoyo financiero e inestabilidad en el otorgamiento de créditos, aunado a la difícil situación económica que se presentó a nivel nacional, en la cual se vio involucrado. En paralelo el Estado llevó a cabo la tarea de racionalizar los recursos con los que cuenta para solventar sus actividades económicas y sociales. Este factor es determinante para que este organismo continúe prestando sus servicios, toda vez que como ya se señaló, la asignación presupuestal que se le otorga no es suficiente para sus operaciones, por lo que necesariamente tiene que recurrir a otras fuentes de financiamiento.
- k) A la fecha del presente análisis muchos factores afectan la operación del fideicomiso, de los cuales algunos de ellos ya se describieron anteriormente, otros son la falta de conciencia en cuanto al patrimonio que se maneja, los vicios burocráticos y la ingerencia de un Sindicato, son elementos que pesan de sobremanera en la actividad fiduciaria.
- l) La disminución en el otorgamiento y recuperación de créditos originó la debilidad de este fideicomiso, factores determinantes que conllevaron a un desequilibrio financiero y a su debilitamiento como Entidad, situación en la que se corre el riesgo de que éste sea foco de atención por parte del

Gobierno Federal para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Cabeza de Sector (S.T.P.S.), decidan su extinción.

- m) De acuerdo a los informes de labores presentado por su Cabeza de Sector , se enuncian grandes logros en el otorgamiento y recuperación de créditos, sin embargo en su desarrollo histórico se observa un déficit relevante de estos rubros.
- n) Las constantes modificaciones a su estructura orgánica, debilitan el control y la administración de los recursos con que cuenta toda vez que se observe que existen áreas que duplican actividades generando gastos infructuosos que afectan su financiamiento.
- o) Durante la investigación aunque no se cita, se observó que este fideicomiso es una Institución noble, sin embargo existieron deficientes administraciones que se preocuparon más por llenar sus bolsillos en lugar de llevar a cabo acciones para la recuperación de créditos, modernización en sus sistemas internos así como buscar fuentes de financiamiento, situaciones que sí se llevan a cabo, el Fonacot sería un fideicomiso fuerte y próspero, que a pesar de la ineficiente administración todavía sigue en pie, gracias a la participación de los trabajadores que creen en este éste.

Derivado de lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones:

- a) Se observa que aún con la reforma administrativa continúan presentándose problemas de carácter administrativo y políticos, los cuales provocan un estancamiento en el desarrollo de los mismos, duplicidad de funciones al crear puestos que no son necesarios; así mismo, al ser reguladas por la SHCP, SECODAM, la Cabeza de Sector y la Institución Fiduciaria, la solicitud de información que se genera muchas veces se duplica, emitiendo un sin número de reportes de un mismo aspecto a diferentes Dependencias.

Con el fin de simplificar estas actividades se sugiere que los fideicomisos sean organismos independientes de una Cabeza de Sector, toda vez que en reiteradas ocasiones se cumplen directamente instrucciones de la SECODAM o en su caso de la SHCP; así mismo, para solicitar una modificación a su presupuesto por Ley, tiene que requerir de la autorización expresa de la SHCP, por lo cual la duplicidad de funciones y el trámite burocrático impiden agilizar trámites que conllevan a un retraso en la continuidad de la actividad sustantiva del mismo.

b) Aún con la reducción del número de fideicomisos se observa que existen algunos cuyo objeto social es afín por lo que podría pensarse en una duplicidad de funciones, como por ejemplo:

- Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
- Fondo de Operación y financiamiento bancario a la vivienda.
- Fideicomiso de recuperación crediticia de la vivienda popular.
- Fideicomiso casa propia.
- Fideicomiso para promocionar y realizar programas de vivienda.

Así mismo, en la estructura estatal, existen Instituciones que tienen como encomienda otorgar créditos en condiciones preferenciales a la población cuyo ingreso no alcanza a cubrir de inmediato la adquisición de una vivienda, tales son los casos del INFONAVIT y FOVISSTE principalmente.

Ante tal situación se recomienda realizar un estudio de las actividades que realiza cada fideicomiso en este sector y evaluar la viabilidad de fusionar a éstos con objeto de simplificar actividades y fortalecer este rubro de beneficio social.

Por otra parte es importante que estos fideicomisos tengan mayor difusión entre la población en virtud que pocos son los que conocen realmente que existen tales y por lo mismo las fuentes de captación de recursos es muy limitada.

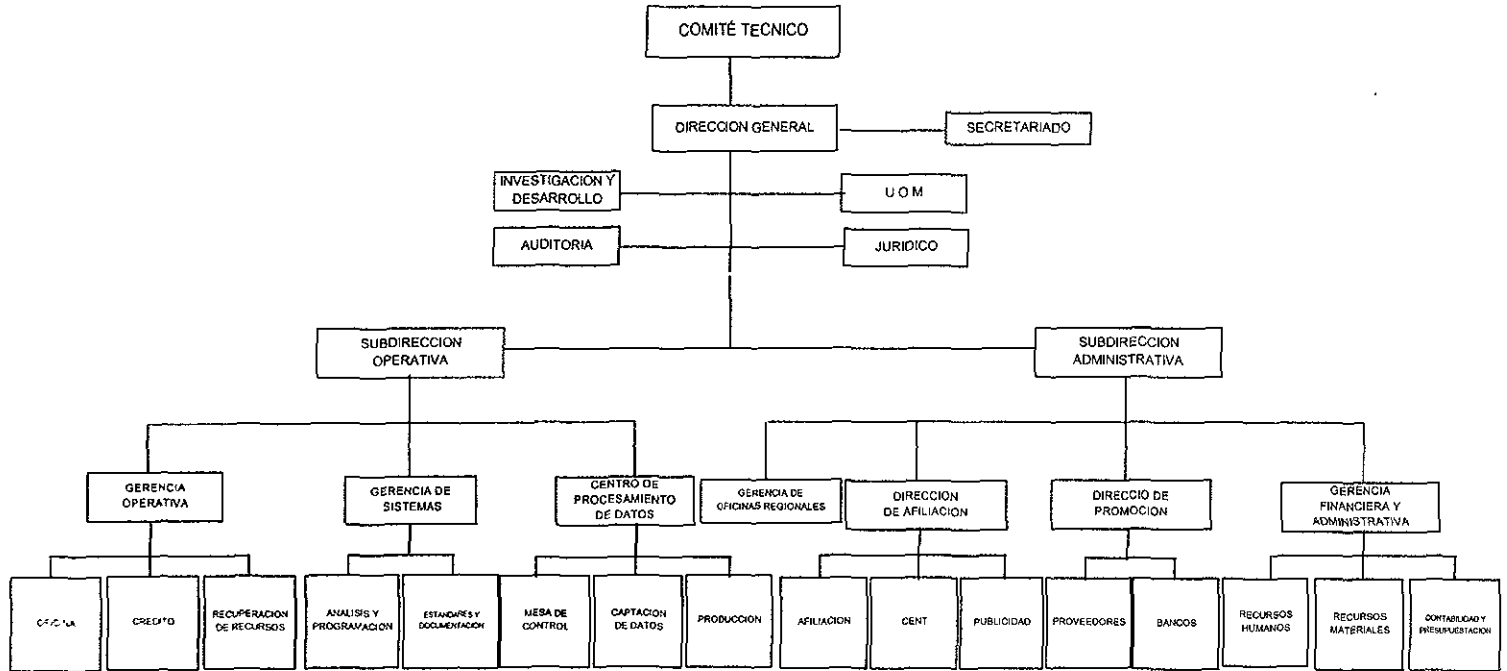
- c) También se observó que estos organismos, presentan dificultades de financiamiento; la crisis financiera que el país sufrió en el mes de diciembre de 1994, provocó un resquebrajamiento económico de los mismos, la captación de recursos se vio severamente disminuida, así como el ingreso presupuestal, el gobierno se dio a la tarea de solventar primeramente aquellas Entidades que se consideraban como estratégicas, esto como resultado de fuertes fraudes que se presentaron durante la administración Salinista aunado a la devaluación del peso y al alza de la inflación, es por estas causantes que se recomienda implantar medidas enérgicas para los Servidores Públicos; de alguna manera las Contralorías Internas deberían ser Unidades independientes del fideicomiso o de cualquier otra Dependencia o Institución, esta medida provocaría más vigilancia a estos organismos y mayor control de las actividades referentes a los recursos financieros, humanos y materiales que a fin de cuentas son recursos de la nación.
- d) Con respecto a Fonacot, es importante que se establezca y defina una estructura orgánica congruente con el tamaño y los recursos que maneja el fideicomiso, en virtud que las constantes modificaciones, debilitan su control interno y provocan desequilibrios en su operación.
- e) Fonacot debe implementar y renovar políticas de difusión e información del crédito en virtud que un gran número de la clase trabajadora desconoce como se realiza el trámite para ser acreedor de un crédito.
- f) La ingerencia del sindicato así como el constante nombramiento de funcionarios en puestos claves, generan una salida de recursos importantes, por lo que es necesario que se haga una limpia respecto al burocratismo en el que está inmerso el Fondo, con objeto de que en verdad existan funcionarios profesionales dispuestos a trabajar en pro de un beneficio social, como Servidores Públicos.
- g) Con respecto a su financiamiento, Fonacot debe emplear al 100% los recursos con que cuenta, con objeto de otorgar y recuperar los créditos

otorgados y buscar nuevas fuentes de financiamiento puesto que, como se observó, en determinados períodos se presentó autosuficiente, es susceptible de severos desequilibrios financieros.

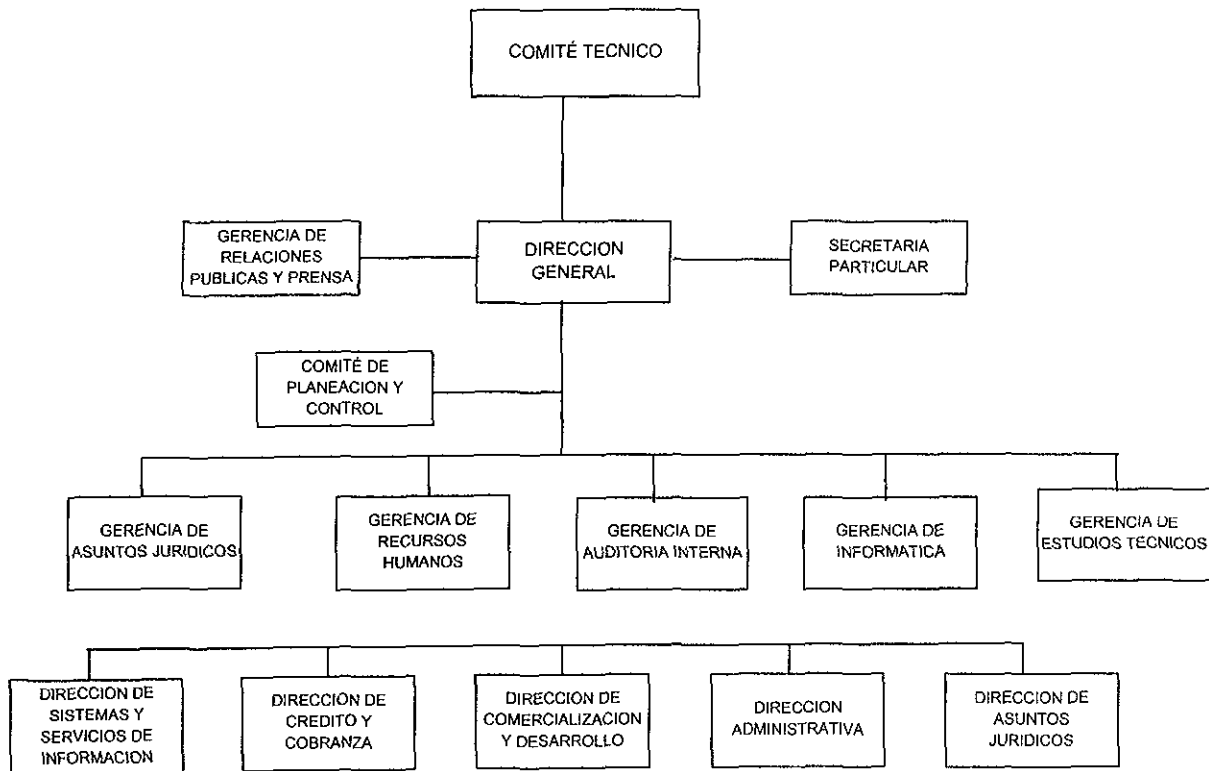
En síntesis Fonacot como fideicomiso público, apoya a que el trabajador asalariado sea sujeto de crédito para poder adquirir bienes, en virtud de que por los ingresos que percibe difícilmente puede adquirir éstos en forma instantánea o como se dice al contado, así mismo como instrumento del Estado, coadyuva al logro del bienestar social, creando esta institución para servicio esencialmente de la clase trabajadora, clase social que integra la mayor parte de la población

En la actualidad existen empresas privadas que compiten con este sistema de otorgamiento de crédito (Electra, FAMSA, entre otros), cuyas tasas interés que aplican son altas comparada con las de Fonacot, sin embargo debido a la débil difusión que se le da, a los trámites burocráticos y a la deficiente calidad en el servicio impiden que se incremente el uso de este sistema y que por lo tanto, corra el riesgo de ser extinguido.

PROYECTO DE ESTRUCTURA DE FONACOT EN 1976



NOTA:
ESTE PROYECTO DE ESTRUCTURA NO OPERO EN
EL FONDO



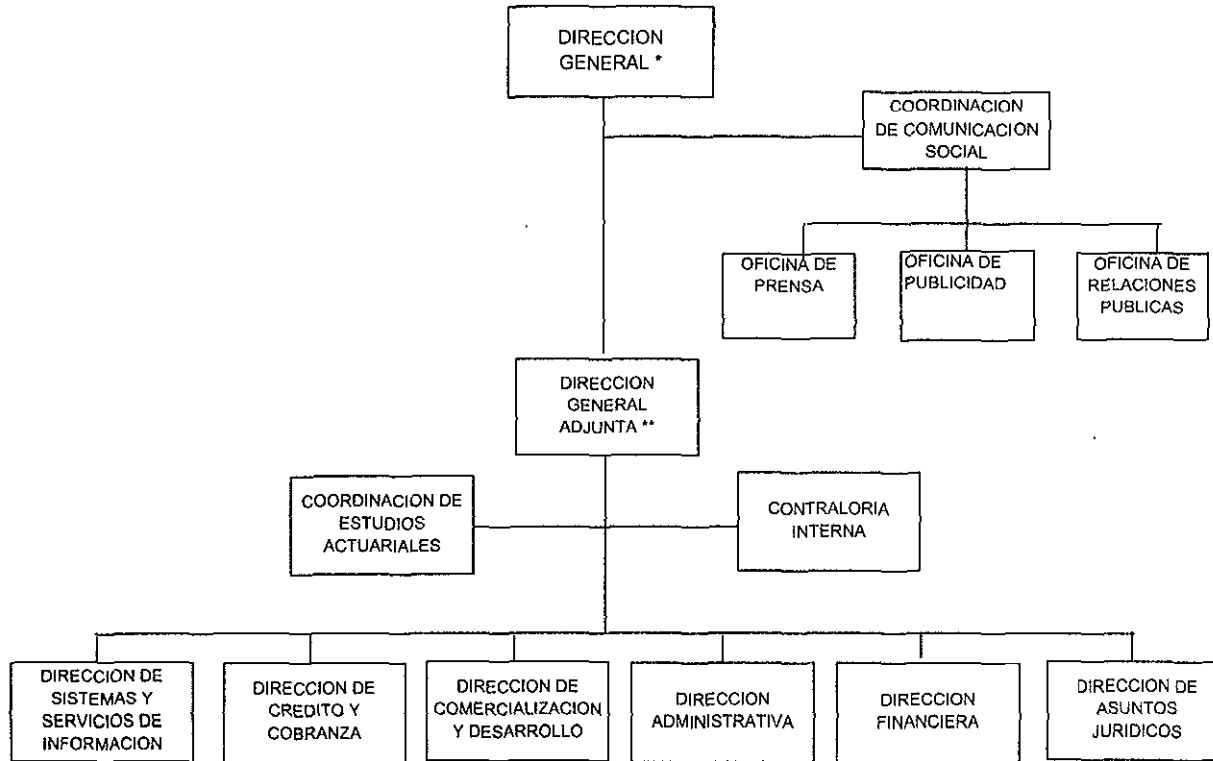
ESTRUCTURA DE FONACOT EN 1993

ADICIONALMENTE EN ESTE PERIODO CONTABA CON LOS

SIGUIENTES PUESTOS

* SECRETARIO PARTICULAR DEL DIRECTOR GENERAL

** SECRETARIO PARTICULAR DEL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO



BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 3ª. Edición. México, Edit. Trillas, 1991. 1008 pp.

Batiza, Rodolfo. *El Fideicomiso Teoría y Práctica*. 3ª. Edición México, Edit. Porrúa, 1977. 1076 pp.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. México, Edit. Porrúa, 1988. 143 pp.

Carrillo Castro, Alejandro y Otros. *Las Empresas Públicas en México*. México, Edición, INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) 1976,

Cervantes Ahumada, Raúl. *Títulos y Operaciones de crédito*. 8ª. Edición, México, Edit. Porrúa, México 1973. 416 pp.

Cueva Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, tomo II, 6ª. Edición, México, Edit. Porrúa, 1982. 682 pp.

Domínguez Martínez, Jorge A. *El Fideicomiso ante la teoría general del negocio jurídico*, 3ª. Edición, México, Edit. Porrúa. 1982. 262 pp.

López Mungía, Agustín. *Perspectivas del Fideicomiso Público en México*. México, Banco de México, 1981. 143 pp.

Peñalosa Santillan David. *El Fideicomiso Público en México*. México, Edit. Porrúa, 1988, 229 pp.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo I 13ª. Edición, Edit. Porrúa, México 1985, 773 pp.

Villagordoa Lozano, José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*. 2ª. Edición. México, Edit. Porrúa, 1988. 229 pp.

Villagordoa Lozano, José Manuel. *El Fideicomiso en México*. México. INAP. (Serie Praxis).

TESIS

Juárez Fragoso, José Luis. *Fideicomiso Público y Vivienda (Estudio de un caso FONHAPO)*. México UNAM 1990. 166 pp.

Nicolás Pineda, Pablos. *El fideicomiso como instrumento de administración Pública del Gobierno Mexicano en 1979*. México UNAM 1981. 180 pp.

Ortega Hernández, Ma. Isabel y Cabrera García, Josefina Martha. *El Fideicomiso Público en México. "Análisis de un caso: Fonatur 1976-1985"*. México UNAM 1985. 175 pp.

Baizabal Gallardo, Matilde. *Otorgamiento y Recuperación de Créditos en un Fideicomiso del Gobierno Federal FONACOT*. Universidad Veracruzana, México, 1994. 114 pp.

HEMEROGRAFIA

Desincorporación de entidades paraestatales, Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1980 al 31 de diciembre de 1993. S.H.C.P., SECOGEF, FCE.

Fideicomisos de Fomento Económico del Gobierno Federal, México, S.H.C.P., 1981 35 pp.

Sexto Informe de Gobierno 1994, México Presidencia de la República, 132 pp.

Informe del Banco de México 1994. México 1994

Informe del Banco de México. 1993. México 1993

Informe de Ejecución Nacional Financiera, México 1992

Informe de Ejecución Nacional Financiera, México 1993

Informe de Labores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1993 – 1994, México, S.H.C.P 90 pp.

Informe de Labores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1994 – 1995, México, S.H.C.P 110 pp

Plan Global de Desarrollo 1980–1982, Poder Ejecutivo, S.P.P. José López Portillo

Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, Poder Ejecutivo Federal. Miguel de la Madrid Hurtado.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal. Carlos Salinas Gortari

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal. J. Ernesto Ruffalo Ponce de León.

Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, 1993.

Extracto de Mesa Redonda, *“El bienestar social en tiempos de inestabilidad económica ante la crisis, revisión de México”*, Coordinadores Guillermo Soberón y Gustavo Cabrera., México 1986, 94 pp.

Informe de Labores de la S.T.P.S. 1992 – 1993

Informe de Labores de la S.T.P.S. 1994 – 1995

Informe de Labores de la S.T.P.S. 1995 – 1996

Informe de Labores de la S.T.P.S. 1997 – 1998

Informe de Labores de la S.T.P.S. 1999 – 2000

Informe de Labores de Fonacot 1992 – 1993

Memoria Institucional Fonacot 1983 – 1988

Informe de Gestión 1988 –1994 Fonacot.

Informe especial Libro Blanco Fonacot, *“Reestructura Integral de Fonacot 1994 – 2000”*.

Informe especial Libro Blanco Fonacot *“Adeudo con el Banco de México”* 1994 – 2000.

LEYES

stitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Trillas, 1985, Reimpresión de la 2ª. Edición.) 144 pp.

Federal del Trabajo, México, Edit. Trillas, 2ª ed. 1990.

de Instituciones de Crédito, Comisión Nacional Bancaria, México, 1992, 94 pp.

Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Edit. Porrúa edición 2000.

Decreto de Constitución del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, publicada en el D.O.F. el 2 de mayo de 1974.