



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

7951964-3
7603773-7

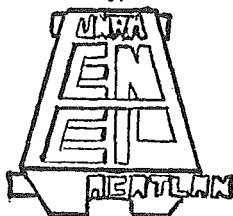
LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN EL PERIODO 1976-1982

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :

PEDRO BARQUERA JARAMILLO
MARIA PATRICIA RAMIREZ JIMENEZ



SANTA CRUZ ACATLAN

1987

M-0036511



Universidad Nacional
Autónoma de México

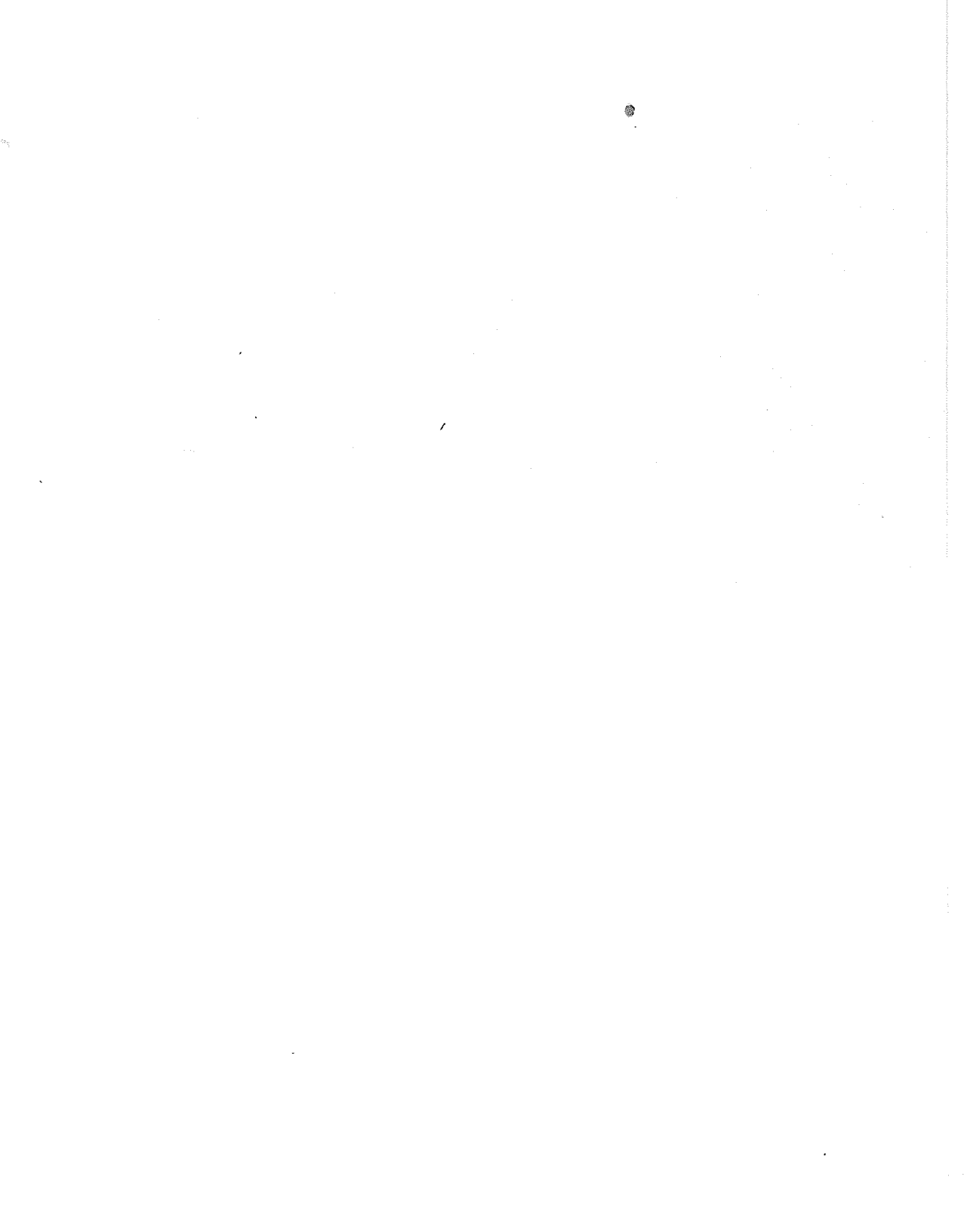


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

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.



A NUESTROS PADRES

Lupita, Estela, Raúl, Trini

Con cariño y respeto por su comprensión y apoyo brindado durante todo el camino para poder lograr esta meta y como una respuesta a sus sacrificios, ya que por medio de ello aprendimos a valorar la vida.

A NUESTRA HIJA

Jessica Jaqueline

Por ser nuestra felicidad.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO "ENEE" ACATLAN"**

Por darnos la oportunidad de haber cursado una carrera universitaria.

A NUESTROS HERMANOS

Raúl, Ricardo, Marina, Pepé,
Elsa, Oscar, Carlos y David.

Rosi, Gerardo y Perla.

Por su fé en nosotros y por-
que deseamos que este traba-
jo les sirva de ejemplo, de-
lo que el hombre puede lle-
gar a realizar si lo hace --
con voluntad y constancia.

AL PROFESOR ROBERTO VILLARREAL

Por ser nuestro orientador
y guía importante en la es-
tructuración de este traba-
jo.

AL LIC. FLORES Y AL SR. LANDEROS

Por contribuir grandemen-
te en la terminación de -
este trabajo.

AL LIC. RAMON OCAMPO

Por su valiosa orientación
para el desarrollo de este
trabajo.

A PROFESORES Y AMIGOS

Por sus orientacio-
nes y facilidades--
para la realización
de este trabajo.

EN ESPECIAL

A nuestro amigo Jesús de N.,
por ser nuestro inseparable
consejero y fortaleza para-
poder culminar este trabajo.

INDICE

INTRODUCCION	PAGINA
CAPITULO I	
EL ESTADO MEXICANO	
1.1 El Estado Mexicano	9
1.2 Su aspecto socio-político-económico en la satisfacción de las necesidades del bienestar social en la reproducción del sistema económico.	22
CAPITULO II	
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO	
2.1 Organización Política y Administrativa	39
2.2 La Administración Pública en México	47
2.2.1 Elementos que la integran.	
2.2.2 La Administración Pública Central.	
2.2.3 La Administración Pública Paraestatal.	
2.2.3.1 El Fideicomiso como entidad -- Pública Paraestatal.	57
CAPITULO III	
EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO	
3.1 Definición y Concepto de Fideicomiso.	59
3.2 Antecedentes Genrales del Fideicomiso en -- México.	63

3.2.1	Proyecto Limantour.	
3.2.2	Alfaro y la Convención Bancaria.	
3.2.3	Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.	
3.2.4	Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.	
3.2.5	Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.	
3.2.6	Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.	
3.2.7	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.	
3.2.8	Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.	
3.3	Antecedentes Político-Económicos del Fideicomiso en México.	70
3.4	Disposiciones Actuales Jurídico-Administrativas sobre el Fideicomiso Público.	81
3.5	Criterios para la Organización y Funcionamiento de los Fideicomisos Públicos.	93
3.4.1	Identificación del Objetivo para su creación.	
3.4.2	Integración.	
3.4.3	Estructura Orgánica.	
3.4.4	Estructura Funcional.	
3.6	Procedimiento para la creación de un Fideicomiso Público.	100
3.7	Clasificación de los Fideicomisos Públicos.	104
3.8	Extinción de un Fideicomiso Público.	105

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA DEL FIDEICOMISO PUBLICO MEXICANO EN EL PERIODO 1970-1982

4.1 Situación General Política-Económica y Social en el período 1970-1976.	108
4.1.1 Importancia del Fideicomiso Público en el contexto socio-político-económico en los años 1970-1976.	
4.2 Situación General Política- Económica y Social en el período 1976-1982.	118
4.2.1 La Reforma Administrativa y el Fideicomiso	
4.2.2 La Coordinación Sectorial y el Fideicomiso	
4.2.3 Mecanismos de Funcionamiento.	
4.3 El Fideicomiso Público como Instrumento de Desarrollo Económico.	145
4.4 Situación Actual y Perspectivas del Fideicomiso Público en México.	158

CAPITULO V

BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL FIDEICOMISO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA RURAL

5.1 Antecedentes de BANRURAL	171
5.1.1 Objetivos de BANRURAL	
5.1.2 Operación Fiduciaria	
5.2 Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural.	196
Conclusión	205
Bibliografía.	211

INTRODUCCION

El presente trabajo fue elaborado partiendo de la coyuntura actual del país, de las necesidades y problemas a los que se enfrenta el Gobierno Federal, y el papel que juegan ante esa situación las instituciones de crédito y, en especial, el Fideicomiso Público.

Para ello formulamos la hipótesis a demostrar: " La contribución del Fideicomiso Público en la Administración Pública Federal, como instrumento de desarrollo en el plano económico, político y social en la consecución de los objetivos nacionales del país."

En la comprobación de la hipótesis se tomó como base el período de 1970 a 1982, en el que se analiza la figura jurídico-administrativa del fideicomiso dentro del aparato público estatal, con la finalidad de determinar su operatividad como instrumento de desarrollo en el cumplimiento de los objetivos que el contexto socio-político y económico que el país le exige.

De esta manera, el estudio de la Importancia del Fideicomiso Público Mexicano en la Administración Pública Federal se dividió en cinco capítulos.

En el primer capítulo, para fines de ubicación del tema, se hace una semejanza general de la conformación del Estado Mexicano, desde la colonia hasta la revolución mexicana; para ello se presenta un concepto del mismo, sin llegar a dar una definición precisa o desarrollar una teoría del Estado, a fin de situar a la administración pública en la estructura y desarrollo del aparato estatal.

Asimismo se toman en cuenta algunos aspectos derivados de la Constitución Mexicana, que le permiten tener cierta fuerza y ejercer una rectoría relativa en la sociedad, tratándose además en forma general, los modelos económicos que el Estado ha seguido para la satisfacción de las necesidades económicas, políticas y sociales que ésta le demanda.

Por lo que se refiere al segundo capítulo, se habla de la organización política y administrativa del Estado, desde la separación del Estado y la sociedad civil, como una necesidad histórica, para el desarrollo del capitalismo y del sistema federal, cuyas bases se dieron con la promulgación de las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 durante la época de Juárez.

También se considera la división de poderes como sustento del poder federal, así como la importancia que tienen los partidos po-

liticos dentro del sistema político mexicano y en la estructura de poder del Estado, sobre todo el papel que juega el partido dominante -PRI- en la política mexicana y en la administración pública.

Además se menciona cómo está estructurada la administración pública en base al régimen presidencialista y de las atribuciones que tiene el Ejecutivo Federal en la conformación y adecuación de la misma en los distintos momentos históricos del país. Por otra parte se hace una reseña de sus características en que se manifiesta en la sociedad, los elementos que la integran y posteriormente se ubica y relaciona al Fideicomiso Público dentro de la estructura administrativa, considerándolo como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal.

En el capítulo tercero se da una definición y concepto del fideicomiso, y se presentan los antecedentes generales del mismo en México, partiendo desde el Proyecto Limantour hasta la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, actualmente vigente. Se consideran los antecedentes políticos y económicos del fideicomiso en la época colonial donde las necesidades de crédito eran manejadas principalmente por el clero y comerciantes, presentándose la necesidad de crear organismos de crédito como lo fue el Banco de Avío para fomento de la industria.

Otro de los puntos que se señalan en el mismo capítulo es la influencia del Trust anglosajón durante el porfiriato en la constitución de instituciones fiduciarias, ya que hasta entonces el clero y los comerciantes continuaban satisfaciendo gran parte de los créditos a pequeños propietarios principalmente.

Quedan incluidos en este capítulo las disposiciones actuales juridico-administrativas y los criterios para la organización y funcionamiento de los fideicomisos públicos, así como el procedimiento para la creación y extinción de los mismos.

El capítulo cuarto, trata de la trascendencia del fideicomiso durante el período de 1970 a 1982, planteándose la situación política, económica y social del país en los años de 1970 a 1976 destacando la importancia y contribución del fideicomiso en ese sexenio.

De la misma forma, se hace alusión al papel del fideicomiso de 1976 a 1982 con la Reforma Administrativa de José López Portillo, teniendo en cuenta la Coordinación Sectorial y los mecanismos de funcionamiento dados en dicha reforma. Tomando como base lo ya mencionado se ubica al fideicomiso como instrumento de desarrollo económico, y también se plantea la situación actual y perspectivas del fideicomiso dentro del aparato público y en el proceso económico del país.

En el capítulo quinto, se considera al sistema BANRURAL partiendo de sus antecedentes, objetivos y operaciones fiduciarias, de tal manera que permita conocer cuales son los fideicomisos que están bajo su responsabilidad, y cómo inciden estos en el desarrollo agropecuario, mediante la canalización de recursos financieros y humanos hacia áreas más productivas de la economía nacional, así como también para brindar apoyo financiero y asistencia técnica a las regiones de escasos recursos, para incorporarlas al proceso productivo del sistema económico. Fundamentalmente se trata al Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR) como parte integrante de dicho sistema, y además como ejemplo para poder demostrar con ello la hipótesis planteada en el tema.

Y por último se presentan las conclusiones generales sobre el contenido de este trabajo.

CAPITULO I
EL ESTADO MEXICANO

1.1 EL ESTADO MEXICANO

Históricamente México pasó por la dominación española. En dicho período se estableció la estructura social mexicana; en ella podemos encontrar elementos importantes que sirvieron de base para la conformación del Estado Mexicano.

Es importante señalar que los aspectos socio-políticos y económicos del Estado Mexicano se han debido a una acumulación de experiencia y cultura del poder que se caracterizaron por la presencia de factores internos y externos.

Internamente destaca la lucha por la independencia en 1810 -- que la consumarse en 1821 se presentó el dilema de mantenerla y soportar las presiones de los grupos que buscaban imponer su hegemonía de clase. Esto dificultó la consolidación de su estructura y, en consecuencia, la conformación del Estado Nacional basado en una clase dominante por lo que el Estado tuvo que conformar su supremacía basada en una alianza con las masas populares y la oligarquiaterrateniente.

En el plano internacional México ocupaba un lugar esencial para las operaciones de Europa y de los Estados Unidos para ampliar su dominio territorial que les permitiera desarrollar su mercado externo.

El 24 de febrero de 1821 Agustín de Iturbide proclamó su Plan de Iguala el cual comprendía fundamentalmente tres principios; la religión, la independencia y la unión con los cuales se sustenta a la nueva república.

A partir de este hecho, a la evolución del Estado se fue dando en forma paralela la formación del aparato institucional, indispensable para el logro de los objetivos y soluciones de los graves problemas que se presentaban.

En 1824 se estableció la división de poderes que posteriormente permitió la conformación del régimen presidencialista mexicano, lo que dio lugar a que el Estado adquiriera la fuerza suficiente para consolidar y justificar su intervención económica y social, debido a que el presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

Pese a que México había logrado su independencia de España, no pudo eludir los efectos expansionistas del capitalismo norteamericano, y así en 1847, fue invadido por los Estados Unidos perdiendo la mitad del territorio nacional, legalizándose este despojo en 1848 mediante el tratado de Guadalupe Hidalgo.

De 1853 a 1855 la dictadura santanista estableció las bases para la administración de la república.

En este ultimo año, Benito Juárez con el partido liberal promulgó el Plan de Ayutla que finalmente lo conduciría al poder.

Durante 1856 el partido liberal que representaba Juárez dictó la Ley de Desamortización cuya finalidad era afectar los bienes raíces que poseía el clero, a fin de contar con las bases suficientes para crear una nueva clase de pequeños propietarios agrarios.

Con la Constitución de 1857 los principios liberales de Juárez se confirmaron y formalizaron. También en esta misma época se promulgaron las Leyes de Reforma, propiciándose con ellas la guerra de reforma, entre el partido conservador y el partido liberal.

Durante 1862 el país volvió a ser objeto de una nueva invasión imperialista ahora por parte de Napoleón III, quien envió como emperador de México a Maximiliano de Habsburgo. Durante el período de Juárez se desarrolló y sustentó un Estado Federal, y a su vez una concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, la cual se mantiene hasta nuestros días, estableciéndose las condiciones para la gestación del desarrollo capitalista y consecuentemente la de la burguesía nacional.

En 1876 se estableció la dictadura porfirista, con la llega-

da al poder de Porfirio Díaz. Por primera vez la oligarquía terrateniente pudo consolidar su hegemonía de clase; para ello contó -- con el apoyo de las inversiones extranjeras, que se habían incrementado a finales del siglo XIX y principios del XX teniendo una gran influencia en el desarrollo económico, político y social del país, esto hacía que Díaz se enfrentara a una coyuntura interna y externa muy difícil para poderse mantener en el gobierno.

El contexto mundial se caracterizaba por un auge del sistema capitalista, sobre todo por el nacimiento y expansión de la nueva burguesía financiera, lo que provocaba que Díaz luchara contra la rivalidad existente entre los Estados Unidos y Europa e intentara desafiar la influencia y dominio económico de los norteamericanos mediante la obtención de apoyo financiero de países europeos como Alemania y Francia el cual no era muy significativo al lado de los Estados Unidos.

Solamente la Gran Bretaña, en su posición de primera potencia mundial, hacía un contrapeso relativo, además, con la construcción de los ferrocarriles sobre todo en la zona norte del país. Inglaterra empezó a ser desplazada como principal inversionista y socio comercial de México por los grandes monopolios y trusts norteamericanos, sobre todo por las empresas petroleras como la Standard Oil Mexican Petroleum Company y por uno de los principales bancos como el Speyer.

El aparato estatal se había fortalecido durante el régimen de Díaz, también se estableció una estabilidad política que sirvió de apoyo y seguridad a la inversión extranjera, las vías de comunicación alcanzaron un gran avance por la construcción del ferrocarril esto provocó que el valor de las tierras se incrementara, iniciándose así una campaña de expropiación en alta escala generando un descontento entre la población de diversas zonas del país sobre todo en el centro y sur de la república.

" La creciente oposición al régimen porfiriano que surgió a todo lo largo del espectro social después de iniciarse al siglo XX especialmente en los estados del norte de la república, engendró movimientos de oposición a nivel nacional por primera vez desde el establecimiento de la dictadura de Díaz." (1)

La revolución mexicana fue necesaria debido a que las contradicciones de la sociedad se habían agudizado, la situación del campo demandaba una transformación en sus relaciones de producción -- principalmente de la tendencia de la tierra, además existía un descontento y apatía entre los mismos integrantes del gobierno porfirista. Paralelamente a esto nació una nueva burguesía clase media e industrial que deseaban tomar las riendas del poder político, lo que exigía un cambio en las estructuras cualitativas del sistema social mexicano.

(1) Katz Friedrich., La Guerra Secreta en México, Editorial Fra,-- México, D.F. 1982 pág 48

Otras causas del proceso revolucionario fueron las huelgas de Río Blanco en 1906 y la de Cananea en 1907.

Durante la primera década del presente siglo surgieron varios movimientos opositores encabezados por partidos políticos como el Liberal formado por los hermanos Flores Magón y el Democrático que representaba a las clases altas.

En 1909 Francisco I. Madero publicó su libro La Sucesión Presidencial, cuyos postulados sirvieron de base para la formación del Partido Antirreeleccionista. Esto provocó que Madero fuera perseguido y arrestado por el gobierno de Díaz; el cual al salir libre huyó hacia los Estados Unidos donde proclamó el Plan de San Luis Potosí, dando así comienzo el 20 de noviembre de 1910 la revolución mexicana la cual había concluido el 21 de mayo de 1911 con el Tratado de Ciudad Juárez.

Madero al llegar a la presidencia decidió respetar las formas institucionales del gobierno de Díaz y al no hacer reformas sociales profundas, provocó que Emiliano Zapata proclamara el 25 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala cuyas demandas eran las siguientes: " restitución de las tierras expropiadas a las comunidades indígenas, la distribución de la tercera parte de las tierras de las haciendas entre campesinos sin tierra y la expropiación y re-

partición de todas aquellas haciendas cuyos dueños hubieran comba-
tido en la revolución.¹² (2)

Tambien hubo otras conspiraciones entre las que destaca prin-
cipalmente, La Decena Trágica propiciada por los grupos sociales --
de tendencia conservadora encabezados por Félix Díaz y Bernardo Re-
yes que fallaron en su intento de tomar en su poder el Palacio Na-
cional.

El 18 de febrero de 1913 Victoriano Huerta dio el golpe de --
Estado contra Madero y Pino Suárez los cuales fueron asesinados --
el 22 de febrero de ese mismo año.

La dictadura huertista siguió manteniendo las bases del porfi-
riato, Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913 publicó su Plan-
de Guadalupe, desconociendo a Huerta como presidente. En 1914 los-
Estados Unidos como una medida de presión y seguridad ocupó el --
puerto de Veracruz.

El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución Mexica-
na, derivándose de ella los aspectos legales en los que se susten-
ta la hegemonía del Estado, fundamentándose en los siguientes cua-
tro artículos constitucionales: el artículo tercero que se refiere
a la educación básica, el artículo veintisiete hace referencia a-
la reforma agraria, el artículo ciento veintitres que considera al

(2) Ibid. pág. 63

derecho al trabajo, en los que se sustenta el liderazgo ideológico del Estado, así como también se estableció la estructura política y social del poder en México con la división de poderes: el Poder Ejecutivo quedó a cargo del Presidente de la República, el Poder Legislativo representado por el Congreso de la Unión y el Poder Judicial en manos de la Suprema Corte de Justicia; además se fortaleció el pacto federal; de esta manera quedó definida la capacidad política y administrativa del Estado Mexicano.

Por capacidad política se entiende: "la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos siderándolos válidos por una sociedad en un momento dado.

La capacidad administrativa se deriva de la política, la que se define como: " el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando en la praxis social, los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado." (3)

La evolución del Estado y la política en México desde la revolución aparecen como la respuesta a dos hilos conductores: el apoyo a las masas populares y los requerimientos del desarrollo capitalista." (4)

(3) Alejandro, Carrillo Castro., La Reforma Administrativa en México Segunda Edición, Ed. Porrúa, México D.F. pág 19

(4) Miguel, Basaños., La Lucha por la Hegemonía, Segunda Edición, Editorial Siglo XXI, Méx.D.F.1980, pág.10

Emiliano Zapata al ser asesinado en 1919 cerró una etapa de la revolución, durante 1920 se dividió el constitucionalismo en dos polos, por un lado se encontraba el grupo de Carranza y por el otro se encontraba la gente Obregonista convirtiendose en un movimiento a nivel nacional.

Alvaro Obregon lanzó el 23 de abril de 1920 su Plan de Agua Prieta con el objetivo de derrivar a Venustiano Carranza y nombrar presidente provisional a Adolfo de la Huerta y posteriormente convocar a elecciones que permitieran establecer un gobierno formal y legalmente constituido, que le permitiera lanzar su candidatura presidencial, siendo oficialmente presidente el primero de diciembre de ese mismo año, a partir de entonces se fue consolidando poco a poco la nueva burguesia, es decir un Estado burgues sustentado en el apoyo de las masas populares-obrero-campesinas de las cuales no podía renunciar para gestar e imponer su hegeminia de clase.

Al finalizar la revolución el país pasó por varios periodos de inestabilidad política los que empezaron a desaparecer con la creación del Partido Nacional Revolucionario fundamento del sistema político mexicano, que adopto en sus postulados una ideología y rectoría constitucionalista, nacionalista, agrarista y obrerista que respondía a las demandas e intereses fraccionales

y regionales en pugna ya que creó los mecanismos legales que pusieron fin a la época caudillista, dando paso al establecimiento de instituciones.

Durante el proceso electoral de 1924 sólo había dos candidaturas, la de Plutarco Elías Calles y la de Adolfo de la Huerta, ambos surgidos del seno del grupo de Obregón, éste apoyó a Calles -- ejerciendo así la presidencia hasta 1928.

Cuando finalizó el período de Calles, Obregón volvió a ser designado presidente, pero antes de ocupar el cargo murio asesinado el 17 de julio de 1928, desempeñando provisionalmente la presidencia Emilio Portes Gil. En las Elecciones de 1929 triunfó Pascual Ortíz Rubio ocupando el poder ejecutivo hasta 1932. Cabe mencionar que en estas elecciones había competido José Vasconcelos el cual, al perderlas, intentó levantarse en armas con su Plan de Guaymas, fracasando en su intento por no contar con apoyo militar.

Abelardo Rodríguez ejerció como titular del Poder Ejecutivo de 1932 a 1934. Calles desde que ocupó la presidencia aún habiéndola dejado, mantuvo gran influencia y poder político con el consentimiento de los militares para designar a los presidentes.

Calles, en los años de 1929 hasta 1934, fue llamado Jefe Máxi

mo lo que permitía estar por encima de los presidentes; además, se había propuesto establecer las bases sólidas que permitieran al país entrar en la fase de las instituciones políticas y consecuentemente en una paz social perdurable.

Así, el 4 de marzo de 1929, se creó oficialmente el "Partido-Nacional Revolucionario". Fue el primer partido del Estado que colaboró con toda la administración pública en la lucha ideológica. Ya no sólo el jefe les habló a las masas, ni sólo sus secretarios de Estado o delegados. Habló al partido y sus dirigentes". (5)

EL PNR desde su creación ha sido un instrumento institucional que sirve al poder estatal para mediatizar con las masas e imponer un control político en el proceso electoral, cuyo resultado es el establecimiento de instituciones públicas que permiten a la élite política aliarse al gran capital nacional e internacional para imponer su hegemonía sobre el resto de la sociedad mexicana sustentada en una estabilidad política y social por más de medio siglo.

Lázaro Cárdenas llegó al poder el primero de diciembre de 1934 encontrándose ante una situación caracterizada por las luchas obreras y campesinas. " Las masas no lo aceptaban y tenían fuerza necesaria para exigir bases reales. Cárdenas optó por seguir apoyándose en ellas. Se enfrentó así a la antigua dirección-

(5) Pablo, Gonzales Casanova., El Estado y los Partidos Políticos en México, Colección Problemas de México, Ed. ERA Méx. 1982 - pág. 46

política, encabezada por el Jefe Máximo." (6)

Con Cárdenas finaliza un proceso de tendencia nacionalista -- que se venía gestando desde 1910 y con la promulgación de la Constitución de 1917, durante su régimen se nacionalizaron el petróleo y los ferrocarriles, la reforma agraria se llevó a cabo, se organizó al movimiento obrero con la fundación de la CTM y la CROM, -- así también se controló a los campesinos con la creación de la CNC.

En 1936 Cárdenas reorganizó internamente al PNR, permitiendo que los obreros y campesinos que estuvieran afiliados a sindicatos o ejidos pudieran votar en las elecciones del partido. Esta reforma siguió manifestandose cuando el 30 de marzo de 1938 se cambió el nombre del Partido a "Partido de la Revolución Mexicana obedeciendo a una política de las clases trabajadoras, sus organizaciones y sus coaliciones" (7)

El PNR fue un partido de partidos, en cambio, el PRM era un partido de sectores; posteriormente este partido se llamó "Partido Revolucionario Institucional". Las transformaciones sufridas por este partido desde su creación hasta su actual nombre han sido en base a la lógica del poder del sistema presidencialista y a la nueva política y fortalecimiento del Estado Mexicano.

(6) Ibid. pág.50

(7) Ibid. pág.48

Toda la estructura del proyecto histórico iniciado por Cárdenas fue cambiada en su aspecto ideológico durante el Gobierno de Avila Camacho, El Estado pasó en forma oficial del proyecto socialista al proyecto democrático, también se fue marginando al ejército de la política, pero sobre todo la correlación de fuerzas favoreció a la burguesía nacional.

1.2 SU ASPECTO SOCIO-POLITICO-ECONOMICO EN LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES DE BIENESTAR SOCIAL EN LA REPRODUCCION DEL SISTEMA ECONOMICO

Cabe destacar que durante el período de independencia hasta la época de Juárez el país pasó por una inestabilidad política -- que no permitía sentar las bases para un desarrollo económico; es sin embargo en el porfiriato cuando se da una estabilidad política que permitió estimular la inversión interna pero sobre todo -- externa, además, se inicia la construcción de la infraestructura básica indispensable para el crecimiento de la economía, sobre todo en la industria extractiva y textil; a su vez las deficiencias de transporte se superaron con las vías férreas que alcanzaron una longitud de 20,000 Kilómetros, haciendo posible una mejor integración regional y comercial de los principales polos de la actividad económica.

Dicho auge entró a una fase de receso durante el proceso revolucionario de 1910 el cual se extiende a la década de los años-trintas; es en este período cuando se crean e instrumentan los mecanismos que permiten al Estado establecer una estabilidad política ideal; para manifestar y consolidar su rectoría en la sociedad mexicana.

En los inicios de 1930 el país empezaba a tener una transfor

mación política y social, pero es entonces cuando sobrevienen los efectos de la crisis económica de 1929, influyendo ésta en el futuro de México y en la reestructuración del Estado Mexicano.

Su legitimidad se ponía en peligro porque era un Estado constituido por alianzas de clase entre dominados y dominantes, por lo tanto, tenía que responder a las demandas sociales contenidas en el proyecto histórico nacional y para evitar su deterioro se apoyó en la Administración Pública.

En la crisis de 1929-1930 el Estado tuvo que intervenir en forma más directa en la economía, la demanda externa de materias primas había declinado presentándose así la necesidad de iniciar el proceso de industrialización en México, para lo que el Estado tuvo que integrar un sistema de comunicación que permitiera incrementar el gasto y realizar obras públicas para canalizar recursos hacia las áreas más productivas .

Esta nueva posición del Estado como interventor y regulador de la economía permitió que la Administración Pública fortaleciera la acción gubernamental, creándose organismos como: NAFINSA, BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PUBLICAS Y ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO.

La intervención del Estado en la vida económica tuvo un carácter distinto en comparación de como sucedió en los países desarrollados, ya que no intervino para darles solución al proceso de acumulación y centralización del capital, sino más bien, para iniciar el proceso de acumulación, ya que como ente organizador necesitaba coherencia al desarrollo nacional que debía responder a las exigencias campesinas y populares, así como a la gran burguesía nacional y extranjera.

El partido del Estado, la reforma agraria, la nacionalización del petróleo y la formación de cuadros administrativos para el control de los campesinos y obreros sirvieron de base y de instrumentos ideológicos para la estabilidad política que permitió el desarrollo capitalista.

Ante esta situación el Estado tuvo que planear el desarrollo de la economía. Así, durante 1930 se expidió una Ley que permitiera un Plan Nacional; es sin embargo hasta 1933 cuando una Comisión -- especial del Programa del Partido Nacional Revolucionario elaboró conjuntamente con técnicos del gobierno el primer Plan Económico -- conocido con el nombre de Plan Sexenal cuyo objetivo era : " lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y -- encaminada a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria". (8)

(8) Horacio Flores de la Peña., Bases para la Planeación Económica y Social de México, Onceava edición, Ed. Siglo XXI, México 1981, pág. 26

Cárdenas durante su mandato orientó una política a favor de los ideales agrarios, y a un nacionalismo que le permitieron superar los diversos problemas políticos, económicos y sociales de su época.

Proximo a tomar posesión de su cargo el Presidente Manuel Avila Camacho, el Partido de la Revolución Mexicana elaboró el Segundo Plan Sexenal con la finalidad de alcanzar un "...desarrollo del capitalismo de Estado, la sustitución de importaciones, la industrialización, el fomento a la iniciativa privada, la reforma a la educación, el control de la lucha de clases". (9)

Con Avila Camacho, el Estado Mexicano encaminó su política -- hacia una industrialización del país, cosa contraria a la desarrollada en el gobierno de Cárdenas debido a que éste apoyó más al -- campo que a la industria.

Miguel Alemán durante su régimen continuó los objetivos de -- Avila Camacho, para ello canalizó gran cantidad de recursos para -- la creación de infraestructura y fomento al aparato productivo del país, alcanzando las inversiones del sector público un 50% superando la existente en los gobiernos anteriores.

Durante el período de Ruiz Cortines a través de la comisión --

(9) Pablo, Gonzalez Casanova., Op. Cit. pág.55

mixta, estimularon las inversiones. Esta se encargaba de estudiar y evaluar los proyectos de inversión de acuerdo a las necesidades económicas y sociales más importantes del país; a su vez sometía a consideración del Presidente de la República los planes de inversiones públicas.

El modelo de sustitución de importaciones, como política económica del Estado Mexicano en el lapso que comprende de 1940 a 1957, permitió que la economía mexicana creciera a una tasa anual en promedio del 6% la producción manufacturera se incrementó considerablemente, por lo que el Estado fue unpromotor directo del desarrollo, no sólo mediante la creación de la infraestructura industrial y agrícola (a través de la inversión pública financiada con métodos inflacionarios, como la emisión excesiva de dinero), sino también por la implementación de una decidida política de promoción industrial que se articuló en torno al proteccionismo"(10)

Cabe también destacar que en su conjunto la industria se caracterizaba por tener una composición orgánica de capital muy baja, debido a la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo barata y a la existencia de una tecnología de tipo tradicional e insumos y materias primas de origen nacional.

Además, el Estado se hizo cargo de los sectores menos renta-

(10) Miguel A., Rivera Rios., Acumulación de Capital y Crisis en la Década del Setenta, Cuadernos Teoría y Política, octubre-diciembre, de 1980, México D.F. Imprenta Juan Pablos, pág. 78

bles, pero fundamentales para el proceso de industrialización, pese a una constante descapitalización esta intervención estatal favoreció la concentración de capitales tanto en el sector industrial como en el campo, dando como resultado una polarización de la riqueza.

Es decir, que durante las décadas de los cuarentas y cincuentas la economía se caracterizó por un crecimiento dinámico y acelerado que llevó consigo una desigualdad social, se estimuló e impulsó la participación de la iniciativa privada, para que ésta pudiera encontrar mejores condiciones en el rendimiento de su capital, también se apoyó el crecimiento y constitución de un mercado interno que le asegurara a la burguesía y a la oligarquía terrateniente una tasa de ganancia.

A finales de los años cincuentas el ritmo de crecimiento de la economía declinó, debido, por una parte, a la recesión económica experimentada por los Estados Unidos y por la otra, a una baja en los precios internacionales de las materias primas, dificultando con ello la obtención de divisas necesarias para la importación de medios de producción.

Por lo tanto, al iniciar su gestión en 1958 el gobierno de Adolfo López Mateos, se enfrentaba a una situación llena de contra

dicciones que se habían acumulado durante los tres últimos gobiernos que le antecedieron; como solución a tales problemas se elaboró e instrumentó una política económica que permitiera superarlos. A esta también se le conoce con el nombre de modelo de Desarrollo-Estabilizador.

"La política de desarrollo estabilizador, 1958-1970, constituyó una salida al modelo de sustitución de importaciones que se había venido implementando desde un par de décadas atrás como estrategia de crecimiento industrial y que requería progresivamente de tecnologías más complejas, grandes densidades de capital y un mercado relativamente diferenciado y en rápida expansión". (11)

Esta estrategia se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, una estabilidad de precios y una paridad estable del peso frente al dólar. Por otra parte el Estado Mexicano buscó implementar, en forma combinada, las corrientes monetaristas y estructuralistas que le permitieran a través del gasto público, promover una política industrial acelerada, por medio de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sobre todo en la producción de bienes y servicios que sirvieran de insumos a la industria nacional y extranjera.

El apoyo del Estado al campo durante el auge de la reforma --

(11) Luis, Angeles., Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, - Editorial el Caballito, México 1979, pág. 11

agraria se orientó al reparto de gran parte de la superficie cultivable, a la investigación agropecuaria, así como también se canalizaron grandes recursos económicos de la inversión pública que le permitió mantener incremento en la productividad mediante el suministro de riego y uso de fertilizantes.

A mediados de los años sesentas el campo sufrió un estancamiento en su productividad la cual se acentuó en 1965 debido a que el Estado redujo su apoyo financiero para incrementarlo en favor de un desarrollo industrial; hubo también un cambio en los cultivos; además, los precios de garantía aplicados por CONASUPO, no garantizaban buenos rendimientos de la inversión, la política de comercialización no pudo eliminar el intermediarismo, sino que por el contrario lo fomentó.

La política fiscal no garantizaba al sector público un incremento en sus recursos financieros, tampoco fue utilizada para redistribuir el ingreso y, consecuentemente, dinamizar el mercado interno; ante tales hechos la política hacendaria limitó en cierta forma, la rectoría e intervención económica del Estado, orillándolo a un endeudamiento externo incontrolado; se intentó también estimular el ahorro interno que permitiera al Gobierno Federal contar con más recursos monetarios para seguir fomentando el crecimiento del aparato productivo.

Por otra parte la política financiera fue la que desempeñó un papel muy importante en el crecimiento económico alcanzado en los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz, se logró un incremento en la capacidad del ahorro, llegando a tener los activos bancarios -- una participación del 33% en el PIB.

Al igual que el modelo de sustitución de importaciones el desarrollo estabilizador trajo consigo una serie de desequilibrios -- estructurales y un gran costo social, " el sector externo de la -- economía mexicana llegó a constituir un freno al crecimiento del -- aparato productivo. Resultan relevantes también los problemas generados por el alto nivel de desempleo y subempleo de la población -- económicamente activa, el deterioro del salario y la acelerada con centración del ingreso como limitantes al crecimiento económico y -- la estabilidad social, así como los desequilibrios en la estructura productiva que determinaron en gran medida la evolución de la -- economía mexicana tras el abandono del desarrollo con estabilidad -- en los primeros años setentas" (12)

Al principio de los años sesenta se experimentó una serie de cambios en la política económica del Estado, se buscó la captación de mayor capital externo, convirtiéndose así la economía mexicana, en una de las principales importadoras de capitales en el mundo.

(12) Ibid. pág. 27

"Al asumir una amplia gama de funciones económicas y sociales (especialmente la extensión y creación de empresas industriales y de servicios de carácter público) el Estado (y la socialización -- de una parte de los gastos de capital variable, especialmente desde Díaz Ordaz) se constituyó en un factor esencial de la reproducción del capital monopolístico, como la forma más avanzada del capital en general". (13)

A finales de los años sesentas la economía mexicana volvió a -- entrar en una fase de retroceso en su proceso productivo, esto se debió, fundamentalmente, al proteccionismo impuesto por los Estados Unidos a las exportaciones de los productos agrícolas mexicanos.

" La posibilidad de seguir manteniendo el papel del Estado como un agente capaz de dar continuidad al desenvolvimiento económico y social, se veía cuestionada conforme progresaba el deterioro de las finanzas públicas a lo largo del desarrollo estabilizador -- y luego durante el siguiente sexenio" (14)

Cuando Luis Echeverría tomó posesión de la presidencia en 1970 la rentabilidad del capital había declinado, además, las empresas estatales sufrían una descapitalización con lo cual ya no podían -- transferir bienes y servicios que aseguraran a la burguesía nacio

(13) Miguel A. Rivera Rios., Acumulación de Capital y Crisis en la Década del Setenta, Op. Cit. pág. 81

(14) Luis Angeles., Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, -- Op. Cit. pág. 62

nal y a los monopolios extranjeros una tasa de ganancia alta como la obtenida durante el auge económico de las dos últimas décadas -- anteriores, esta situación también era como consecuencia de influencias externas, sobre todo, de los efectos que tenía la recesión-económica de los Estados Unidos, provocando una caída de la demanda externa de productos mexicanos y un incremento en el desempleo.

El estancamiento no sólo se debía a la influencia de la economía norteamericana, por el contrario, todo el capitalismo a nivel mundial vivía una de sus crisis más agudas desde la experimentada en la segunda guerra mundial; el capital financiero entró en una inestabilidad monetaria, dificultándose con ello las relaciones -- financieras en el mundo.

Echeverría, como una solución de los diversos problemas políticos, económicos y sociales que vivía el país, instrumentó el Modelo de Desarrollo Compartido; este sustituyó el Desarrollo Estabilizador como política económica y así se iniciaron una serie de -- cambios importantes en relación a la década anterior. Mediante el gasto público improductivo se buscó combatir el desempleo, los cuellos de botella existentes en la industria y el estancamiento del sector agrario.

Se incrementó el gasto público, pero este no fue suficiente --

para reactivar en forma plena a la economía, ni tampoco para mantener su proceso de expansión; el sector público incrementó su participación en el PIB del 11% en 1970 al 17.2% en 1975; a su vez las inversiones públicas orientadas al fomento del sector industrial - experimentaron un incremento de 11,310 millones de pesos en 1971, a 39,929 para 1976.

También en un grado considerable, las inversiones del gobierno en el ramo de los energéticos, sobre todo en el petróleo y la petroquímica, aumentaron de 28,747 a 55,212 millones de pesos entre 1971 y 1976. En este mismo período la política proteccionista del Estado tuvo pequeñas adecuaciones encaminadas a elevar la eficacia y eficiencia del aparato productivo, en especial el encaminado al comercio exterior, para ello se creó el Instituto de Comercio Exterior.

Para combatir los rezagos existentes en el campo, se llevaron a cabo algunas modificaciones en las acciones institucionales del Estado, se crearon las siguientes entidades paraestatales: Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito con Bodegas Rurales CONASUPO.

Como política de apoyo a la agricultura el gobierno en 1973 -

instrumentó el Plan de Acción Inmediata, el 1975 el Plan Nacional Agrícola y, por último, en 1975 el Plan Agrícola Nacional, con -- los cuales se buscaba dinamizar el campo, mejorar el empleo, los -- precios y, en general, combatir la aguda situación social cuya -- expresión era las guerrillas.

El sexenio de Luis Echeverría concluyó con el reconocimiento de la crisis económica que se venía arrastrando desde mediados de los años sesentas, manifestándose en forma muy grave con la devaluación del peso frente al dólar.

Ante tales circunstancias el Estado Mexicano se enfrentaba -- a una coyuntura caracterizada por fuertes presiones internas y ex -- ternas, por una parte existía un enfrentamiento entre grupos poli -- ticos, burocráticos y el sector empresarial, con dificultades pa -- ra mantener el control populista y de masas; todo ello hacía que -- el Estado tubiera problemas para mantener su hegemonía y su lide -- razgo ideológico sobre el resto de la sociedad.

López Portillo en su proyecto de gobierno contempló como so -- lución de los diversos problemas políticos, económicos y sociales -- a la reforma política, la alianza para la producción y la refor -- ma administrativa. "La administración gubernamental 1976-1982 in -- tenta por su parte replantear la política de fomento industrial

y en el marco de la reforma administrativa, procede a reorganizar el aparato institucional; se disuelven fideicomisos, se reestructura la Secretaría de Patrimonio circunscribiendo sus funciones al fomento industrial y estableciendo en esa dependencia la Subsecretaría de Minas y Energía, en tanto se anuncia el propósito de sustituir bienes de capital con la finalidad de conseguir la integración industrial y de poder definir el tipo de bienes que habrán de producirse conforme el criterio de considerarlos socialmente útiles" (15)

La política económica dentro de los lineamientos contraídos con el Fondo Monetario Internacional, se encaminó a superar el déficit del sector externo, las exportaciones del petróleo se incrementaron sobre todo por el alza de los precios a nivel internacional; en el año de 1977 se establecieron medidas que estimularan y fomentaran a las empresas maquiladoras y al turismo para así poder alcanzar la pronta recuperación económica, los créditos para la exportación se otorgaron con gran facilidad, además se subsidiaron las importaciones de maquinaria y equipo de las empresas productoras de bienes y servicios considerados básicos para la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Por otra parte la política fiscal estimuló y fomentó la importación de materias primas y bienes de capital para las pequeñas y

(15) Ibid. pág. 98

medianas empresas. Los objetivos de la política financiera y monetaria, se orientaron a la canalización de recursos financieros --- hacia las actividades estratégicas de la producción, para ello se reformó el control del crédito y se modificó el encaje legal.

Durante la década de los setentas el sector agropecuario tuvo una tendencia regresiva en su crecimiento y participación en el -- PIB; después de haber mantenido una constante del 5% anual, ésta -- disminuyó a una tasa en promedio del 2.7% aunque a precios constan-- tes representa el 1.3%

La baja productividad en el campo se debió a la desca-- pitalización, el Estado desde mediados de los años cincuenta cana-- nalizó más recursos a la industria, además en el campo no se han po-- dido resolver los problemas de tendencia de la tierra; la sobrepo-- blación en el campo es otro de los problemas, no se cuenta con la-- suficiente ayuda técnica que permita elevar la producción, el apa-- rato comercial y distributivo es otro de los graves obstáculos que han llevado al campo a un estancamiento agudo y a una polarización de la clase campesina.

El sector industrial desde los años cuarentas su desarrollo -- siempre a estado apoyado por una política proteccionista del Esta-- do, las inversiones públicas siempre han tenido un incremento en --

la creación de infraestructura y producción de bienes y servicios. Como insumos para el aparato industrial, este proceso generó "desequilibrios estructurales y deformaciones en el mercado interno y en los patrones de consumo apoyados en una distribución polarizada del ingreso". (16)

Entre 1970 1977 la producción de manufacturas tuvo un incremento del PIB; del 22.8% pasó al 23% que comparado con el crecimiento que habían tenido durante la década de los sesentas resulta muy significativo, esto se debió a la desaceleración en el proceso productivo de las actividades manufactureras llegando hasta el 2.5% ante tal situación el poder adquisitivo de los estratos medios y bajos de la población decayó en forma alarmante, agudizándose se cada vez más por las presiones inflacionarias.

En ese mismo período la industria del petróleo y petroquímica básica, son las ramas que han tenido un incremento mayor en su tasa media anual, en 1971 fue de 3.4%, en 1972 de 4% , 2.7% en 1973- llegando en 1974 y 1975 al 11.1% y 14.8%, disminuyendo en 1976 al 8.2% para alcanzar durante el auge petrolero una tasa del 16.5%.

La industria minera fue una de las más afectadas durante la crisis de los años setentas, su participación en el producto interno bruto bajó del 2.8% en 1970 al 2.0% en 1977; en este mismo pe-

(16) Ibid. pág. 165

ríodo tuvo un crecimiento anual en promedio del 2.9%.

El sector terciario en los años sesentas mantuvo un crecimiento del 50% alcanzado en 1977 un incremento del 55%; en el renglón de comunicaciones y transportes obtuvo una tasa anual media del 9%

Pese a que se hicieron varios intentos por superar la crisis durante el gobierno de López Portillo, apoyándose en la explotación de hidrocarburos como centro estratégico para generar divisas que permitieran financiar y apoyar el fomento de la industria nacional, el mercado interno se mantuvo casi contraído, la producción decreció, el desempleo aumentó, la inversión privada y pública a fines de su sexenio se contrajo, la inflación se convirtió en un fenómeno incotrolable, bajo esa coyuntura concluyo el gobierno de López Portillo.

CAPITULO 11
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

2.1 ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA

En el capítulo anterior se puso de manifiesto que el ente ordenador de la sociedad mexicana ha sido el Estado, constituyéndose como un factor determinante para impulsar el crecimiento y desarrollo del país, el Estado Mexicano, al igual que los Estados de los países desarrollados, ha pasado por un proceso histórico que le permitiera ejercer y consolidar su hegemonía de clase, a través de las instituciones públicas.

Desde la lucha por la independencia y durante casi todo el siglo XIX, la nación vivió una inestabilidad política y graves problemas económicos y sociales que no le permitían contar con un aparato institucional y administrativo, capaz de darle fuerza organizada para controlar las contradicciones de clase.

Pese a que se hicieron varios intentos formales para darle al Estado una estructura de poder suficiente para imponerse sobre el resto de la sociedad, desde la Constitución de Cádiz de 1812, la de Apatzingán de 1814 y la Constitución Federal de 1824 dentro de la cual se establecieron las bases para crear el primer Estado Mexicano, así como las Leyes Centralistas de 1836, es sin embargo con Benito Juárez cuando se da la separación del Estado y la sociedad civil, esto se logra con la promulgación de las Leyes de Refor

ma y la Constitución de 1857, con las cuales se abolió el feudalismo ejercido principalmente por la iglesia católica para dar paso a las bases futuras del capitalismo en México.

"La separación del Estado y la sociedad civil es una necesidad histórica que nace con el capitalismo. La identidad del Estado y la sociedad, propia del feudalismo, es abolida, y surge una división que se da como característica del capitalismo" (17)

El Estado es la organización que da forma, unidad y definición a la sociedad; es el centro que se sitúa por encima de las clases sociales para evitar su destrucción." (18)

Con la Constitución de 1917 se establecieron las bases actuales de la organización política y administrativa del Estado Mexicano, en ella se contemplan las partes dogmática y orgánica; la primera se refiere a la limitación material que tiene el Estado frente a la sociedad y la segunda consiste a las restricciones formales de las acciones que realizan los órganos del Estado.

En el artículo 40 de la Constitución se hace referencia a la forma de gobierno adoptada por el Estado Mexicano, siendo esta republicana, democrática, representativa y federal, también se habla de que el pueblo mexicano tiene la libertad y voluntad de constitu

(17) Ricardo, Uvalle B., La Formación de la Administración Pública - Capitalista, Diferencias entre Administración Pública y la Administración Privada, Dto. de Admon. Pública, cuaderno # 5, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Méx. 1982 pág. 31

(18) Ibid. pág. 34

irse en una república federal, integrada en su régimen interior y bajo los principios del pacto federal por Estados libres y soberanos. El sistema federal mexicano está constituido por tres ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal, consecuentemente estos son los tres campos donde actúa y se desarrolla la administración pública.

Dentro de los términos del artículo 49 el poder de la Federación se divide en; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el segundo - esta facultado de acuerdo al artículo 89 de la Constitución para - promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes que deriven del Congreso de la Unión, también tiene la facultad de designar y remover de su cargo a los funcionarios de la administración pública federal, - oficiales del ejercito, la armada y la fuerza-aérea.

En el artículo 90 se dice; " para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría" (19)

Los partidos políticos juegan un papel muy importante en la vida política del país y en la renovación y mantenimiento de la estructura del poder del Estado Mexicano, en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se les considera como formas típicas de organización política.

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Editorial Porrúa, Mexico, D.F 1985.

Después del presidente de la República, el partido dominante - PRI tiene gran influencia en la política y en la administración debido a que un gran número de funcionarios federales han surgido de sus filas; esto permite que la administración pública sea foro activo de la política mexicana, en ella existen sectores netamente políticos; de su estructura interna surge el candidato presidencial, también dentro de su seno se capacita y recluta a los altos dirigentes de la política en México.

Además de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo en materia administrativa, también está facultado para intervenir económicamente en la economía nacional y es el vínculo mediante el cual el Estado interviene en los sectores económicos más importantes del país.

En diciembre de 1982 se reformaron varios artículos constitucionales los cuales entraron en vigencia a principios de 1983; en el artículo 25 se reafirmó la rectoría económica del Estado, señalándose a su vez la obligación del Poder Ejecutivo de mantener en propiedad de las empresas públicas que sean estratégicas para el desarrollo del país.

La organización y constitución de un sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional le fue atribuida al Estado en el

artículo 26, de tal forma que se pudiera contar con un Plan Nacional de Desarrollo y al cual se deberían de sujetar, en forma obligatoria, los programas de la administración pública; también se facultó al Poder Ejecutivo para que éste estableciera los procedimientos de participación y consulta popular; el artículo 27 fue reformado en sus fracciones XIX y XX, se introdujo el término de desarrollo rural integral; en el artículo 28 se definen específicamente las actividades del Estado en áreas prioritarias y sociales en la distribución y producción de mercancías y servicios.

Así decimos que el Poder Ejecutivo tiene las siguientes facultades económicas: Planear, fomentar, orientar y coordinar la economía con el propósito de apoyar el crecimiento económico; mejorar el empleo y la distribución del ingreso y establecer los mecanismos que permitan controlar los precios de los productos de consumo popular.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada con lo cual quedó integrada la estructura administrativa del Ejecutivo Federal a partir de 1983 con las siguientes Secretarías de Estado:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores

- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Pesca
- Departamento del Distrito Federal

El 19 de enero de 1983 por acuerdo presidencial se constituyeron los gabinetes presidenciales quedando integrados de la siguiente manera:

El Gabinete Económico que se formó con los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría -

General de la Federación, Energía, Minas e Industria Paraestatal, - Comercio y Fomento Industrial, y Trabajo y Previsión Social.

El Gabinete Agropecuario integrado con los secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial, y Reforma Agraria.

El Gabinete de Salud Pública que fue conformado por los secretarios y directores de Salud, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por último el Gabinete de Comercio Exterior se constituyó con los secretarios de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y Energía, Minas e Industria Paraestatal.

La función administrativa del Estado se realiza por medio de la administración pública; es decir, que es el instrumento que el Estado realiza y cumple con sus funciones y actividades administra-

tivas en la satisfacción de las necesidades sociales que le exige la sociedad mexicana, y para la realización de sus propios fines.

De esta forma el Estado Mexicano se ha convertido en empresario, banquero, inversionista, agricultor, ganadero, comerciante, etc.- Propiedades que de una u otra forma le han permitido ampliar su -- campo de acción a través de las instituciones públicas de carácter financiero y de bienestar social.

2.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Desde la época independiente hasta nuestros días, la administración pública se ha considerado como un elemento importante para la consecución de los fines estatales, caracterizándose por una -- centralización administrativa, debido al régimen presidencialista -- y a la forma de organización política y social del país, cuyo titular es el Presidente de la República.

En 1821 se crearon los primeros ministerios o secretarías de Estado. Con la Constitución de 1824 se reglamentó la creación de -- Secretarías de acuerdo a las necesidades políticas y sociales de -- la sociedad mexicana. En el año de 1836 se promulgaron siete Leyes constitucionales dentro de las cuales se seguían contemplando cuatro dependencias para el despacho de los asuntos gubernamentales. -- Durante 1841 se dieron a conocer las bases para la organización -- provisional del Gobierno de la República. La dictadura santanista -- estableció las bases para la administración de la República, creén -- dose cinco Secretarías de Estado.

La Constitución de 1857 en su artículo 85 facultaba al Presidente para que nombrara y removiera libremente a los Secretarios de Estado. Durante el gobierno de Benito Juárez se expidió en 1861 un Decreto para la distribución de los ramos o áreas de la administraci

ción pública y en 1819 Porfirio Díaz instituyó la creación de siete Secretarías, tales como: " La de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Hacienda, Crédito Público, Comercio, Guerra, -- Marina y Fomento" (20)

Con el régimen de Lazaro Cardenas se dieron los primeros intentos formales de planificar las acciones del sector público, -- dándose a conocer en este sexenio la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Cardenas durante su mandato estuvo sujeto a presiones internas y externas y para poderse enfrentar a dicha problemática tuvo que reestructurar y consolidar el aparato gubernamental; así se crearon el Departamento Agrario el cual jugó un papel importante en el proceso de la reforma agraria, el Departamento -- Forestal de Caza y Pesca. La Secretaría de Comunicaciones y Obras-públicas tuvo como función fundamental el desarrollo de la infraestructura industrial. Además se creó un sistema bancario para su financiamiento, creándose por lo tanto Nacional Financiera.

Con la llegada de Avila Camacho al poder el proceso de industrialización alcanzó un auge, el cual para mantenerlo era indispensable mantener a las masas mediante una administración o un sistema institucional, también conocido como dominación orgánica, para así garantizar el modo de producción capitalista y la estabilidad del sistema político mexicano.

(20) Autores Mexicanos., Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Colección Fuentes para el Estudio de la -- Administración Pública Mexicana, Serie B , Núm.5, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976, pág. 76

La administración central no sufrió grandes cambios como los experimentados con Cárdenas; el Departamento de Marina y el Departamento de Trabajo fueron elevados a la categoría de Secretarías de Estado. En 1943 se fusionaron la Secretaría de Salubridad y Asistencia; en cambio el sector paraestatal tuvo un crecimiento importante con la creación de industrias como Altos Hornos de México, Sosa Texcoco, e Industria Eléctrica Mexicana.

Además, en el año de 1941 se expidió la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria, donde se establecieron las bases para la creación de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN); la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO); y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), estas sirvieron como mecanismos de regulación entre el Estado y los empresarios indispensables para la industrialización del país.

Durante el sexenio de Miguel Alemán se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para normar y sistematizar el funcionamiento del aparato público. En el año de 1947 se promulgó la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, refiriéndose por primera vez a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal; dentro de la misma

se otorgaron facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar operativamente a las empresas de participación estatal, quedando a su vez la responsabilidad exclusiva de supervisar los Fideicomisos del Gobierno Federal.

Mientras tanto a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le facultó para revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de todas las dependencias y entidades del sector público.

En este mismo período aparecieron empresas como: Ayotla Textil, Banco Nacional del Ejercito y la Armada, Departamento de la Industria Militar, Banco Nacional Cinematográfico, y la Industria Petroquímica Nacional.

"En el gobierno de Ruiz Cortinez el país pasó por una situación social difícil, debido a diversos movimientos tales como el ferrocarrilero, el magisterial, el telefonista, y el minero, los cuales encontraron respuesta en la administración pública a través de la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Gobernación y para mejorar los niveles de vida de los sectores marginados se creó CONASUPO; todo ello permitió al Estado acentuar su dominación orgánica."(21)

Durante el sexenio de López Mateos en 1958 se promulgó la Ley

(21) Ibid. pág. 76

para el Control de las Secretarías y Departamentos de Estado, siendo lo más destacado la creación de la Secretaría de la Presidencia la cual se encargaba de programar las actividades generales y específicas del aparato administrativo, iniciándose así el proceso de racionalización de la Administración Pública Centralizada, con el fin de lograr la aplicación de sistemas de control en la operación y funcionamiento del ámbito paraestatal.

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue sustituida por la de Patrimonio Nacional, y la de Economía por la de Industria y Comercio. Se trataba de adecuar los órganos de gobierno a los cambios dictados por la industrialización y al lógico aumento de la complejidad y diversidad de las funciones burocráticas.

Dentro del sector paraestatal, Nacional Financiera tuvo gran importancia en la promoción y apoyo al sector industrial. A principios de la década de los años sesenta el Estado orientó su política económica a incrementar la captación de divisas para favorecer el desarrollo industrial del país.

Para ello canalizó su capacidad a " la construcción o ampliación de un sector de empresas públicas y semipúblicas orientadas hacia la producción de una amplia gama de bienes y servicios que,

al ser vendidos al capital a precios ampliamente subsidiados, dieron lugar a un elevamiento apreciable de la rentabilidad general del capital en la industria." (22)

Con Luis Echeverría se inició formalmente el proceso de re-
forma administrativa, como respuesta a la crisis política de finales de los años sesentas y principios de los setentas y a las contradicciones sufridas en el proceso de producción .

"La administración pública, inmersa en la globalidad de la --
problemática presentada por la crisis, se lanza a todo un proyecto renovador: la reforma administrativa". (23)

La reforma pretendía adecuar el aparato público a las condi--
ciones imperantes del país mediante una reestructuración institu--
cional que permitiera alcanzar mayores niveles de eficiencia y efi--
cacia; para ello se crearon unidades de asesoría con el fin de ra--
cionalizar el funcionamiento de la administración pública en su --
conjunto.

En el gobierno de López Portillo se continuó y fortaleció la
reforma administrativa; es en este sexenio cuando realmente se ins--
trumenta y funciona. Entre los grandes cambios destacan los si--
guientes: creación de comisiones intersecretariales, el agrupamien

(22) Miguel A. Rivera Ríos., México: Acumulación de Capital y Crisis en la Década del Setenta, Op. Cit. pág. 80

(23) José F. Fernández Santillán., Temas sobre la Teoría de la Administración Pública, G.I.A.P. Cuaderno Num.2 Fac.de C.Pol. y Sociales, UNAM, Méx. 1981 pág. 16

to por sectores de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, de finanzas y de seguros, así como también los fideicomisos públicos; además, se llevaron a cabo acciones de reforzamiento de la programación y de la -- desconcentración administrativa.

El aparato público se amplió debido a que el total del gasto invertido por el Estado se duplicó con relación a los años sesen-- tas; a su vez se pusieron en marcha mecanismos, procedimientos y - sistemas para el control y vigilancia de los organismos descentra-- lizados, empresas de participación estatal y de los fideicomisos - públicos.

Con el agrupamiento sectorial los fideicomisos públicos cons-- tituyeron un 25% de las entidades paraestatales en este mismo pe-- ríodo el sector central fue objeto de modificaciones importantes - que le permitieran al Estado mantener su dominación orgánica bajo - una dirección política y control administrativo.

Así podemos decir que la administración pública desde sus -- orígenes hasta nuestros días, ha servido como instrumento económi-- co y social de desarrollo de acuerdo al grado de intervención que-- ha tenido el Estado Mexicano en la economía.

Por centralización se entiende cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependiente del poder central.

Existe también la centralización administrativa con la desconcentración la que se caracteriza por no desligarse del órgano centralizado quien otorga sólo ciertas facultades para actuar y decidir dentro de los límites y responsabilidades precisas que los alejan del poder central.

La desconcentración "consiste en encomendar facultades decisorias y actividades administrativas a órganos de la administración que , sin embargo, siguen sometidos a los poderes jerárquicos centrales" (24)

También es una técnica de organización que consiste en conceder el poder de decisión a los agentes del poder central colocados a la cabeza de diferentes servicios, estos órganos no se desligan de la relación jerárquica ni pierden su carácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas facultades que en buena parte significan una limitada autonomía. Una de las características esenciales de este tipo de organismos , es la existencia de un ámbito territorial dentro del cual ejerce la competencia que le sea atribuida.

(24) Arnaldo Cordova., Artículo sobre Descentralización y Desconcentración Administrativa, publicado en el diario La Jornada, el día 3 de febrero de 1985 pág. 10

Descentralización significa, ante todo, descentralizar el poder, las responsabilidades y decisiones en forma relativa a determinados órganos e instituciones administrativas, a los cuales se les confiere una personalidad jurídica y una autonomía política para el ejercicio de sus funciones que le son encomendadas por el Poder Ejecutivo Federal. Cabe mencionar que estas no se desligan totalmente del poder central pero sí gozan de mayor libertad que los organismos desconcentrados.

2.2.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Se consideran a las empresas de participación estatal mayoritarias, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomiso que aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social. Se incluyen también a las sociedades y asociaciones civiles en que los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal.

Serán consideradas empresas de participación estatal minori--

tarias las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél. La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de los coordinadores de sector correspondientes.

2.2.3.1 EL FIDEICOMISO COMO ENTIDAD PUBLICA PARAESTATAL

El fideicomiso, como uno de los elementos que integran la administración pública paraestatal, constituye un instrumento que el Estado utiliza en determinadas situaciones históricas para lograr ciertos objetivos programáticos de orden económico, político y social poniendo de manifiesto la relación y contribución de esta figura administrativa en la administración pública federal.

Su creación es a propuesta del titular de la dependencia coordinadora de sector, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o Programación y Presupuesto, cuando previamente se haya analizado y comprobado lo siguiente.

-- Que no exista dentro de la administración pública alguna institución que desarrolle las actividades que se pretenden con la creación del fideicomiso y que a la larga se manifiesten como duplicatorias.

- Que de antemano hayan sido desarrollados y documentados los estudios de viabilidad correspondientes en los que se incluirán -- los aspectos financieros, administrativos y técnicos que procedan.

Los fideicomisos del Gobierno Federal deben crearse mediante ley, decreto o acuerdo presidencial o por acuerdo del Secretario -- de Programación y Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En el caso que nos ocupa es necesario reconocer la existencia de deficiencias y problemas debido a que habiendo ordenamientos le gales donde se establecen las bases para el funcionamiento y el -- control de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, -- estos han sido insuficientes para abarcar en su totalidad el ámbito de competencia de los fideicomisos públicos.

Una vez que se han planteado las características del Estado -- en la sociedad mexicana y ubicado a la administración pública dentro del mismo, así como haber considerado la relación y contribu-- ción del fideicomiso público como elemento integrante de la estructura administrativa, se hace necesario mencionar las bases legales que justifican su existencia, materia que trataremos en el siguien te capítulo.

CAPITULO III
EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

3.1 DEFINICION Y CONCEPTO DE FIDEICOMISO

Antes de abordar específicamente el tema del fideicomiso público es necesario considerar la noción y el concepto del fideicomiso en general, tal como se maneja en el sistema jurídico mexicano actual.

Entre las definiciones de autores mexicanos destaca, entre otras, la de Cervantes Ahumada, quien define el 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" (25) Entendiendo como negocio jurídico al acto de voluntad libre que tiende a un fin práctico tutelado por el ordenamiento jurídico y que produce como consecuencia de tal tutela, determinados efectos jurídicos.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, actualmente vigente, nos dice: " En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria" (Artículo 349). Si bien ésta no es una definición propiamente sino una descripción, esta es útil para ilustrar el tipo de operación que constituye el fideicomiso en el caso de México.

(25) Raúl, Cervantes Ahumada., Titulos y Operaciones de Crédito - Cuarta edición, Librería Herrero, Méx. 1957 pág. 311

Por Fideicomisos Públicos, materia del presente trabajo, se debe entender aquéllos que inciden en los ámbitos económico, social industrial, agropecuario y comercial, establecidos en una institución fiduciaria, donde el fideicomitente es el Gobierno Federal -- representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o -- bien por un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal.

Así cuando el Gobierno Federal o una entidad del sector paraestatal sean fideicomitentes en un negocio fiduciario, éste será -- considerado como fideicomitente estatal.

Para el establecimiento de esta figura de la administración -- pública paraestatal el Estado ha acudido, en los últimos cincuenta años, a instituciones nacionales de crédito o mixtas; pero el criterio fundamental para la selección es el campo de especialización de la banca fiduciaria. Como prueba de ello, a Nacional Financiera S.A., se le han encomendado los fideicomisos relacionados con el -- desarrollo industrial; al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., -- aquellos que se relacionan con las actividades agropecuarias; mientras que al Banco de México, se le han encargado los fideicomisos -- de fomento económico, y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, los referentes a los asentamientos humanos e infraestructura urbana.

Por lo tanto, los fideicomisos representan para el fiduciario una fuente de recursos y una posibilidad de acción directa en el quehacer económico por medio del manejo de determinados fideicomisos. A su vez, han servido como instrumento para alentar y consolidar el modelo de economía mixta en nuestro país.

En la mayoría de las ocasiones se ha llegado a considerar a los fideicomisos estatales como mecanismos más eficientes, flexibles y recomendables para el Estado, sobre todo en los casos que no puede utilizar las formas más comunes y tradicionales de organización que le aseguren resultados positivos.

Dentro de la administración centralizada, con sus estructuras y mecanismos rígidos y obsoletos, así como también el sector paraestatal como emergente histórico, técnico, y coyuntural, se encuentran dedicados a la atención y solución de necesidades sociales de tipo permanente y genéricas; un ejemplo: La Secretaría de Educación Pública, por parte del Estado, imparte la educación básica, - La Secretaría de Comercio vigila la comercialización de productos y servicios, así como también los precios de los mismos; Pemex se dedica a la explotación y comercialización de los energéticos, etc.

La asignación de dichas responsabilidades a alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, de naturaleza-

distinta a la del fideicomiso, sería utilizar un instrumento creado para atender necesidades ajenas y que para ellas resulta ineficiente.

También se considera que los fideicomisos públicos o estatales tienen una naturaleza casuística, coyuntural, temporal y una flexibilidad en su estructura administrativa.

3.2 ANTECEDENTES GENERALES DEL FIDEICOMISO EN MEXICO

El sistema jurídico mexicano, como el resto de los países con una estructura jurídica románica, carecía de una figura equivalente al trust angloamericano. Las primeras menciones que se hacen en la legislación mexicana de figuras similares al fideicomiso -- son prohibitivos y se remontan a los códigos civiles promulgados en 1870 y 1884 bajo los gobiernos de Juárez y Manuel González. Dichos códigos prohibían expresamente la sustitución fideicomisaria por considerarla antieconómica y legalmente inconveniente.

Esta prohibición y desconfianza de las sustituciones fideicomisarias se explica claramente dentro del espíritu liberal y anticlerical que privaba en la época conocida como de la República -- Restaurada y están fundadas en el temor de que tales sustituciones sirvieran para invalidar o nulificar la desamortización de los bienes de manos muertas decretada en 1859.

Sin embargo, en el marco del gran crecimiento económico, así como ante las cada vez más frecuentes inversiones realizadas por capitalistas de los Estados Unidos e Inglaterra que se dan durante el porfiriato, las circunstancias empiezan a cambiar y comienza a surgir una actitud cada vez más favorable hacia el trust. Se menciona, incluso, que llegó a intentarse el uso del trust para --

el financiamiento de la construcción de los ferrocarriles, recurriendo a una compleja conjunción de varias leyes mexicanas. Así Rabasa expresa "... el antecedente más notable de la aplicación del trust o fideicomiso angloamericano, con efectos jurídicos en México, es indudablemente el caso de la construcción de los Ferrocarriles Nacionales de México y el convenio subsecuente para financiarlo mediante la deuda contraída por los mismos ferrocarriles, con garantía de hipoteca otorgada en forma de fideicomiso sobre todos sus bienes y derechos, aún los ubicados dentro del país... Así que en la consolidación y fusión de los ferrocarriles de México mediante emisión de bonos cobrados en el extranjero, por vez primera se emplea expresamente el trust o fideicomiso angloamericano celebrado el 29 de febrero de 1908 por el gobierno y las mismas empresas ferrocarrileras de México con instituciones fiduciarias norteamericanas, que surte sus efectos dentro del país, gravando bienes raíces y muebles ubicados en él, a favor de los fiduciarios como acreedores hipotecarios y en beneficio de los tenedores de las obligaciones emitidas" (26) . Esta operación de trust americano en México es explicada por Emilio Velasco como "... un contrato-complejo que siendo descompuesto en sus varios elementos y comparado con la ley mexicana origina un contrato de préstamo, un mandato y una hipoteca" (27)

(26) Oscar, Rabasa., El Derecho Angloamericano, Estudio expositivo y comparado del Comon Law, Fondo de cultura económica, México 1944, Citado por Batiza en "El Fideicomiso" Ed. Porrúa México-1984, nota 184 pág. 98

(27) Emilio, Velasco., Revista General de Derecho y Jurisprudencia Tomo III, México, 1932, pág. 383

3.2.2 ALFARO Y LA CONVENCION BANCARIA

Al observar la adopción del trust en el sistema jurídico mexicano hay que mencionar los estudios del destacado jurista panameño Ricardo J. Alfaro, como antecedente inmediato y vínculo incuestionable entre la institución angloamericana del trust y el fideicomiso mexicano, pues fue su obra la que inspiró, directamente, las leyes mexicanas sobre el fideicomiso. En su obra el Fideicomiso, propone un proyecto de ley concreta y fue sin duda fundamental en los sucesivos proyectos y legislaciones tendientes a incorporar al fideicomiso en los regímenes jurídicos latinoamericanos.

Por otra parte, en el plano nacional, México, después del movimiento armado de la revolución se encaminaba paulatinamente hacia su estabilidad y pacificación. Una de las consecuencias del movimiento revolucionario había sido la desintegración del sistema bancario y financiero nacional, de modo que entre las acciones de los regímenes revolucionarios estuvo la de procurar su reestructuración. Así es como a fines de 1923 el Secretario de Hacienda convocó la primera Convención Nacional Bancaria con el objeto de organizar la política hacendaria, reestablecer el crédito público y reorganizar los bancos cuyas carteras, activos y garantías habían sido afectados; dicha convención formuló un proyecto de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 que se consideraba obsoleta." (28)

(28) Examen sistemático de los instrumentos constitutivos de fideicomiso y de la administración fiduciaria., Revista Bancaria, - Vol. III No.2 marzo-abril 1955, pág. 79

"Además una de las comisiones de esta convención presentó un -- proyecto para la expedición de una ley especializada que regiría -- "Las instituciones de crédito conocidas en el extranjero con el -- nombre de Compañías Bancarias del Fideicomiso y Ahorros". Dicho -- proyecto era obra del Sr. Enrique C. Creel, por lo cual Batiza se -- refiere a el con el nombre del Proyecto Creel." (29)

3.2.3 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS -- BANCARIOS DE 1924

Al asumir la Presidencia de la República el Gral. Plutarco -- Elias Calles, el gobierno inició una verdadera ofensiva legislati- va en materia de bancos. Así transcurrido el primer mes de ese pe- ríodo, se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Es- tablecimientos Bancarios, el 24 de diciembre de 1924. Esta Ley a-- brograba y reformaba la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. La Ley era aplicable a los bancos nacionales, las sucursales de los bancos extranjeros establecidos en el país y, en general, a las sociedades bancarias.

3.2.4 LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926

Esta Ley, promulgada el 30 de junio de 1926, es reglamentaria de la anterior en el renglón de Bancos de Fideicomiso. En ella se-

(29) Ibid. pág. 98

da una primera estructura a la institución del fideicomiso y los bancos de fideicomiso fundándose en los lineamientos de Creel y de Alfaro. Esta Ley contiene numerosos y detallados preceptos sobre los requisitos para la organización y funcionamiento de este tipo de bancos y de sus operaciones.

3.2.5 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926

Las dos leyes antes mencionadas tuvieron un periodo de vigencia muy corto ya que fueron abrogadas por una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Esta nueva ley se limita a fusionar las dos leyes anteriores, incorporando en su texto el contenido íntegro de la Ley de Bancos de Fideicomiso. Según parece, las primeras operaciones de fideicomiso celebradas en México, fueron efectuadas al amparo de esta ley.

3.2.6 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1932

Nuevamente una ley viene a abrogar las anteriores cuando, casi seis años después, es promulgada esta ley que en su exposición de motivos se explica diciendo " Desgraciadamente la Ley de 1926 no preciso el caracter sustantivo de la institución y dejó, por tanto, gran vaguedad de conceptos en torno a ella. Esta nueva Ley

conserva la facultad de aceptar y desempeñar mandatos y comisiones de toda clase y, en general, la de aceptar la administración de -- bienes y el ejercicio de derechos por cuenta de terceros".(29)

Las dos leyes que a continuación se mencionan continúan aún -- vigentes y son las que rigen a la institución del fideicomiso.

3.2.7 LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO DE 1932

Esta Ley fue promulgada en agosto de 1932 durante la presidencia del Ing. Pascual Ortiz Rubio, quien para efecto, hizo uso de -- las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso; de expedir decretos ejecutivos sin requerir de la aprobación previa de -- las Cámaras. En su exposición de motivos nos menciona: "La promulgación de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito es un paso más-- de extraordinaria importancia en el cumplimiento del actual programa hacendario del Gobierno Federal, en su parte relativa al fomento de crédito en la República" (30)

Esta Ley dedica al fideicomiso el último de sus capítulos --- (título segundo capítulo V del fideicomiso) que comprende los artículos 346 al 359, cuyo contenido trataremos en los próximos apartados de este capítulo.

(30) Goodspeed, Stephen Spencer., El papel del Ejecutivo en México
Problemas Agrícolas e Industriales en Mexico, Vol.VII, 1955
pág. 106

3.2.8 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES
AUXILIARES DE 1941

Esta Ley vino a derogar a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. En las inovaciones de esta ley se presentan las siguientes "En sus lineamientos fundamentales, mantiene los principios de la ley anterior, sin embargo las nuevas ideas influyeron decisivamente en algunos puntos que conviene señalar. Contra el -- principio acatado hasta entonces, de regular las inversiones bancarias por el origen de los fondos captados, se estimó más adecuado reglamentar la actividad bancaria según el criterio de las funciones específicas de cada tipo de institución, dividiendolas en dos categorías; de depósito y de inversión, quedando dentro de estas -- últimas las fiduciarias, las que contarían con un comité técnico -- de distribución de fondos, se dictaron reglas rígidas supletorias de las instrucciones de los fideicomisos..." (31)

Esta Ley dedica el capítulo VI a las operaciones fiduciarias y comprende los artículos del 44 al 46.

(31) Evolución del concepto de Fideicomiso a través de la jurisprudencia mexicana., Revista Bancaria, Vol. IV No.4 julio-agosto 1965, pág 57

3.3 ANTECEDENTES POLITICO-ECONOMICOS DEL FIDEICOMISO EN MEXICO

Durante la época colonial el país se caracterizó por un atraso tanto político como económico, lo que no exigía el establecimiento de instituciones bancarias y de crédito debido principalmente, al estancamiento comercial. Las necesidades de crédito para el consumo eran satisfechas por los acaudalados, mercaderes y el clero, así vemos que la primera institución de este tipo fue de carácter benéfico a la que se le denominó Monte de Piedad. Dándose de esta forma las primeras bases para la creación y constitución de organismos financieros. En 1830 se funda el Banco de Avío para Fomento de la Industria, Facilitándose la importación de maquinaria vía créditos.

Pese a los intentos que se hicieron por instaurar un sistema bancario y crediticio que captara suficientes recursos financieros para encausarlos hacia áreas productivas, la economía mexicana durante el período comprendido entre 1897 y 1910 se vio afectada por la crisis de depreciación experimentada por la plata; esto provocó que en 1900 las actividades comerciales e industriales descendieran y las operaciones bancarias no se vieron gravemente afectadas. La crisis en parte se superó cuando en 1905 se llevó a cabo la reforma monetaria, con la que se adoptó al oro como patrón del sistema monetario mexicano, aunque aún seguían circulando monedas de --

plata, con lo cual se establecía un sistema bimetálico incompleto y absurdo; además, con la reforma, se aceptaba la devaluación del peso mexicano al fijarse una nueva paridad entre el oro y la plata de 1 a 32.

Pese a que la situación económica y monetaria del país no era muy segura, en cuanto prevalecía una anarquía en las operaciones -- bancarias y financieras, el negocio de los bancos fue lucrativo y floreciente en la época porfirista. Debido a los grandes privilegios que les concedían las leyes vigentes en ese tiempo, las instituciones de crédito multiplicaron sus capitales debido a las utilidades obtenidas sobre todo por la emisión de billetes.

En 1905 por primera vez se dio el intento de introducir al fideicomiso como institución de beneficencia y financiamiento dentro del orden económico y social existente en el país.

Durante los primeros años del proceso revolucionario de 1910 los bancos venían arrastrando una crisis financiera desde 1907, -- hasta que se agudizó en 1913, provocando la quiebra del sistema bancario."En este mismo año Victoriano Huerta, para poderse mantener en el poder, obtuvo un empréstito de las instituciones bancarias por aproximadamente \$50,000,000,00 de pesos, a cambio de autorizarles emitir en cantidades ilimitadas billetes". (32)

(32) Ramón, Ramírez Gómez., La Moneda el Crédito y la Banca a través de la Concepción Marxista y las Teorías Subjetivas, I.I.E UNAM, México 1982, pág.352

Eso desquició todavía más la situación financiera por la que pasaba el país desde principios de siglo. Con la llegada de Venustiano Carranza al poder se inició la reestructuración del sistema bancario, con lo que la emisión monetaria estuvo a cargo de un banco único controlado por el Estado; este fue el inicio unificador de la moneda circulante.

Debido a las dificultades económicas derivadas de la lucha revolucionaria, no se pudo cumplir con los objetivos del Banco Unico de Emisión. En 1916, ante tales hechos decidió intervenir en la administración de las instituciones de crédito y les anuló el derecho de emisión de billetes sin respaldo metálico.

La regulación de las instituciones de crédito se hacia difícil por la inestabilidad política prevaleciente desde 1910; al mismo tiempo que dificultaba el saneamiento de las finanzas del sector público, para solucionar la contracción financiera y económica del país, la Secretaría de Hacienda en 1923 puso en práctica una serie de medidas para nivelar los ingresos y egresos del Gobierno Federal, lograndose reducir el déficit aproximadamente en un 60%.

En febrero de 1924 se celebró la convención bancaria, en la que se decidió crear la comisión Nacional Bancaria afin de mejorar el funcionamiento del sistema bancario. En ese mismo año apareció-

el proyecto Creel o de compañías bancarias de fideicomiso y ahorro "Dichas compañías podían recibir hipotecas en garantía de los bonos que emitieran en nombre de las sociedades, corporaciones o particulares; encargarse del pago de cupones, de la amortización de bonos y de celebrar toda clase de contratos de fideicomiso, llevar registros de capitales y notas del concurso de los negocios para dar informes confidenciales a su clientela a al comercio en general, entre otras." (32)

A finales de 1924, como resultado de la Convención Nacional Bancaria se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Esta tenía como propósito agrupar en tres niveles a las instituciones bancarias y reglamentar sus funciones;-- el Banco Unico de Emisión y la Comisión Monetaria quedaban incluidos, rigiéndose por sus leyes específicas.

Después de varios intentos por constituir el Banco Unico de Emisión, es hasta el 28 de agosto de 1925 cuando se promulgó la Ley Orgánica del Banco de México, inaugurado por el presidente Plutarco Elías Calles. Fue constituido el Banco de México como sociedad anónima, pudiendo instalar sucursales en el interior de la república y en el extranjero. Durante sus primeros años de vida no fue capaz de actuar como banco central, debido a que no contaba con el suficiente capital para regular la circulación monetaria y-

para competir con los demás bancos; sin embargo durante los efectos de la crisis de 1929 a 1930 la economía mexicana experimentó un receso en las principales actividades productivas. El Banco de México, ante tal situación, intentó reducir al mínimo la depreciación del peso frente al dólar al grado de disminuir sus reservas oro. Se modificaron algunos puntos de su Ley Constitutiva y se limitaron las operaciones directas con el público, al Banco Central plenamente se le facultó para concentrar parte de las reservas bancarias nacionales y de activo líquidos internacionales.

En 1933 se fundó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, cuyo objetivo era el de promover la construcción de obras y servicios públicos y conjuntos habitacionales populares en todo el país, mediante el otorgamiento de préstamos, con fondos provenientes de sus propios recursos o canalización de otros capitales disponibles.

Nacional Financiera se creó por decreto presidencial en diciembre de 1933, y su objetivo era el de reintegrar al régimen bancario una liquidez suficiente para su cabal desenvolvimiento. El patrimonio de NAFINSA, fue constituida por aportaciones de bancos privados y el Gobierno Federal, la Comisión Monetaria y la Caja de Préstamos para obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.

"NAFINSA se ha venido consolidando como agente financiero del

Estado, tanto en el interior como en el exterior del país, a través de la organización, transformación y administración de empresas, interviniendo en la emisión de títulos de crédito y como representante legal y común de sus obligaciones" (33)

Los fideicomisos más significativos que administraba fueron los que tenían como finalidad otorgar créditos a favor de sujetos a quienes el Gobierno Federal, se interesaba apoyar y que no eran propiamente sujetos formales de crédito.

Entre el período de 1935 a 1938 se crearon nuevas instituciones de crédito, con la finalidad de estimular el desarrollo económico de algunos sectores de la economía, que todavía no atendía la banca privada. En diciembre de 1935 fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal, teniendo como propósito satisfacer las necesidades de crédito de los ejidatarios, así como también brindarles atención y asistencia técnica, administrativa y fiscal en materia agrícola.

Cabe destacar que una vez que el fideicomiso obtuvo su naturalización en nuestro país, en la tercera década de este siglo, el Estado ha utilizado esta modalidad de la administración para esta-- tal como un instrumento ágil para el cumplimiento de los objetivos específicos del área económica y social, dando al fideicomiso bie-

(33) Ramón, Ramírez Gómez., La Moneda, el Crédito y la Banca a través de la Concepción Marxista y de las Teorías Subjetivas, -- Op. Cit. pág. 366

nes y derechos pertenecientes al patrimonio de la Nación a instituciones de crédito a fin de aprovechar, en lo posible, su organización y recursos técnicos y humanos especializados.

También hay que recordar que es a partir de esta época en la que el Estado mexicano intensifica su participación en la actividad económica a consecuencia del derrumbamiento del modelo de crecimiento hacia fuera imperante en el momento y sustitución por el modelo de crecimiento hacia adentro. Estas condiciones económicas, sociales y políticas a las que se había llegado en el país, y la clara perspectiva, de su consolidación, obligan al aparato estatal a una intervención fuerte y amplia en los sectores estratégicos de la economía.

Ante tales circunstancias, se presentó la necesidad de contar con un importante sector financiero público que proveyera de recursos a mediano y a largo plazo para el fomento de actividades industriales, comerciales y culturales; contribuyó también a la utilización del fideicomiso como forma de organización.

El número de fideicomisos constituidos por la administración pública en la cuarta década fue mínimo y los fines que se persiguieron no fueron necesariamente los de interés público que después se conocerían; entre algunos de ellos se puede citar el esta

blecido para administrar y manejar los bienes inmuebles y créditos de la extinta Comisión Monetaria, el establecido para el financiamiento de la publicación "Cuadernos Americanos" y el Fondo de Cultura Económica.

"Las medidas de carácter bancario que fueron puestas en práctica durante el periodo 1952 a 1958 respondieron fundamentalmente a los propósitos, por una parte del Banco de México, de intensificar el crédito para las actividades productivas, lograr la estabilidad monetaria, fortalecer el mercado de valores y mantener la liquidez de la red bancaria a un nivel adecuado a la producción de bienes y servicios". (34)

Las actividades del Banco de México durante 1955 se orientaron fundamentalmente a controlar el proceso inflacionario, en este año inició sus operaciones FOGAIN, Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, siendo a partir de entonces cuando se inicia el establecimiento de los principales fideicomisos de fomento, teniendo como característica principal, que una vez que los recursos aportados por el Gobierno Federal para el financiamiento de la industria, vía créditos o redescuento, sean utilizados nuevamente en forma revolvente. Este fideicomiso en 1981 descontó créditos por el monto de 11,580 millones de pesos, beneficiando a 6,345 empresas.

(34) Ibid. pág. 391

La Ley General de Instituciones de Crédito sufrió algunas modificaciones en el año de 1956, entre otras; "...aumentar el volumen de crédito destinado a la construcción de viviendas populares, dotar a las instituciones de ahorro y a las uniones de crédito de capacidad legal para ampliar sus fuentes de recursos, ...y ejercer un control más eficaz sobre las actividades de las instituciones fiduciarias." (35)

En 1959 el Banco de México adoptó medidas en su política bancaria con el propósito de mantener la estabilidad monetaria. Además prohibió a las instituciones fiduciarias que aceptaran fideicomisos, mandatos o comisiones cuyo fin "fuese la concesión de préstamos en moneda extranjera para emplearlos en créditos en moneda nacional" (36)

En los años cincuentas no hubo crecimiento notable en el número de fideicomisos, pero resulta importante destacar la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Industria Mediana y Pequeña, en Nacional Financiera y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura establecido en el Banco de México.

A principios de los años sesentas el país sufrió una fuga de capitales a corto plazo; esto provocó una contracción de la inver-

(35) Ibid. pág. 395

(36) Ibid. Pág. 398

sión privada, en este tiempo los bancos hipotecarios se fortalecieron. El banco central en 1963 impulsó las operaciones de depósito - con los Fondos de Garantía y Fomento establecidos por el Gobierno Federal, para apoyar a la agricultura, ganadería, la avicultura, - artesanías y al turismo.

Asimismo, el Banco de México, para fomentar la construcción - de viviendas populares, autorizó a los departamentos de ahorro y a las instituciones hipotecarias para que estos aplicaran a los créditos intereses moderados. Para ello el Gobierno Federal creó dos fideicomisos: Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos a la Vivienda y Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

"En esta década el número de fideicomisos fue considerable y - las funciones de los mismos fueron muy diversas entre los más destacados tenemos el Programa Nacional Fronterizo, Fondo Nacional para Estudios de Preinversión, Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria." (37)

En 1965 se constituyó el Fondo Especial para Financiamiento - Agropecuario, con la finalidad de conceder créditos y préstamos refaccionarios a la agricultura y a la ganadería, tanto para la producción como para la industrialización de productos agropecuarios. El fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego, fue formado en 1969

(37) Ibid. pág. 402

para promover el desarrollo de la producción agropecuaria de los - campesinos y ejidatarios ubicados en las áreas de riego del país, mediante la realización de operaciones de préstamos y/o descuento con instituciones de crédito, organizaciones auxiliares que tuvie ran por objeto otorgar créditos refaccionarios a mediano plazo.

3.4 DISPOSICIONES ACTUALES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS SOBRE EL FIDEICOMISO PUBLICO.

Las disposiciones legales que constituyen el fundamento jurídico-administrativo de los fideicomisos públicos, se presentan en las siguientes leyes:

--Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(Art.90)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Art.30); y Art. 49.- Los Fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitante único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades que alude el artículo 30. de este ordenamiento. +

De acuerdo a las modificaciones en 1984 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispone que las entidades del sector público paraestatal, incluyendo entre éstas a los Fideicomisos del Gobierno Federal, son auxiliares del poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa, y para dar unidad y cohesión a la Administración Pública Federal.

Agrupar a dichas entidades paraestatales en sectores definidos,

+ De acuerdo a la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1984 establece en el art. 49 ... La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitante a la Administración Pública Centralizada, en los fideicomisos que constituya.

estableciendo su debida coordinación con las dependencias de la Administración Pública Centralizada; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la constitución, incremento y extinción de los Fideicomisos del Gobierno Federal, para sugerir modificaciones a los contratos constitutivos, así como a su estructura y operación.

-Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Capítulo V

Del Fideicomiso

"Art. 345.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."

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

"Art. 348.- Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el proyecto que el fideicomiso implica."

"Art. 349.- Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la --afectación de bienes que el fideicomiso implica y las autoridades-- judiciales o administrativas competentes, cuando se trata bienes cuya guarda, conservación, corresponde a dichas autoridades o a las-- personas que éstas designen."

"Art. 350.- Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito."

"Art. 351.- Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquéllos que, conforme a la Ley, sean estrictamente personales de su titular."

"Art. 352.- La constitución del fideicomiso deberá siempre---- constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación"

"Art. 355.- El fideicomisario tendrá, además de los derechos -- que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de acatar la validéz de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo de la Ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de rei--

vindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso."

"Art. 356.- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que requieran para el cumplimiento del fideicomiso--salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al --constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso--conforme al acto constitutivo."

"Art. 357.- El fideicomiso se extingue;

I.- Por la realización del fin para el cual fue constituido; -

II.- Por hacerse éste imposible;

III.- Por hacerse imposible de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 --años siguientes a su constitución;

IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;

V.- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;

V.- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;

VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso, y

VII.- En el caso del párrafo del artículo 350"

"Art. 359 .-Quedan prohibidos;

I.- Los fideicomisos secretos;

II.- Aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban substituirse por muerte de la anterior; salvo en caso de la substitución se realice en favor de -- personas que estén vivas o concebidas ya a la muerte del fideicomitente, y

III.- Aquellas cuya duración sea mayor de 30 años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia." (38)

(38) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, 1982.

-Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Capítulo VI
De las Operaciones Fiduciarias

"Art. 44.- Las sociedades o las instituciones de crédito que disfruten de la "concesión" para llevar a cabo operaciones fiduciarias estarán autorizadas en los términos de esta Ley:

a).- Para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiera la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito."

"Art. 45.- La actividad de las instituciones fiduciarias se someterá a las siguientes reglas:

II.- La proporción de sus responsabilidades con su capital se someterá a las siguientes reglas:

c).- Cuando se trate de operaciones de fideicomiso y las que la institución ejercite como titular de derechos que le han sido -- transferidos con encargo de realizar un determinado fin; o de percibir el importe de realización de bienes de cualquier clase y cuya -- liquidación no forme parte de una tramitación judicial, y también -- de la emisión de certificados de participación de títulos, valores -- u otros bienes, así como aquellas otras operaciones no comprendidas en los incisos anteriores, el importe de las responsabilidades contraídas no podrá exceder de treinta veces el capital pagado y re-- servas de capital.

XI.- La institución fiduciaria tendrá las facultades que expresamente se hayan consignado conforme a la ley en el acto constitutivo del fideicomiso, mandato o comisión, o en sus modificaciones, y las que respecto a los bienes de que se trata correspondan a los representantes o agentes locales en sustitución de los cuales asuma la gestión.

XII.- La institución fiduciaria responderá civilmente, con su capital, reservas y beneficios no distribuidos, por los daños y perjuicios que causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión, o en la ley, por la malversación de los bienes dados en fideicomiso o de sus frutos o productos, o por los demás hechos que impliquen en el cumplimiento de los cometidos aceptados por ella; sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a los gerentes y demás funcionarios de la institución que ejecuten los actos o que incurran en el abandono culpable de que nazca la responsabilidad y la de los gerentes, directores o miembros del consejo de administración que autoricen estos actos o den lugar a ellos por su negligencia grave.

XVI.- Cuando se trate de operaciones de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito o que el mismo, para los efectos de fracción, declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda, no será aplicable el--

plazo que establece la fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (39)

-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"Art. 2.- El gasto público federal comprende las erogaciones--- por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan.

...VIII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII:

A los poderes, institucionales, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente en esta ley como "entidades" salvo mención expresa.

"Art. 39.- Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y --partidas de su propio presupuesto." (40)

(39) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, --1982.

(40) Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, Coord. de Est. Admvas. México, 1977. pág. 57.

-Ley General de Deuda Pública

"Art. 10.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está - constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes- derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

...VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el - Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las frac- ciones II al V." (41)

-Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los-- Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Capítulo II

De los Fideicomisos

"Art. 25.- Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de-- Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno - Federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo o administra- ción de obras públicas, la prestación de servicios o la producción- de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte del Comisario que será designado por la Secretaría de Patrimo- nio Nacional. Sin perjuicio de lo que determine la ley, decreto o - instrumento jurídico que los haya creado, los fideicomisos deberán- ajustarse a las prevenciones que establece la presente Ley en todo- lo que en cada caso les sea aplicable."

(41) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Méx. 1976 pág.79

"Art. 26.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal queda obligado a inscribir los fideicomisos en el registro que llevará la Secretaría de Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro de un plazo de treinta días, la creación, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos." (42)

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN BASES PARA LA CONSTITUCION, INCREMENTO, MODIFICACION, ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y EXTINGCION DE LOS FIDEICOMISOS ESTABLECIDOS O QUE ESTABLEZGA EL GOBIERNO FEDERAL.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CONSIDERANDO

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que las entidades del sector público paraestatal, incluyendo entre éstas a los fideicomisos del Gobierno Federal, sean auxiliares del Poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa y para dar unidad y cohesión a la Administración Pública Federal, agrupe a dichas entidades paraestatales en sectores definidos, estableciendo su debida coordinación con las dependencias de administración centralizada;

(42) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,--
Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, Méx. 1982.

Que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la constitución incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, para sugerir modificaciones a los contratos constitutivos, así como a su estructura y bases de organización y operación, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en la planeación, programación y presupuestación de todas las entidades de la administración pública paraestatal;

Que los citados ordenamientos establecen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuará como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada... encargada de otorgar los contratos de fideicomiso, que constituya el Gobierno Federal, y de fijar en los mismos términos a que debe de someterse la encomienda fiduciaria conforme a las instrucciones del propio Ejecutivo, emitidas por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

Que siendo responsabilidad de las instituciones fiduciarias el debido cumplimiento de los fines de los citados fideicomisos, así como el cuidado y vigilancia de los bienes afectados a los mismos, independientemente de las facultades que la Ley concede a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, así como a los coordinadores de sector correspondiente y sin perjuicio de las responsabilidades civiles o federales en que pudieran incurrir los funcionarios de las instituciones fiduciarias y --

del personal asignado a los fideicomisos, se hace indispensable regular las actividades de las personas que intervienen en su administración." (43)

(43) Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal., Diario Oficial, México 27 de febrero de 1979.

3.5 CRITERIOS PARA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

El surgimiento de los diversos entes que integran la Administración Pública Paraestatal, se da como instrumento que el Estado utiliza, en determinadas situaciones históricas, para lograr ciertos objetivos programáticos, o con la finalidad de resolver problemas específicos de orden económico, político o social.

En el caso que nos ocupa, a pesar de existir ordenamientos legales donde se establecen las bases para el funcionamiento y el control de los fideicomisos constitutivos por el Gobierno Federal, éstos no han sido suficientes para abarcar en su totalidad, el ámbito de competencia de los Fideicomisos Públicos; por lo que se hace imprescindible la expedición de una reglamentación al respecto, así como precisar los procedimientos operativos sobre el tema de referencia.

Frente a esa necesidad se han considerado los criterios generales siguientes:

-ORGANIZACION.

Por lo que se refiere a este apartado, es donde se deberá hacer una descripción técnica de la organización, funciones, niveles-

y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo, en este caso, del fideicomiso público, con la finalidad de lograr - su máxima eficiencia dentro de los programas y objetivos que tiene encomendado. Para ello es recomendable contemplar las siguientes indicaciones:

-Identificación del Objetivo.

El propósito que se persigue con el establecimiento de los fideicomisos públicos es el de atender problemas de orden público; de esta manera, es necesario señalar qué se entiende por objetivo: consiste en fijar con precisión los alcances que el fideicomiso público logrará como resultado de su creación. Cabe agregar que, de la precisión con que se indentifique el objetivo, del fideicomiso, dependerán la formulación y cumplimiento de sus programas y de éstos, la posibilidad de la evaluación, como podrá determinarse si hay o no cumplimiento de objetivos y de ahí, si se justifica o no la existencia del fideicomiso.

Por, otro lado, con la identificación y señalamiento del objetivo, se podrán evitar duplicaciones o contradicciones con los fines que contemplan otras entidades del sector paraestatal ya que, la Administración Pública trata de lograr coherencia operativa y racionalización y no crecer anárquicamente.

La fijación de los objetivos y características generales de los fideicomisos públicos, está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (sólo cuando es fideicomitente el Gobierno Federal) generalizando se podría establecer que, el objeto que persiguen es:

- La inversión
 - El manejo o administración de obras públicas
 - La prestación de servicios
 - La producción de bienes para el mercado
 - Cualquier otro fin lícito y de interés público.
- Integración.

Esta etapa presupone la articulación y congruencia de la estructura orgánica con la estructura funcional, que son necesarias para la adecuada operación de un fideicomiso. Para esto, es conveniente señalar qué se entiende por estructura.

-Estructura Orgánica: †

El logro de los objetivos de cualquier entidad requiere de la definición clara de los órganos que lo integran, por lo cual, se entenderá como estructura orgánica a la representación gráfica de los órganos principales que componen al fideicomiso público, así como a las relaciones que existen entre ellos.

† Es importante hacer notar que no todos los fideicomisos cuentan con la estructura orgánica, ya que algunos de ellos son propiamente operaciones de crédito en cuyo caso y para tratar asuntos relativos al fideicomiso, deberán dirigirse a la institución fiduciaria.

Ahora bien, para los fideicomisos públicos, se ha señalado como mínima la estructura que aparece a continuación.

-Estructura Funcional.

En cuanto a ésta, se puede decir que se refiere a la indicación de las principales funciones que tienen que desarrollar los órganos representados en la estructura orgánica, para lograr en forma coordinada y eficiente los fines del fideicomiso público.

A continuación se establecen algunas funciones que como mínimo deberán desarrollar los órganos de un fideicomiso:

A.- Del Comité Técnico.*

-Establecer los mecanismos pertinentes para la obtención de los fines del fideicomiso.

-Elaborar su programa de actividades y establecer las prioridades de adquisición que procedan, a propuesta de su presidente.

-Dar a conocer a los sectores interesados las finalidades del fideicomiso y los requisitos que deberán de llenar las solicitudes y operaciones que correspondan.

-Revisar y aprobar el presupuesto anual.

-Señalar a la fiduciaria, la aplicación que deba de dar a los

* Sólo pretenden ser enunciativas y de ninguna manera limitativas, ya que la definición final deberá estar acorde con las necesidades y características de cada fideicomiso en particular y con las que le señalen las leyes y reglamentos aplicables.

ingresos que perciba el fideicomiso, por cualquier concepto.

-Proporcionar a la Coordinadora de Sector y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que ésta requiera, en apoyo al desarrollo de sus funciones.

-Las que se prevean en el contrato de constitución o de creación del fideicomiso.

B.- Dirección General.

-Lograr la captación y recuperación oportuna de los recursos financieros que requiere el fideicomiso.

-Cumplir con los acuerdos del Comité Técnico.

-Realizar las operaciones, conforme a las normas, autorizaciones y procedimientos establecidos.

-Evaluar los resultados obtenidos de los programas aprobados por el Comité, para las distintas áreas de la institución.

C.- Fiduciaria.

-Ejecutar las acciones tendientes a la consecución de los objetivos del fideicomiso.

-Otorgar a los fideicomisarios los beneficios del fideicomiso.

-Presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la dependencia coordinadora de sector respectiva, debida-

++ Entendiendo a éste como un organismo colegiado, de administración permanente. Integrado por sendos representantes, propietarios y suplentes de las instituciones y entidades del Gobierno Federal que estén involucrados con el objetivo del fideicomiso público. Y que sesiona regularmente para la toma de decisiones y acuerdos

mente firmados por un delegado fiduciario general, los proyectos --
anuales de presupuesto.

-Someter a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dependencia Coordinadora, los proyectos y programas que requieran de financiamiento.

D.-Fideicomitente

-Constituir los fideicomisos del Gobierno Federal de acuerdo a las normas establecidas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

-Realizar las actividades necesarias para contratar los fideicomisos públicos, estableciendo los objetivos, condiciones y términos del mismo.

-Designar a la institución Fiduciaria así como a los fideicomisarios.

-Precisar los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicometidos.

-Autorizar la integración del Comité Técnico o de Distribución de Fondos, sus facultades y las reglas para su funcionamiento.

-Realizar los actos legales que se requieran para la extinción y modificación de los fideicomisos públicos.

-Así como todas aquellas que sean necesarias realizar para el correcto funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de los fideicomisos públicos.

E.- Fideicomisario (s)

-Requerir a la Institución Fiduciaria el cabal cumplimiento -- los objetivos del fideicomiso.

-Exigir que los actos que realice la Institución Fiduciaria no vayan en contra del fideicomiso o de los fines que se persiguen.

F.- Funcionarios que integran el Comité Técnico y Dirección General.

El Comité Técnico, se integra básicamente por un Presidente, los representantes (propietarios y suplentes), un Secretario y un Prosecretario. Este Comité será presidido por el Titular o un representante de la dependencia cabeza de sector en que esté inscrito el fideicomiso; los representantes serán nombrados por las dependencias involucradas. El Secretario y el Prosecretario, serán designados por el propio Comité, quienes no necesariamente deben ser miembros de éste, o en su caso, por el Fideicomiso, está integrada por un Director General y/o Delegado Fiduciario Especial. +++

En la página siguiente se muestra la representación gráfica.

+++ En los fideicomisos públicos, normalmente el mismo Delegado Fiduciario Especial, funge como Director General o Gerente del fideicomiso.

PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE UN FIDEICOMISO PUBLICO

No.	ACTIVIDAD	PARTICIPANTE	DESCRIPCION	MOMENTO DE REALIZACION
1	Planteamiento de la necesidad de crear un Fideicomiso Público.	Titular de la Dependencia - promovente.	Analiza los estudios que le presenten sus unidades administrativas y/o entidades respecto a la necesidad de constituir un Fideicomiso Público para el desarrollo de actividades correspondientes al sector.	Concluidos los estudios de viabilidad y que se asegure que el fideicomiso no duplicará funciones, y se haya agotado la posibilidad de atender las atribuciones a través de otras entidades existentes dentro de la Administración Pública.
2	Elaboracion del proyecto de constitucion de un Fideicomiso Publico.	Titular de la Dependencia - promovente.	Da la pauta a sus unidades administrativas y/o entidades para que se elabore en base a los estudios realizados el proyecto de constitución de esta entidad.	Quando cuenta con la información relativa al tema: se ha revisado el fundamento jurídico y se han contemplado los recursos para llevarlo a cabo.
3	Presentación del proyecto de creación.	Dependencia promovente	Presenta a la Secretaria de Programación y Presupuesto, el proyecto de creación, por ser esta la dependencia facultada para constituir fideicomisos del Gobierno Federal.	Quando se ha efectuado una revisión minuciosa de que dicho proyecto contiene la información adecuada y completa.
4	Solicitud de dictamen.	Secretaria de Programación y Presupuesto	Envía copia del proyecto a la Coordinación General de Estudios Administrativos y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para que en cumplimiento de sus atribuciones, la primera opine sobre la conveniencia de crear o no la entidad, y la segunda realice los estudios para determinar su creación.	Inmediatamente después de recibir la propuesta de creación por parte de la Dependencia promovente.

PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE UN FIDEICOMISO PUBLICO

No.	ACTIVIDAD	PARTICIPANTE	DESCRIPCION	MOMENTO DE REALIZACION
5	Dictaminación sobre la viabilidad de los proyectos.	a) Coordina -- ción General -- de Estudios Ad ministrativos b) Secretaria de Hacienda y Crédito Públi co.	a) En su carácter de coordinadora de la Reforma Administrativa tiene la facultad de emitir dictamen de aceptación o rechazo sobre la constitución de la entidad. b) En su caracter de fideicomitente único del Gobierno Federal y de encargada de elaborar el programa financiero del sector público debe emitir su opinión a efecto de crear o no la entidad en cuestion.	a) Para evitar el crecimiento -- arárquico de la Administración Pública analiza el proyecto de su creación; revisa que no se -- duplican funciones y que no -- existe otra entidad que lleve a -- cabo las funciones que pretende dicha entidad. b) Para ello revisa si existen -- fondos disponibles que puedan -- ser destinados a la creación -- del fideicomiso.
6	Recibe dictámenes.	Secretaria de Programación y Presupuesto	Los analiza y junto con el suyo está en posibilidad de: . Someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de creación. Notifica a la dependencia promotora el resultado del dictamen.	Solo cuando el dictamen emitido por las partes sea de aceptación. Cuando la opinion emitida es -- de inconveniencia.
7	Recibe los -- proyectos dictaminados.	Ejecutivo Fed. por conducto -- de la Sria. de Programación y Presupuestos	Los revisa y autoriza en su caso, la constitución del Fideicomiso Público.	Quando estime conveniente su creación, desde el punto de -- vista de la economía nacional. o de interes público.

PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE UN FIDEICOMISO PUBLICO

N.	ACTIVIDAD	PARTICIPANTE	DESCRIPCION	MOMENTO DE REALIZACION
8	Recibe autorización.	Secretaria de Programación y Presupuesto	<p>Toma nota de la autorización y comunica a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La dependencia que lo propuso. • La Coordinación General de Estudios Administrativos para el conocimiento de los entes que se crean y los registre para su posterior sectorización. • A la SHCP para que se encargue de su constitución formal y su contratación así como de su registro. • A las dependencias y/o entidades que estén involucradas en el fideicomiso que se trate. 	Al recibir la propuesta de creación autorizada por el titular del Ejecutivo Federal.
9	Elabora ordenamiento legal.	Secretaria de Programación y Presupuesto.	<p>Procede a elaborar el ordenamiento legal que de origen al Fideicomiso, estableciendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los fines que se pretenden alcanzar. - Los elementos del Fideicomiso. - Las características del mismo. - Los integrantes de su órgano de gobierno. <p>Y se envía para su publicación en el D.O. de la Federación.</p>	Al contar con los elementos necesarios;

PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE UN FIDEICOMISO PUBLICO

No.	ACTIVIDAD	PARTICIPANTE	DESCRIPCION	MOMENTO DE REALIZACION
10	Inscribe en el registro de la Administración Pública Paraestatal.	Secretaría de Programación y Presupuesto.	Con base en el contrato constitutivo, deberá registrarlo como una nueva entidad paraestatal, sólo en el caso de que sea fideicomitente el Gobierno Federal por conducto de la SHCP.	Una vez que la SHCP le ha enviado copia del contrato respectivo.
11	Notifica inscripción.	Secretaría de Programación y Presupuesto.	Envía notificación a la Coordinación General de Estudios Administrativos y a la SHCP, sobre el registro del Fideicomiso en la Administración Pública Paraestatal.	Cuando se tenga registrado el Fideicomiso.
12	Actualización de registro.	Coordinación General de Estudios Administrativos y la SHCP.	Actualizan sus registros a efecto de ser congruentes en el manejo de número de entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal.	Una vez que se reciba la notificación.

CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS ESTATALES

Estos se clasifican según sus objetivos y características:

-Fideicomisos de Inversión, son aquellos que por encargo del fideicomitente al fiduciario este concede préstamos a través de un fondo constituido para tal efecto, o bien, para la creación de infraestructura industrial, agropecuaria y comercial.

-Fideicomisos para el Manejo o Administración de Obras Públicas.

-Fideicomisos de prestación de servicios.

-Fideicomisos de producción de Bienes para el Mercado.

-Y cualquier otro fin lícito y de interés público.

3.8 EXTINCION DE UN FIDEICOMISO PUBLICO.

-Concepto

Terminación o revocación de las relaciones existentes entre el Fideicomitente y la Fiduciaria.

-Objetivo

Congruente con las políticas establecidas, el objeto que se persigue con la extinción de un fideicomiso público, en la supresión de estructuras jurídicas o administrativas que no sean necesarias desde el punto de vista de la economía nacional o el interés público.

-Políticas

La extinción de un fideicomiso público, proceda a propuesta del Coordinador Sectorial cuando previamente se haya analizado y comprobado que:

-Se ha realizado el fin para el que fue constituido.

-Por hacerse éste imposible.

-Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución.

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA DEL FIDEICOMISO PUBLICO MEXICANO EN EL PERIODO

1970-1982

-Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.

-Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se ha ya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.

-"Cuando fuese imposible la sustitución de la fiduciaria en -- los términos del párrafo final del Art. 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito." (44)

-"En los casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto o el Coordinador del Sector pongan la extinción de algún fideicomiso del Gobierno Federal, dicha Secretaría deberá recabar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (45)

La Secretaría de Programación y Presupuesto, interviene en la extinción de los fideicomisos públicos, aún sin ser elemento personal constitutivo de ellos.

-"El titular del Ejecutivo Federal, expedirá por conducto de -- la Secretaría de Programación y Presupuesto, el ordenamiento jurídico mediante el cual dictará las instrucciones a efecto de que la Secretaría Hacienda y Crédito Público, proceda a extinguir el fideicomiso en cuestión" (46)

(44) Art. 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ed. Porrúa, Méx. 1985 pág. 125 y 126.

(45) Art. 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, D.O 31 de dic. de 1976.

(46) Decreto por el que se establecen las bases para la constitución, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. Art. 3 D.O. 27 de febrero de 1979.

4.1 SITUACION GENERAL POLITICA-ECONOMICA Y SOCIAL EN EL PERIODO DE 1970-1976

El gobierno de Echeverría se inició ante un panorama sombrío-- debido a que la situación interna del país era difícil, ya que aún eran muy recientes los acontecimientos políticos-sociales de 1968-- por otra parte el capitalismo mundial entraba en una fase de re-sección, lo que influyó para que la rentabilidad de la economía mexicana descendiera; esto se debió fundamentalmente a la política pro-teccionista de los Estados Unidos.

Asimismo, el gobierno se negaba a hacer concesiones democráti- cas lo que provocó que al principio de los años sesentas se presen- taran síntomas de insurgencia popular y de movilización de masas.

" La situación se tornaba igualmente crítica entre los facto- res que habían asumido significación en el contexto de la acumula- ción de capital desde la década anterior; la importación de mercan- cías y servicios, el deficit en el sector público y el endeudamien- to externo." (47)

Ante esa coyuntura, Luis Echeverría optó por una política po- pulista y reformista que se basaba, primero, en una restricción -- del gasto público para, posteriormente, iniciar el despegue median- te la reactivación del capital y de las actividades estatales.

(47) Rivera Ríos, Miguel A., Acumulación de Capital y Crisis en la Década de los Setenta, Cuadernos Teoría y Política, octubre- diciembre de 1980, Méx. D.F Imprenta Juan Pablos, S.A pág.88.

Entre las iniciativas más importantes tenemos el subsidio a los campesinos, redistribución del gasto público, control de la inversión extranjera y de los monopolios, la apertura democrática-- la reforma administrativa, creación de instituciones de seguridad y bienestar social como el INFONAVIT, apoyo a la educación e investigación, ampliación del aparato burocrático y de la defensa nacional.

A partir de 1972 se inició la creación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, como resultado del programa global de reforma administrativa, con el fin de poder contar con los instrumentos y mecanismos de apoyo para la creación de empleos y prestación de servicios.

Por medio de la política financiera se institucionalizaron algunos mecanismos fundamentales para el sector público, en lo referente a la orientación selectiva del crédito. Entre el periodo de 1970-1976, la capacidad de ahorro se vio afectada por la inflación, provocando que la banca no pudiera recaudar sus instrumentos de captación interna, al grado que el 59 % del déficit del sector público fuera financiado por los depósitos que la banca privada exhibía en la banca central.

Esta situación provocó que la política económica se fideico--

mizera. Con la devaluación monetaria se reconoció en forma oficial la crisis económica de 1976, lo que dio lugar a la intervención -- del Fondo Monetario Internacional y a la implantación de una política de austeridad supervisada por el propio organismo; esto determinó que varias empresas quebraran o que no pudieran hacerle frente a sus obligaciones en moneda extranjera.

4.1.1 IMPORTANCIA EN EL CONTEXTO SOCIO-POLITICO-ECONOMICO DEL FIDEI COMISO EN LOS AÑOS DE 1970 a 1976

Durante los años anteriores de Luis Echeverría a la presiden--
cia de la república, la Administración Pública Federal había sido --
utilizada para responder a las distintas necesidades sociales del --
país, conforme éste se desarrollaba, la administración pública cre-
cía y se hacía más compleja, de ahí la necesidad de evitar que lo --
siguiera siendo en forma desarticulada; es por ello que en este --
régimen se tuvo gran interés por realizar transformaciones importan-
tes dentro del aparato público.

Así, en los inicios del sexenio se promulgaron los acuerdos --
presidenciales en los que se fijaban las bases operativas del pro--
grama de reforma administrativa para el período de 1970 a 1976, la--
Comisión de Administración Pública, que desde su creación venía ---
realizando estudios y propuestas de mejoramiento para la administra-
ción pública, fue sustituida por la Dirección General de Estudios --
Administrativos como coordinadora global de la reforma.

La reforma se instrumentó mediante un plan global, que consta-
ba de once programas con los cuales se buscaba estructurar (encon-
trar) los mecanismos que permitieran realizar las adecuaciones co--
rrespondientes para su ejecución.

Los fideicomisos públicos quedaron enmarcados dentro de la ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos -- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

Artículo 25.- " Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo, administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el manejo, serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría de Patrimonio Nacional " (48)

En ese mismo año se publicó el acuerdo para la constitución de un Comité Técnico para la distribución de fondos con la Secretaría de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El objetivo de la comisión era de estudiar y cooperar en la creación de conjuntos industriales de acuerdo a las necesidades de los Estados en la República y de la iniciativa privada de la región pero básicamente se perseguía impulsar la descentralización económica del país.

(48) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, D. O. 31 de diciembre de 1970.

El artículo primero decía; " La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la constitución de un fideicomiso cuyo desempeño se encomendará a Nacional Financiera S.A., con la aportación inicial de cinco millones de pesos para el estudio y fomento de conjuntos, -- parques y unidades industriales en las entidades federativas de la -- República" (49)

Artículo segundo; El fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones en efectivo del Gobierno Federal y en él mismo se preve... la posibilidad de administrar otras aportaciones de organismos descentralizados, empresas de participación paraestatal, entidades federativas y de personas e instituciones privadas, en efectivo o de otros bienes terrenos e instalaciones adecuadas para la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales viables" (50)

En el acuerdo también se hacía referencia a los programas de inversión del sector público, para que estudiara la posibilidad de crear conjuntos industriales que propiciaran el desarrollo, y a su vez se invitaba a los particulares para que se estudiaran en coordinación con los fideicomisos dichos programas.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley Orgánica del Banco de México sufrieron reformas y adiciones en lo concerniente a que las instituciones de crédito ----

(49) Acuerdo para la Constitución de un Comité Técnico para la Distribución de Fondos con las Secretarías de Hacienda, Comercio, -- Obras Públicas, D.O 31 de diciembre de 1970 art. 1.

(50) Ibid. art. 2.

debían de garantizar la reposición de las pérdidas de sus capitales-pagados.

Por otra parte, los fondos tenían que ser administrados en fideicomiso por el Banco de México, los recursos que constituyeran el fondo común deberían de invertirse en valores emitidos por el Gobierno Federal o por las instituciones nacionales de crédito u otras inversiones que determinara el Banco Central.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía la responsabilidad de aprobar los contratos de garantía y de fideicomisos, en ellos se debería de prever la aplicación de los rendimientos de los fondos.

En este régimen existían aproximadamente doscientos once fideicomisos públicos, destacando fundamentalmente los fideicomisos para crear obras de infraestructura rural, agropecuarios y forestales, construcción y viviendas de interés social, así como los referentes a impulsar el pequeño comercio.

Dichos fideicomisos se encontraban distribuidos por sectores de la siguiente manera: el Sector Agropecuario y Forestal contaba con treinta y seis fideicomisos; el Sector Industrial y Comercial controlaba cincuenta; el Sector Beneficio Social tenía treinta y nueve; el Sector Comunicaciones y Obras Públicas incluía veinte y tres; el Sec

tor Servicios agrupaba cuatro; el Sector Financiero manejaba dos y, dentro de los mecanismos de política interior y exterior, existían seis fideicomisos.

Como se hizo referencia, la situación política y económica del país era difícil por lo que era necesario crear instrumentos y mecanismos que permitieran hacerle frente a tal situación, los fideicomisos como instrumento público tuvieron un papel importante, sobre todo los de fomento económico y financieros que sirvieron para la reasignación de recursos hacia las principales actividades sociopolíticas y económicas más importantes del país.

La "política de fideicomización de la economía y del establecimiento de fondos, destacan los administrados por el Banco de México, como el Fondo para el Fomento de Exportación de Productos Manufactureros (FOMEX), el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI), el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), y el Fideicomiso para el Desarrollo de Recursos Humanos establecido como crédito educativo, amén de los administrados por NAPINSA; Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)" (51)

En materia política y social el fideicomiso se utilizó para satisfacer las demandas educativas, de vivienda y, en general, para la

(51) Angeles Luis. Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Ed. El Caballito, México 1979, pág. 117-118.

construcción de centros recreativos.

Por otra parte, en lo concerniente al aspecto económico los fideicomisos se constituyeron para apoyar en la creación de infraestructura tanto en las zonas rurales como industriales, así como también para fomentar la producción en otras áreas importantes de la ganadería, la minería y el turismo.

En 1972 se creó el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), con el propósito de operar un sistema de prestación de servicios técnicos y otorgamiento de garantías, a fin de facilitar la realización de proyectos de producción agropecuaria que permitieran mejorar el ingreso del campesinado en los ejidos y pequeñas propiedades. Mientras que en 1973 se constituyó el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, (FOIR) con la finalidad de mejorar el nivel de vida del sector campesino incorporando al proceso productivo superficies que actualmente se encuentran sin explotación, a través de la realización de todas aquellas obras de infraestructura rural necesarias que permitieran el adecuado ejercicio del crédito que forzosamente debían de llevar aparejado dichas obras.

En 1975 los fideicomisos representaban el 40% del total de las entidades paraestatales existentes; esto tiene relación con

la tendencia a la creación de ese tipo de entidades no siempre -- bien definidas por parte de las empresas financieras públicas co- mo Nacional Financiera y la Sociedad Mexicana de Crédito Indus- trial.

Sin embargo, como se puede observar en la siguiente gráfica-- la importancia de los fideicomisos tiende a disminuir debido a la depuración llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977

FIDEICOMISOS	---	48	176	383	387	325	211	193
--------------	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

"El Gobierno Federal intervino en reformas fundamentales -- de : sistema financiero: la ampliación de los fondos públicos de -- financiamiento, el reforzamiento y consolidación del sistema de -- las instituciones nacionales de crédito, el establecimiento de -- nuevos mecanismos para el financiamiento de la vivienda, las re-- formas al marco jurídico de operación de la banca mixta, la nueva legislación para el mercado de valores y la reforma administrati- va de las dependencias públicas encargadas de la regulación, ins- pección y vigilancia del sistema financiero." (52)

(52) Ibid. pág. 119

4.2 SITUACION GENERAL POLITICA-ECONOMICA Y SOCIAL EN EL PERIODO DE 1976-1982

Al iniciarse el gobierno de José López Portillo, el país se enfrentaba nuevamente ante una coyuntura que le impedía continuar con su proceso de desarrollo económico y social.

La crisis fue heredada del régimen anterior, sin dejar de mencionar que también influyeron los problemas estructurales que el país ha venido experimentando por más de cuarenta años. En 1976, ésta se precipitó por el endurecimiento de las condiciones de crédito internacional; así que el Estado tuvo que sujetarse a una restricción del endeudamiento público, una devaluación monetaria e iniciar una política de austeridad supervisada por el Fondo Monetario Internacional, lo que provocó una fuga de capitales y la quiebra de diversas empresas.

Cabe también mencionar que el capitalismo, a nivel mundial, había entrado a una recesión económica; esto provocó, en el caso de México, un estancamiento en las principales ramas productivas, disminuyendo con ello las exportaciones e incrementándose el desempleo; pese a las condiciones imperantes se vislumbraban las posibilidades de una recuperación inmediata sobre todo por la elevación de los precios de petróleo, lo que por lógica benefició a los paí-

ses con yacimientos petroleros. Las reservas de México se revalorizaron, igualmente la economía mexicana se veía favorecida por la recuperación de los Estados Unidos, lo que se reflejó rápidamente en una reactivación de las exportaciones de capital y de turismo hacia México, contribuyendo al restablecimiento del proceso productivo nacional.

López Portillo ante la situación se propuso crear las bases internas para la recuperación económica "comenzando por el elevamiento de la tasa de ganancia y de la tasa de plusvalía por medio de una mayor explotación de la fuerza de trabajo y buscando reducir paralelamente el consumo improductivo de la plusvalía." (53)

La política llevada a cabo por este gobierno consistía en reordenar el gasto público y la rectoría económica del Estado, establecer topes salariales para alentar la inversión privada, controlar el proceso inflacionario, estabilizar el tipo de cambio e incrementar la confianza de la burguesía nacional.

La economía mexicana creció en forma rápida durante el período de 1975 y 1979; el producto interno se incrementó a una tasa anual media de 5.1% a precios constantes, mientras que en 1980 el crecimiento se debió, fundamentalmente, a diversos factores entre los que destacan las exportaciones de petróleo que alcanzó en 1981

(53) Rivera Rios Miguel A., Acumulación de Capital y Crisis en la Década del Setenta, Op. Cit. pág. 104

2.5 millones diarios y se incrementaron las inversiones públicas - para crear infraestructura agrícola e industrial. Pese a dicho crecimiento el país ha tenido que contener el proceso inflacionario -- alto, y en forma paralela la devaluación de su moneda.

Así se inició la reforma política para reducir las presiones de los grupos sociales más afectados por la que pasaba el -- país y, como una forma de racionalizar las actividades públicas, -- se puso en práctica la reforma administrativa.

Por lo tanto, una de las finalidades del régimen de López Portillo era la de reestructurar y adecuar a la Administración Pública Federal a la realidad económica, política y social del país, para -- lo cual se requería darle consistencia y coherencia al proceso de -- reforma administrativa que se venía desarrollando desde el año de -- 1965.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en diciembre de 1976, se constituyó en el mecanismo de coordinación estatal, dentro de sus lineamientos de buscó fundamentalmente darle dirección, unidad y coherencia a cada una de las actividades desarrolladas por los elementos de la Administración Pública Federal.

De la misma manera se establecieron las bases para la sectori-

zación administrativa; la Administración Pública Centralizada quedó integrada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La Administración Pública Paraestatal se integró por los Organismos Descentralizados--Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y por los Fideicomisos Públicos.

Los Fideicomisos Públicos fueron calificados por el régimen de López Portillo como una masa confusa y desarticulada debido a que -- durante el período de Echeverría su creación no siempre obedecía a una planeación y programación administrativa, sino que surgieron de manera coyuntural asistemática y por agregación.

Ante tal situación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal procedió a contemplar los Fideicomisos, para evitar que los recursos que manejen, pertenecientes al país quedaran al margen de la posibilidad de auxiliar las políticas gubernamentales de desarrollo económico y social bajo la coordinación de los Secretarios -- de Estado o jefes de departamentos administrativos.

Por otra parte, se llevaron a cabo varios intentos para descentralizar las decisiones y actividades del Gobierno Federal, se decidió transferir a los Estados locales y municipales responsabilida--

des y recursos que permitieran fortalecer su capacidad económica y administrativa .

Para ello se crearon e instrumentaron mecanismos que permitieran llevar a la práctica dicho objetivo. Entre los más importantes tenemos a los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social - (COPRODES) que posteriormente se transformaron en Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES); también aparecieron los Convenios Unicos de Coordinación (CUC).

" También se ataca el mayor interés la dispersión institucional y la falta de congruencia de la acción pública. Se emprenden en consecuencia una serie de acciones tendientes a lograr la congruencia a través de esquemas que persiguen la coordinación sectorial e intersectorial de la Administración Pública Federal, lo cual involucra naturalmente al Sector Paraestatal y particularmente, al Fideicomiso Público" (54)

Para superar estos problemas se constituyeron cuerpos colegiados como son; los Gabinetes Económico, Agropecuario, de Salud, de Comercio Exterior, asimismo se crearon varias comisiones interinstitucionales, con la finalidad de establecer una coordinación intersectorial, que permitiera en forma global darle a las acciones del aparato público.

(54) Secretaría de Hacienda y Crédito Publico, El Fideicomiso Público en México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Méx. 1981, pág. 67

Entre las comisiones más importantes tenemos a la Comisión de Gasto y Financiamiento, como instrumento para asegurar el uso y destino de los recursos provenientes de los impuestos. Con la coordinación sectorial se inició la racionalización del Sector Paraestatal, a través de la creación de Sectores Administrativos, como un medio de vinculación entre las dependencias centrales y las entidades paraestatales. Con las acciones de reforma administrativa antes mencionadas se afectó al sector paraestatal y particularmente al Fideicomiso Público.

Durante 1977 existían aproximadamente 991 entidades paraestatales, y para septiembre de 1981 se habían liquidado o estaban en proceso de serlo 247, mientras se creaban y adquirían 130, en lo referente a los fideicomisos se encontraban formalmente registrados en 1977 239, encontrándose por liquidar o extinguirse 33, habiéndose retirado 40 y creado 25 hasta 1981.

4.2.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL FIDEICOMISO

El programa de reforma administrativa se inició con cambios a las estructuras centrales de la Administración Pública Federal, lo que había de afectar el funcionamiento del Sector Paraestatal, y - en consecuencia, el del Fideicomiso Público.

Una de las innovaciones estructurales de mayor trascendencia - para la congruencia gubernamental es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones estaban distribuidas entre la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de - la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manejando funciones de regulación global, es decir, la de planeación, - programación, presupuestación, control, evaluación, informática y - estadística convirtiéndose en la institución de congruencia global del sistema administrativo.

Además de las reformas estructurales se toma a la programa- ción como instrumento fundamental del gobierno para establecer un sistema nacional de planeación que incluye las entidades paraesta- tales. En este sentido se articula una serie de elementos básicos - entre los que destacan al Plan Global de Desarrollo, los Planes - Sectoriales de Desarrollo y los Programas Institucionales, con ba- se en la técnica de presupuesto por programas.

Un propósito fundamental de la Reforma Administrativa fue la de superar y, en su caso, disminuir el número de entidades para estas tales sin considerar la disminución como un fin en sí misma, sino como un medio para elevar los niveles de eficacia y eficiencia de la Administración Pública Paraestatal.

De acuerdo con el programa de reforma administrativa del sector público se creyó conveniente el establecimiento de bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, con la finalidad de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben de participar en la realización de los fines de cada fideicomiso y, en particular, de proteger los intereses patrimoniales del país y de asegurar el cabal cumplimiento de la encomienda fiduciaria.

Cada uno de los diez y siete sectores en los que quedó integrada la Administración Pública agrupaba a los siguientes 195 fideicomisos:

Gobernación cuatro fideicomisos; Relaciones Exteriores, uno; Defensa Nacional, uno; Hacienda y Crédito Público, cincuenta y nueve; Programación y Presupuesto, dos; Patrimonio y Fomento Industrial, once; Comercio, tres; Recursos Hidráulicos, veinte y tres; Comunica-

ciones y Transportes, siete; Asentamientos Humanos y Obras Públicas cuarenta y nueve; Educación Pública, diez y seis; Trabajo y Previsión Social, cuatro; Reforma Agraria, cuatro; Turismo, diez; y Pesca, uno.

Esta agrupación por sectores obedecía a los objetivos globales de Reforma Administrativa, a fin de establecer mecanismos que permitieran racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional a través de una clara definición y una unidad normativa que los coordinara para evitar la duplicidad de funciones y el desperdicio de recursos; dichos objetivos a saber eran:

- 1.- Organizar al Gobierno para organizar al país.
- 2.- Adoptar la Programación como instrumento fundamental de Gobierno.
- 3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal.
- 4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México.
- 5.- Mejorar la Administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución.

4.2.2 LA COORDINACION SECTORIAL Y EL FIDEICOMISO

En la administración de José López Portillo a través del programa global de Reforma Administrativa se trató de racionalizar las actividades públicas para lo cual se manejó la Sectorización Administrativa.

Ea en este régimen cuando la Sectorización Administrativa adquiere gran auge, debido principalmente a las grandes exportaciones petroleras, que permitieron que la economía mexicana creciera hasta un 8%, y a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se encuentra su fundamento legal en los artículos 50 y 51.

La sectorización se define como "el acto jurídico-administrativo mediante el cual el presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia centralizada". (55)

Mediante esta acción se responsabiliza al coordinador de sector da la planeación, coordinación y evaluación de los Programas de Operación Pública Paraestatal. La sectorización del aparato público se instrumentó por medio de cuatro fases:

(55) Boletín de Estudios Administrativos No. 16., Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, -pág. 9

- Agupamiento Sectorial
- Emisión de Lineamientos
- Emisión de los Lineamientos y Criterios referentes a la eficiencia y eficacia, rentabilidad social financiera de las -- entidades paraestatales.

Por acuerdo presidencial, el 17 de enero de 1977 se inició el agrupamiento sectorial, quedando distribuidas las entidades paraestatales por sectores administrativos, llevándose a cabo tomando en consideración la afinidad de distribuciones y funciones, actividades de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente a los fines y actividades del fideicomiso en cuestión.

El 22 de Julio de 1977 se dieron a conocer los lineamientos -- para la sectorización, iniciándose así las reformas administrativas sectoriales. Como un proceso de análisis de los objetivos, estructuras, funciones, naturaleza jurídica y actividades de las entidades paraestatales se realizó la depuración de los sectores con el propósito de determinar su eficacia en el logro de los objetivos y metas sectoriales, y a su vez poder detectar la duplicidad de funciones, a fin de poder determinar la resectorización, es decir, la transferencia de una entidad paraestatal de un sector a otro.

Otro de los conceptos que fue manejado, es el de redistribu --

ción intersectorial consistente en la reubicación de una entidad -- dentro del mismo sector.

Como consecuencia de ésto, en algunos casos se llegó al cambio de una denominación social, estructurada orgánica y funcional incluyendo a los fideicomisos, como sucedió con el Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito --- (FEDA), que originalmente había sido sectorizado como Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México, A.C.

La sectorización administrativa y la emisión de lineamientos para su funcionamiento constituyeron un paso importante para el logro de la eficacia y eficiencia de las funciones de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales; estas últimas sin verse afectadas en su personalidad jurídica, autonomía legal, patrimonial, financiera y técnica, sino constituyendo un instrumento de apoyo para las políticas sustantivas de las Dependencias Centralizadas Coordinadoras de Sector.

Dentro de éste contexto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondió ejercer las atribuciones de Coordinadora del Sector Financiero. "Los Fideicomisos eminentemente financieros no ligados directamente a los programas sustantivos, se agrupan en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público--

mientras que los fideicomisos operativos o vinculados directamente a programas sustantivos se distribuyeron en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor conexión." (56)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público encontró en Fideicomisos de fomento un instrumento de planeación y programación económica y financiera. Durante este sexenio existieron doscientos -- cuatro fideicomisos de los cuales dicha dependencia tenía bajo su coordinación sectorial a sesenta y dos, y como cabeza de sector vigilaba que formularan anualmente su presupuesto de gastos, sus programas financieros de actividades y de inversión.

La Coordinación Sectorial no se debe de entender como relación de dependencia jerárquica totalmente directa con las entidades sectorizadas, sino como una relación de coordinación e intercomunicación con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos de diferentes entidades y de fideicomisos públicos.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó la comisión permanente fiduciaria de la banca nacional y mixta, cuyo objetivo fundamental consiste en estudiar y evaluar la operación de medidas lineamientos y políticas que permitan adecuar y eficientar la actividad del fideicomiso público, así como agilizar y simplifi-

(56) Ibid pág. 10

car las relaciones de éstas y la fiduciaria y la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (57)

Por otra parte se busco que la constitución y funcionamiento de los fideicomisos constituyeran un medio para contribuir al desarrollo de los proyectos para la satisfacción de necesidades sociales conforme a los planes y programas oficiales. Asimismo se trató de evitar la duplicidad de funciones y que la institución fiduciaria propuesta fuera adecuada de acuerdo a las actividades encomendadas a los fideicomisos y al interés social a que estos respondan.

Como una medida para controlar la información generada en los fideicomisos públicos registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se inició un proceso de sistematización de la misma a fin de poder evaluar el impacto socio-económico de su operación. Dentro de este quedaron incluidos los fideicomisos que fueran constituidos por las entidades paraestatales, donde la Secretaría no funge como fideicomitente, a fin de poder conocer y precisar el universo de los fideicomisos públicos.

(57) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Fideicomiso Público en México, Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México 1981, pág. 89

4.2.3 MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Los mecanismos de funcionamiento más importantes durante el período de 1976 a 1982 se pueden considerar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los Líneamientos para la Sectorización Administrativa.

En ellos quedó expresado que la organización de la administración pública era indispensable para elevar la productividad de las entidades paraestatales; es por eso que la coordinación sectorial--funció como un instrumento relevante para tal objetivo.

A su vez en la Ley se definieron en forma clara las atribuciones y funciones de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Además, se estableció que las entidades paraestatales debían de conducir sus relaciones con el poder Ejecutivo a través de la Secretaría o Departamento que este determinara como coordinador de --sector. En consecuencia, el fideicomiso público como un elemento de la administración paraestatal debía de sujetarse a tales disposiciones legales, que en su conjunto conformaban uno de los mecanismos --para su funcionamiento y operatividad de los mismos.

En los lineamientos para la sectorización publicados en Enero de 1977 las entidades sectorizadas agrupaban a 193 fideicomisos públicos, los que se distribuyeron en las diferentes Dependencias -- Coordinadoras de Sector.

Sin embargo, este primer agrupamiento no fué definitivo ya -- que los fideicomisos, al igual que toda la administración pública-paraestatal, habían sido objeto de una depuración constante, es de cir, de un continuo proceso de análisis de los objetivos, estructuras, funciones y naturaleza jurídica llevado a cabo por las instituciones competentes (Secretaría de Programación y Presupuesto, -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos y Coordinadores de Sector) a efecto de poder definir su importancia dentro de la economía nacional o su interés público en la sociedad mexicana.

Lo anterior tenía como propósito conseguir una mejor racionalización de los recursos del Gobierno Federal.

Es así como los fideicomisos se vieron afectados por incre-- mentos y decrementos.

Los incrementos eran las omisiones de aquellos fideicomisos-- que habían sido constituidos antes del 13 de Enero de 1977, en el-

memento de la integración del primer Acuerdo de Sectorización, y-- de los cuales se desconocía su existencia y que fueran a ser in-- cluidos en posteriores Acuerdos.

Las creaciones consistían en aquellos fideicomisos constituidos del primero de Diciembre de 1976 hasta finales del sexenio.

Por otra parte los decrementos se referían a los retiros de los fideicomisos que fueron extinguidos con anterioridad a la fecha de la publicación del Acuerdo de Sectorización o por encontrarse duplicados, debido a que, en ocasiones se conocía al fideicomiso con otra denominación y se encontraba sectorizada con ambos nombres.

También se puso en práctica la extinción de aquellos fideicomisos que de, de acuerdo a los procedimientos legales habían dejado de tener existencia jurídica.

Estos lineamientos fueron modificados en el mes de Julio de ese mismo año, con lo cual quedaron mejor definidas la atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencias orientadoras y de apoyo global.

Por una parte la Secretaría de Programación y Presupuesto de-
someter a consideración del Ejecutivo Federal la modificación de
las bases de organización de las entidades agrupadas en sectores,
así como también para fusionar, disolver o liquidar a aquellas en-
tidades que no cumplieran con sus fines sociales para los que ha-
bían sido creadas.

En cambio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía -
que designar dentro de los ordenamientos legales "representante en
los órganos de gobierno, de los organismos descentralizados y em-
presas de participación estatal mayoritaria y nombrar en tanto que
fideicomitente único del Gobierno Federal, por lo menos, un repre-
sentante en los comités técnicos de los fideicomisos de la adminis-
tración pública centralizada" (58)

El 24 de Abril de 1979 se publicó el acuerdo por el que las--
dependencias y entidades de la administración se deberían de ade--
cuar al proceso de reforma administrativa.

Dentro del mismo se consideró necesario institucionalizar los
mecanismos de reforma, tanto a nivel sectorial como institucional,
también se señalaba que al presidente de la república le correspon-
día iniciar e instrumentar las reformas en todo lo concerniente al
ámbito global de la Administración Pública Federal.

(58) Boletín de Estudios Administrativos No. 9, Presidencia de la-
República, Ed. Coordinación General de Estudios Administrati-
vos, pág. 24

En la creación de los fideicomisos aún sin ser elemento personal constitutivo de ellos, la Secretaría de Programación y Presupuesto debe intervenir.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la encargada de constituir y contratar los Fideicomisos del Gobierno Federal.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá de precisar en los contratos respectivos los fines del fideicomiso, así como -- sus concesiones y términos siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto". (59)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que en -- los contratos queden precisados:

a) Los derechos y acciones que corresponden al fiduciario sobre los bienes fideicometidos.

b) Las limitaciones que establezca el fideicomiso o que se deriven por derechos de terceros y,

c) Los derechos que éste se reserve, las facultades que fije, ensucaso, el Comité Técnico.

(59) Decreto por el que se establecen las bases para la constitución, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, D.O. 27 de febrero de 1979 art. 2.

- a) Que dentro de la Administración Pública no exista alguna - institución que desarrolle las actividades que se preten-- den con la creación de fideicomisos y a largo plazo se va- yan a manifestar como duplicatorias.
- b) Que de antemano se hayan hecho los estudios correspondien- tes a la viabilidad y a los aspectos financieros, adminis- trativos y técnicos.
- c) El patrimonio fideicometido debe de estar compuesto por di versos bienes el Estado, los cuales deben provenir de la - Hacienda Pública.

Por lo tanto los fideicomisos sólo pueden constituirse con un interés público.

Es decir, que los fideicomisos se constituyen por medio del - Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público como Fideicomitente único y utilizando los recursos de las entidades que alude el artículo tercero de la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal.

" El titular del Ejecutivo Federal, dará su autorización para la creación de la entidad por conducto de la Secretaría de Progra- mación y Presupuesto.

Administrativos, la que tenía a su cargo estudiar y promover las modificaciones más convenientes de la Administración Pública Federal.

El 27 de febrero se establecieron las bases para la constitución, incremento, modificación, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que estableciera el Gobierno Federal.

Para la constitución de un fideicomiso se requiere, en primera instancia, la declaración unilateral de la voluntad tendiente a la afectación de un patrimonio por parte del fideicomitente, en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual encomienda la titularidad a una institución fiduciaria para la realización de un fin lícito determinado a un interés público.

La creación de un fideicomiso tiene como finalidad la atención de problemas públicos, tratense del manejo o administración de obras públicas o prestación de servicios.

La creación de un fideicomiso público, procede a propuesta del Secretario de la dependencia coordinadora de sector, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando previamente se haya analizado y comprobado que:

de apoyo administrativo general de las dependencias y entidades.

Así mismo, se extendieron unidades de asesoría coordinación y apoyo de la Presidencia de la República, las cuales fungían como -- mecanismos participativos de consulta.

La Secretaría de Programación y Presupuesto estableció meca--- nismos de participación y de consulta con el fin de poderle propo--- ner normas y lineamientos en materia de planeación, programación, -- presupuesto, informática, estadística, contabilidad y evaluación -- al Presidente de la República.

Los Coordinadores de Sector, con el propósito de darle con--- gruencia a sus funciones podían establecer mecanismos de participa--- ción dentro de su ámbito de competencia de acuerdo a los lineamien--- tos generales que señalaran la Coordinación de Estudios Administra--- tivos y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la creación o constitución de las entidades paraestata--- les la Secretaría de Programación y Presupuesto debía someter a -- consideración del Presidente de la República los proyectos respec--- tivos.

Por acuerdo presidencial se creó la Coordinación de Estudios

Además, consideraba que debía de contarse con mecanismos de participación para intercambiar experiencias, proponer soluciones en conjunto a problemas comunes a dos o más dependencias o entidades, así como para armonizar acciones y proponer lineamientos y criterios unitarios para la reforma administrativa.

Para los fines de este acuerdo se llevaron a cabo reformas globales, sectoriales e institucionales.

Las reformas globales consistían en modificar la estructura orgánica, sistema y procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Las reformas sectoriales se referían a las modificaciones o adecuaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupadas en el ámbito de responsabilidades de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, Coordinador de Sector.

En lo referente a las reformas institucionales estas se desarrollaron en el ámbito interno de cada dependencia centralizada o entidad paraestatal.

Las Comisiones Internas de Administración y Programación fueron otros de los mecanismos para planear, coordinar y autoevaluar los programas sectoriales e institucionales, tanto operativos como

En los contratos constitutivos de fideicomisos del Gobierno Federal se deberá reservar al propio Gobierno, la Facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato o Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita" (60)

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando actúe como fideicomitente único del Gobierno Federal, enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, copia de los contratos constitutivos del fideicomiso de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal."

La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá inscribir los fideicomisos del Gobierno Federal en el registro que al efecto lleve, sin perjuicio de los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República" (61)

Entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos, debía de existir una estrecha comunicación en lo referente a la actualización de los registros que se llevarán a cabo en la Administración Pública Paraestatal.

(60) Ibid. art. 16

(61) Ibid. art. 4

Sólo mediante Ley, Decreto o Acuerdo Presidencial debían de crearse los fideicomisos públicos.

O bien, por acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con autorización del Presidente de la República.

Los fideicomisos no podían constituirse para financiar programas propios de las Secretarías de Estado.

Además de que siempre debían de contar con un Comité Técnico o de Distribución de Fondos.

La modificación de los fideicomisos consistía en reestructurar los fines para los cuales fueron creados, también en adecuar su estructura administrativa a esos cambios la integración del Comité Técnico, la Distribución de Fondos o sustituir a la institución fiduciaria.

" La modificación de un fideicomiso público, precede a propuesta del coordinador de sector correspondiente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando se requiera:

- a) Modificar los fines para los que fue creado;

b) Modificar su estructura administrativa;

c) Crear un Comité Técnico o de Distribución de Fondos e modificar la integración del mismo;

d) Sustituir la institución fiduciaria, y

e) Canalizar la propuesta a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para tales efectos se debía recabar en forma previa la opinión de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales emitirán en un plazo no mayor de treinta días, a partir de la fecha en que haya sido solicitada.

En los casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto o el Coordinador de Sector propongan la extinción de algún fideicomiso del Gobierno Federal, dicha Secretaría deberá de recabar previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de un plazo de treinta días a partir de la fecha en que haya sido solicitada la extinción de un fideicomiso debían de emitir su opinión la Coordinación General de Estudios Administrativos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El titular del Ejecutivo Federal, expedirá por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el ordenamiento jurídico- mediante el cual dictará las instrucciones a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proceda a extinguir el fideicomiso en cuestión" (62)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía de enviar el convenio de extinción a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Coordinación de Estudios Administrativos para que estas cancelaran la inscripción del fideicomiso en el registro de la Administración Pública Paraestatal.

(62) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, Méx. 1977, art. 9 pág. 60

4.3 LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO ECONOMICO

El Estado Mexicano en las distintas etapas del desarrollo económico del país, ha tenido que adecuar la estructura administrativa estatal y crear instrumentos para canalizar en forma óptima los recursos financieros y crediticios a la creación de infraestructura y a la satisfacción de las necesidades de las principales áreas productivas de los sectores industrial, agropecuario y comercial.

"Hablar del Fideicomiso Público como instrumento del desarrollo, es hacer referencia a conceptos que se transforman en el tiempo. El que el Estado utilice el fideicomiso, respondiendo a intereses de la colectividad, lo encuadra como público y, utilizarlo como instrumento para propiciar, promover y reforzar ciertas actividades económicas, lo ubica como instrumento para el desarrollo"(63)

Desde la década de los años treinta, pero fundamentalmente en los cincuenta el Estado, a través del Banco de México y Nacional Financiera ha venido creando fideicomisos y fondos de fomento económico. Durante el proceso de industrialización de los años cuarenta la intervención del Estado en la economía se acrecentó, las inversiones públicas se multiplicaron en los sectores estratégicos tales como, el petróleo, energía eléctrica, ferrocarriles, caminos, irri-

(63) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Fideicomiso Público en México, Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República 1982 pag.2

gación, escuelas, hospitales, habitación popular.

Nacional Financiera, S.A. para contribuir al desarrollo industrial constituyó a Disel Nacional, Constructora de Carros de Ferrocarril, Celulosa Chihuahua, Mexicana de Coque y Derivados.

En 1955 se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN), siendo a partir de entonces cuando empezó a consolidar el sistema de Fideicomisos de Fomento Económico, estableciéndose exclusivamente para promover las actividades productivas contenidas en los programas de desarrollo económico y social el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOFEX) y el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP). Además se consolidaron el FOGAIN, el FIRA y el FEFA.

También las instituciones bancarias y financieras alcanzaron gran importancia tales como: NAFINSA, los Bancos de Fomento Cooperativo, Nacional de Crédito, (posteriormente BANPESCA), Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (posteriormente BANOBRAS) y, en 1975, el Banco Nacional Agropecuario.

A mediados de los años sesentas la economía a nivel mundial entro en una fase de receso; esto se reflejó en lo difícil de sus balanzas de pagos y en un estancamiento de su crecimiento económico,-

provocando que el gobierno modificará algunos puntos de su política económica." Formuló programas con claros objetivos de política y -- desarrollo económico, realizó ajustes a la administración pública-- y a la política económica, fortaleció la capacidad negociadora del Estado, modernizó y adecuó el sistema financiero nacional, en especial la banca pública de fomento. Cabe destacar la puesta en operaciones del Banco Nacional de Crédito Rural en 1975 integrando mecanismos de apoyo financiero al campo, la obtención de la mayoría del capital de BISA por NAFINSA y el fortalecimiento y dinámico desarrollo del Banco Mexicano SOMEX." (64)

En 1980 se manifestó en toda su expresión el auge económico -- apoyado en las exportaciones de petróleo; el PIB se incrementó, lo que favoreció la formación de capital; la tasa de generación de empleos se elevó; la producción agrícola e industrial y de servicios-- aumentó en forma considerable.

La banca de fomento en México se ha apoyado en los fideicomis-- sos públicos como instrumentos adicionales en el cumplimiento de sus objetivos y en el apoyo para la instrumentación de programas y proyectos del Gobierno Federal, como sucedió durante el sexenio de López Portillo, en el que la banca sirvió como instrumento y mecanismo para impulsar y evaluar los objetivos y estrategias del Plan Global de Desarrollo y los Planes Nacionales de Desarrollo Agrope-

(64) Ibid. pág. 98

cuario, Pesquero, Industrial, Urbano y Turístico.

Con la reforma administrativa los fideicomisos quedaron considerados como entidades del sector paraestatal y sujetos a sus disposiciones, esto permitió elevar el monto de los recursos crediticios y financieros, NAFINSA, en junio de 1980, contaba con doscientos treinta y seis fideicomisos públicos, siendo en ciento sesenta y uno de fomento económico, canalizando a la actividad económica \$50,000 millones de pesos, aproximadamente representaba un 40% más en relación a 1976.

NAFINSA a través del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), entre el período de 1980 a 1981 canalizó recursos financieros para la adquisición de maquinaria y equipo. El FOGAIN descontó créditos por \$11,580 millones de pesos beneficiando aproximadamente a 6,345 empresas, siendo un 52% de dichos recursos en créditos refaccionarios.

Entre algunos de los fideicomisos que manejaba y controlaba NAFINSA durante el régimen de López Portillo tenemos los siguientes:

Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), teniendo a su cargo financiar estudios y proyectos prioritarios, tanto del sector público como del sector privado. Entre el período de 1980 a 1981,

autorizó 277 préstamos, con un importe de 403 millones de pesos que se canalizaron hacia el sector industrial.

El Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), cuyo objetivo era apoyar empresas, con la aportación de capital de riesgo, otorgando en 1981 una cifra aproximada de 152 millones de pesos.

Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, - Ciudades Industriales y Centros Comerciales, (FIDEIN) teniendo como finalidad contribuir a la descentralización de la industria, así -- como también establecer y reubicar industrias, además promover zonas habitacionales para los obreros cerca de los centros de trabajo. Para ello creó y realizó obras de infraestructura y ventas de - terrenos; hasta 1981 se habían realizado aproximadamente 3.5 millones de metros cuadrados, con un importe cercano a los 668 millones de pesos, generando inversiones por un monto aproximado de 29,000 - millones de pesos.

Y como una forma complementaria de coordinar y apoyar los mecanismos fiduciarios de apoyo y fomento a la industria estableció - el Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria, (PAI) manejando en sus dos primeros años recursos por la cifra de \$2,100 - millones de pesos y en el PAI-II se canalizaron aproximadamente -- \$5,060 millones de pesos, y por medio del fideicomiso Centro Nacio-

nal de Productividad, (CENAPRO) se brindo asistencia técnica y capacitación al personal de las industrias.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, (FONATUR) cuya finalidad era la de localizar nuevos polos turísticos, y capacitación de infraestructura hotelera y empresas turísticas. Los apoyos financieros que otorgó durante el lapso de 1976 a 1980 representó un crecimiento del 500%.

Mientras que el Banco de México tenía a su cargo los siguientes fideicomisos:

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, (FOGA) que había realizado hasta 1980 descuentos por un monto de 120 mil millones de pesos, con cerca de 1,603 mil acreditados.

Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario, (FIRA) y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) .

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, (FOVI)- que en 1980 tenía comprometidos 79 millones de pesos y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, con un monto de-

\$5,181 millones de financiamientos comprometidos en ese mismo año.- Ambos encuadrados en los programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Vivienda.

Fideicomiso del Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC). -- Este inició sus actividades en 1980, con el propósito de apoyar y fomentar la modernización y competitividad del comercio, sobre todo en lo referente a la venta de bienes y servicios de consumo básico, así como también creando los canales indispensables para una mejor comercialización de los productos y adquisición de insumos.

Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, (FOSOC) cuya finalidad era la de fomentar la organización y ampliación de las sociedades cooperativas, otorgando para ello apoyos financieros preferenciales y de garantía, los cuales ascendían en 1980 a \$266 millones de pesos.

Cabe también mencionar que NAFINSA, además de manejar los fideicomisos mencionados anteriormente, también tenía a su cargo los siguientes:

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, (FONACOT) encargandose de otorgar préstamos a los trabajadores para que estos pudieran adquirir bienes de consumo duradero a precios bajos.

Fondo Nacional para Actividades, (FONAPAS) con la finalidad de mejorar y ampliar, las actividades de bienestar social y cultural de la sociedad mexicana.

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, (FONART) -- cuyo objetivo era de conservar la elaboración de artesanías, otorgándoles a los artesanos créditos y anticipos financieros.

Fideicomiso para la Investigación y Educación Pesquera, --- (FIDUEP) con el fin de adquirir equipo para satisfacer las necesidades de investigación y educación pesquera.

Fideicomiso para la adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo Portuario, (FIDEMAP) con la finalidad de negociar condiciones favorables, para adquirir dicho equipo del extranjero, a favor de las empresas u organizaciones que tienen concesión para prestar servicios portuarios.

Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior, (FONASE) cuyo propósito era el de apoyar los programas de servicio social obligatorio.

Fideicomiso para la Emisión de Petrobonos.

Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación --- Ambiental

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, tenía a su cargo los siguientes fideicomisos:

Fondo de Habitaciones Populares, el cual otorgaba créditos para construcción y mejoramiento de viviendas populares. También tenía a su cargo las operaciones fiduciarias del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, y el Fondo Federal de Inversión para agua potable y alcantarillado.

El Banco Nacional Pesquero y Portuario que tenía bajo su control el Fideicomiso de Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero y el Fideicomiso de Fomento Cooperativo Pesquero.

" En 1980, los recursos manejados por los fondos de redes --
cuenta ascendieron alrededor de 155 mil millones de pesos. Para -
1981, se estima que los recursos sumarán 190 mil millones de pe--
sos, 23% superior al año precedente. En este año FOGAIN operará -
un volúmen de crédito superior a los concedidos en sus primeros -
25 años de actividad; el FIRA y FOMEX, por su parte canalizarán --
el 45 y 25% de todos los apoyos otorgados en su historia. Es inte
resante apuntar que FOMEX cubre un tercio de la exportación de --
productos manufacturadas." (65)

Esta expansión de sus actividades ha permitido elevar su con
tribución a las metas nacionales. El apoyo concedido al Sistema -

(65) Ibid. pág. 11

Alimentario Mexicano y al Programa de Productos Básicos son ejemplos importantes. Según cifras estimadas, los apoyos financieros otorgados por los fondos han facilitado la creación de 191,000 empleos durante 1980." (66)

Para 1981 se esperaba generar medio millón de nuevos empleos. Durante el período de López Portillo, SOMEX se reestructuró para poder llevar a cabo dos tipos de operaciones: la bancaria y la industrial. con ello el Banco Mexicano Somex pretendía ofrecer varias ventajas; por una parte se buscaba fomentar a la industria a través de FISOMEX como responsable de realizar inversiones accionarias industriales de manera rentable y financieramente sanas.

" La planeación de SOMEX se adecuó a la estructura que, desde años atrás, había conformado a un grupo de instituciones financieras y bancarias, y a un conjunto de empresas industriales e inmobiliarias que carecían hasta entonces de una estructuración y de una columna vertebral institucional". (67)

El Banco Mexicano Somex, para eliminar algunos cuellos de botella y evitar el mal manejo de los recursos financieros destinados a incrementar la producción del sector industrial, constituyó en 1979 el Fondo de Fomento Industrial Somex, (FISOMEX).

(66) Ibid. pág. 11

(67) Ibid. pág. 131

FISOMEX quedó facultado para financiar sus proyectos, así como para apoyar y participar en las empresas en forma mayoritaria e inversiones industriales.

" En 1978 se destinó el 8.5% de los recursos financieros manejados por los principales fondos de fomento económico, en apoyo a la pequeña y mediana industria; para ello el 1985 este porcentaje se elevó a 13.4 %, asimismo, los créditos en favor a la vivienda y servicios municipales, pasaron de 3.4% al 5.0% en dichos años -- respectivamente". (68)

El Distrito Federal en 1979 absorbió el 10%, de los recursos orientados y canalizados por los fondos de fomento económico hacia las áreas productivas y de bienestar social; y el resto del país concentró el 90%. Mientras que en 1980 el 7% de los recursos fueron para el Distrito Federal y en el interior de la república se concentraron el 93% de los mismos.

En el período comprendido entre 1976 y 1981 los activos bancarios de Somex pasaron de 32 mil a 150 mil millones de pesos mientras que los bienes fideicometidos de 8 mil se incrementaron a 34 mil millones de pesos, y los activos invertidos en las empresas industriales e inmobiliarias se elevaron de 9 mil millones a 40 mil. El personal empleado pasó de 23 mil a 40 mil personas.

(68) Ibid. pág. 87

Hasta el año de 1981 los fideicomisos públicos aproximadamente 300 mil millones de pesos, orientados principalmente a fomentar el desarrollo del país.

El fideicomiso público a parte de utilizarse para estimular el desarrollo del sector industrial, se ha empleado para crear la infraestructura indispensable en el proceso de urbanización de las principales ciudades del país. Sobre todo en la construcción de viviendas, uso del suelo, sistemas de almacenamiento y distribución de agua potable.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1980, contemplaba 31 planes estatales y uno por cada municipio, buscando con ello, impulsar el desarrollo urbano en el interior de la república. El Fondo de Habitaciones Populares tenía como objetivo fundamental financiar viviendas para no asalariados.

Los Fideicomisos Públicos tenían la obligación de ajustarse a los lineamientos del Plan Sectorial de Productividad dentro del cual se prevía un incremento de la productividad física en un 5.6% para 1981 y para el año de 1982 de un 3.8%. Dicho plan era coordinado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Dentro del sector turístico el Fondo Nacional de Fomento al-

Turismo, como una forma de apoyar a la creación y ampliación de la infraestructura hotelera, otorgaba préstamos. Hasta el año de 1981 FONATUR, había aportado créditos por un total de 25,176 mil millones de pesos.

En 1980 se creó el Fideicomiso de Turismo Obrero, teniendo -- como objetivo satisfacer la demanda y la oferta de los trabajado-- res, promoviendo a su vez entre ellos el turismo social.

Los Fideicomisos Públicos dentro del sector agropecuario juegan un papel importante, en la solución de sus principales problemas, teniendo la mayoría de ellos como fiduciario al Banco Nacional de Crédito Rural. "Los fideicomisos ubicados en BANRURAL, como institución fiduciaria, son administrados de conformidad con las-- facultades que la Ley concede y de acuerdo con la coordinación del sector correspondiente." (69)

(69) Ibid. pág. 146

4.4 SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

En el sexenio de López Portillo la política fiscal y financiera sufrieron cambios importantes, por una parte se transformó la estructura del Sistema Bancario, se crearon e integraron diversas instituciones de crédito en organismos de operación múltiple.

Dentro de las modificaciones más relevantes de la política tributaria, se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta, se implantó el Valor Agregado, se promulgó también una Ley de Coordinación Fiscal la que permitía una participación más directa de los ingresos federales a los Gobiernos Estatales y Municipales.

Los fideicomisos, dentro de esta situación, sirvieron de base o de instrumentos para otorgar garantías y asesorías técnicas orientadas a incrementar la producción y la productividad. Es decir, para fomentar las exportaciones manufactureras, el equipamiento industrial, la vivienda de interés social, el turismo, pequeña y mediana industria, cooperativas y a los pequeños comerciantes

El 10 de septiembre de 1982, con la nacionalización de la Banca, los fideicomisos no se vieron afectados, ya que no fue objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del ser

vicio público de banca y crédito ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, tampoco fueron objeto de expropiación -- las instituciones nacionales de crédito, ni las organizaciones auxiliares de crédito.

El día 3 de septiembre, del mismo año, se publicó un nuevo -- acuerdo de los lineamientos de sectorización donde sólo se redefinió la sectorización de la Administración Pública Paraestatal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, emitió un acuerdo el 19 de mayo de 1983 sobre el funcionamiento de -- las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y sus relaciones con el ejecutivo

La Secretaría de Programación y Presupuesto quedó a cargo de la programación, control y evaluación de la operación y del gasto de las entidades paraestatales, así como fijar las metas sectoriales conjuntamente con los coordinadores de sector, con el propósito de definir las normas, lineamientos y directrices globales del gasto y de operación, dentro de las políticas y sujetarse todas -- las entidades paraestatales y en consecuencia los fideicomisos -- públicos.

A la Contraloría General de la Federación, le correspondió--

la planeación, organización y coordinación del sistema de control fiscalización y evaluación de la administración pública centralizada y paraestatal.

Por otra parte, a las Secretarías de Estado y Departamentos-coordinadores de sector se les atribuyó la conducción, coordinación y evaluación, tanto de la programación como de la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad, así como también deben de vigilar las acciones de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos bajo su coordinación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, publicó el 18 de junio de 1983 un decreto en el que las dependencias y entidades de la administración pública federal, debían de proceder a elaborar un programa de descentralización administrativa, es decir, descentralizar sus operaciones, funciones, personal y recursos presupuestales.

El 8 de agosto de 1984 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicó un acuerdo referente a la simplificación administrativa, la cual debían instrumentar las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos.

tos y trámites que se realicen ante ellas, a fin de poder reducir estructuras y funcionamientos administrativos innecesarios.

Como se puede observar los Fideicomisos Públicos se tienen que sujetar a los lineamientos y normas de los acuerdos y decretos mencionados, ya que como parte de las entidades de la administración pública se debe de ajustar a tales señalamientos.

El 6 de enero de 1985 el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, hizo pública la necesidad de reorientar y racionalizar el gasto del Gobierno Federal, indicando fundamentalmente que, para el logro de tal objetivo se debían cancelar los proyectos y programas no estratégicos dándole en consecuencia prioridad a la liquidación o extinción de entidades, fideicomisos públicos y comisiones que no cumplieran con sus objetivos por los que fueron creados.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, dio a conocer el 24 de marzo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, su resolución de disolver, liquidar, extinguir, fusionar o transferir cincuenta y nueve entidades públicas. Se consideraron empresas y entidades de siete Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal, las cuales se tenían como innecesarias porque ya no cumplían con un propósito social, ocho correspondían a la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, veinte y tres a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, tres a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, una a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dos a la Secretaría de Educación Pública, dos al Departamento del Distrito Federal y tres fideicomisos que no se encontraban bajo la coordinación de un coordinador de sector

Las entidades públicas que se liquidaron se encontraban agrupadas por sectores de la siguiente manera: "En el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran Inmuebles --- Guauhtémo S.A., el Fideicomiso para el Otorgamiento de Crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Fideicomiso para adquirir la Cartera a favor de Financiera General, Fideicomiso Ciudad Turística el Palomar, Fideicomiso para Venta y Arrendamiento de Maquinaria o Equipo Auxiliar y de Oficina del Legado de Eduardo Omarini, Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera y Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Ayuntamiento de Mexicali.

En el sector de la SEMIP se liquida o disuelven 18 empresas, entre éstas: Autosomex S.A., Bienes Industriales Somex, Mexaro, --- Dravo de México, Servicios y Suministros Siderúrgicos, Bagazo Industrializado, Productos Domesticos Somex, Alcoholes la Concha, Fibras Nacionales de Poliéster, Solventes de Tehuantepec, Minera Cor

zo y Compañía Minera Santa Rosalía.

También se extinguen cinco fideicomisos dentro del sector de la misma SEMIP, entre los que se encuentran el Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata, Fideicomiso para la Suscripción de acciones Serie A de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la Carretera de Ingenieros y Minas.

Las dos empresas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que se disuelven son Examex S.A y Exportadora e Importadora de Minerales S.A., las de SEDUE son Servicios y Mantenimiento S.A., Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas Valle Verde en Ensenada B.C., mientras que la de Comunicaciones y Transportes es el Fideicomiso 169 para Caminos y Puentes Federales de Ingresos.

En el decreto se explica que también se ha considerado fusionar diversas entidades que tienen afinidad entre sus actividades, con el fin de unificar programas y objetivos a efectos de mejorar sus estructuras administrativas, simplificar procesos de producción y optimar su acción. Entre estas se encuentran varias empresas incluidas en el sector de la SEMIP y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Por ejemplo, fusionan Inmobiliaria Guadalupe con Minera Mon-

clova; Inmobiliaria Sicartsa de Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las -- Truchas; Servicios Atensa en Compañía Industrial Atenique, y Compañía Minera Morex con Minas de California, entre otras.

En el acuerdo también se decidió la transferencia a los gobiernos locales de otras entidades coordinadas por algunas secretarías, como son los casos de los Minerales no Metálicos de Guerrero, Colegio del Bajío, Centro de Investigaciones de Quintana Roo, Centro de Investigaciones Tecnológicas del Estado de Oaxaca, Proquivemex división Agraindustrial e Impulso Minero e Industrial de Baja California S.A.

Por último entre las empresas y entidades del D.D.F. que desaparecen están el Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica y el Conjunto Habitacional CTM Azcapotzalco, de la SEP se liquidaron el Centro Internacional de Física y Matemáticas Orientadas y el Fondo de Cultura Internacional S.A." (70)

En el mes de abril de 1986 el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión un proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, y una Ley Orgánica para las entidades públicas, con las cuales se buscaba racionalizar la utilización de recursos y, consecuentemente, la existencia institucional de las mismas, para fines sociales prioritarios.

Dentro de las perspectivas se puede mencionar que los últimos años los fideicomisos han alcanzado grandes volúmenes de financiamientos.

Es necesario reconocer la existencia de grandes dificultades y problemas, que pese a la existencia de ordenamientos legales donde se establece las bases de funcionamiento y control de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal estas han resultado insuficientes para abarcar en su totalidad el ámbito de competencia de los Fideicomisos Públicos, este hace imprescindible la expedición de una reglamentación al respecto, así como precisar sus procedimientos operativos y principalmente sus objetivos.

Es decir, que se debe de definir con precisión los alcances y fines que el fideicomiso público logrará con su creación. Estos se deben orientar a la solución de problemas de orden puramente públicos.

Con la identificación y señalamiento preciso del objetivo en la constitución de los fideicomisos públicos, se podrán evitar las duplicaciones y contradicciones con los fines o propósitos que persiguen otras entidades del sector paraestatal.

Permitiendo que tanto las entidades como los fideicomisos se-

ajusten y cumplan con los lineamientos y disposiciones señaladas - en los programas de modernización y simplificación administrativa- del Gobierno Federal.

De acuerdo con lo anterior, el futuro del fideicomiso público- depende de las condiciones económicas, políticas, sociales del país, y de las transformaciones que vaya teniendo la administración- pública federal dentro de ese proceso.

Es decir, en la medida que vaya sirviendo de instrumento in-- dependable para resolver los diferentes problemas de la sociedad- mexicana, sobre todo en uso de la distribución de los recursos fi- nancieros, humanos y materiales hacia las áreas productivas de la- economía y el mejoramiento de la vida de los grupos sociales más - necesitados.

Sólo podrá justificarse como jurídica y administrativa en la medida que vaya adquiriendo una autonomía relativa en su funciona- miento interno, en la elaboración y cumplimiento de sus programas, sobre todo en la determinación de sus objetivos, sólo de esta mane- ra podrá contribuir al logro de una coherencia operativa y a una - racionalización del aparato público y no tan sólo permanecer y cre- cer dentro de él en forma anárquica y asistemática.

Además deberán de contar con controles internos que permitan-

vigilar su buena marcha administrativa y financiera de los mismos.

Los fideicomisos públicos pueden servir de instrumentos de desarrollo económico y social, si satisfacen las siguientes condiciones:

a) Que cumplan con los objetivos para los que fueron creados-conforma a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

b) No deben existir fideicomisos que lleven a cabo funciones-similares, a la de otros, a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados o las dependencias centralizadas.

c) Que cumplan con los objetivos para los que fueron creados-en el tiempo señalado, para evitar su proliferación incontrolable.

d) Se debe reservar a las instituciones nacionales de crédito existentes, el manejo de programas o fondos financieros que no requieran necesariamente de la creación de una entidad adicional para el cumplimiento de los objetivos que se señalen en los mismos.

e) También se debe fortalecer las políticas de coordinación sectorial, con el propósito de vincular cada vez más los fi-

deicomisos a las áreas normativas y a los programas sectoriales -- que son responsabilidad de cada Coordinador de Sector.

Por otra parte el Banco de México, conjuntamente con las Se-- cretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Pre supuesto, deben de fijar, diseñar e instrumentar una política mone-- taria y crediticia, acordes con las necesidades políticas económi-- cas y sociales del país, con el fin de llevar a cabo la instrumen-- tación de una política de crédito selectivo, para una mejor cana-- lización de recursos para el fomento económico, a través de los -- fideicomisos públicos de redescuento de cartera, permitiendo con -- ello brindar un mejor apoyo a los sectores agropecuario, indus---- trial y comercial, para fomentar la producción de productos básii-- cos, las exportaciones manufactureras, el equipo industrial, la -- construcción de viviendas de interés social, la pequeña y mediana-- industria, el turismo, a las cooperativas, pequeños comerciantes y en general, para crear la infraestructura y estimular las inver-- siones que se requieran para el desarrollo socioeconómico del país

Los fideicomisos públicos, al igual que el resto de las depen-- dencias y entidades del gobierno federal, deberán de adecuarse a -- los cambios tecnológicos; para ello se requerirá por parte de es-- tas la adopción de nuevas técnicas más avanzadas en los procesos -- productivos, mejores instalaciones y procedimientos administrati-- vos.

Estos cambios deberán de permitir que los apoyos que brindan los fideicomisos, alcancen a un número mayor de usuarios.

Una de las ventajas que puede brindar la utilización de fideicomisos estatales frente a otros tipos de organización, frente a la administración central, es la de no acresentar el aparato administrativo federal sin una plena justificación, pues al terminar o cumplir con el objetivo o fin para el cual fueron creados, su propia naturaleza jurídica obliga a su liquidación.

Por otro lado, aún cuando el fideicomiso estatal puede ser -- comparado o confundido con los organismos descentralizados, tienen una notable diferencia, ya que aquel debe ser constituido forzosamente por una institución de crédito expresamente autorizada para funcionar como fiduciaria, lo que representa una gran ventaja pues decongestiona las labores gubernamentales eliminando la creación de organismos públicos con los consiguientes gastos e inversiones en personal, mobiliario y equipo e instalaciones.

Dentro de la sectorización de las entidades paraestatales llevada a cabo en el proceso de reforma administrativa se agruparon a los fideicomisos de la siguiente manera:

Sector Política Económica

64 fideicomisos-

Sector Asentamientos Humanos	52	fideicomisos
Sector Industrial	22	"
Sector Agropecuario y Forestal	22	"
Sector Educación	13	"
Sectro Comunicaciones y Transportes	9	"
Sector Turismo	9	"
Sector Administración y Defensa	8	"
Sector Pesca	4	"
Sector Comunicaciones	3	"
Sector Política Laboral	3	"
Sector Salud y Seguridad Social	1	"

Esto nos muestra la participación y contribución del fideicomiso es canalizada principalmente, en un 70% a las áreas de política económica, vivienda, fomento industrial, educación y sector agropecuario.

El cuadro siguiente nos muestra la distribución de los fideicomisos por sectores, más específicamente, de acuerdo a la estructura sectorial de la administración pública federal.

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

C O N S T I T U C I O N

PODER LEGISLATIVO PODER EJECUTIVO PODER JUDICIAL

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

SECTOR POLITICA ECONOMICA

SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

<p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS</p> <p>SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA</p>	<p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS</p> <p>SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA</p>	<p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS</p> <p>SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA</p>
---	---	---

SECTOR PESCA

DEPARTAMENTO DE PESCA

<p>DEPARTAMENTO DE PESCA</p>	<p>DEPARTAMENTO DE PESCA</p>	<p>DEPARTAMENTO DE PESCA</p>
-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

SECTOR INDUSTRIAL

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

<p>SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL</p>	<p>SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL</p>	<p>SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL</p>
---	---	---

SECTOR COMERCIO

SECRETARIA DE COMERCIO

<p>SECRETARÍA DE COMERCIO</p>	<p>SECRETARÍA DE COMERCIO</p>	<p>SECRETARÍA DE COMERCIO</p>
--------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------

SECTOR TURISMO

SECRETARIA DE TURISMO

<p>SECRETARÍA DE TURISMO</p>	<p>SECRETARÍA DE TURISMO</p>	<p>SECRETARÍA DE TURISMO</p>
-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL FIDEICOMISOS

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

<p>SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO</p>	<p>SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO</p>	<p>SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO</p>
--	--	--

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL FIDEICOMISOS

SECTOR ADMINISTRACION Y DEFENSA

SECRETARIA DE GOBERNACION

<p>SECRETARÍA DE GOBERNACION</p>	<p>SECRETARÍA DE GOBERNACION</p>	<p>SECRETARÍA DE GOBERNACION</p>
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA		
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL D. F.		
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES		
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL		
SECRETARIA DE MARINA		

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL FIDEICOMISOS

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

<p>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</p>	<p>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</p>	<p>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</p>
--	--	--

SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS

<p>SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS</p>	<p>SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS</p>	<p>SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS</p>
--	--	--

SECTOR EDUCACION

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

<p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</p>	<p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</p>	<p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</p>
---	---	---

SECTOR POLITICA LABORAL

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

<p>SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL</p>	<p>SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL</p>	<p>SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL</p>
---	---	---

SECTOR SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

<p>SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA</p>	<p>SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA</p>	<p>SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA</p>
---	---	---

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL FIDEICOMISOS

CAPITULO V
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL
FIDEICOMISO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA RURAL

ANTECEDENTES DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL S.A.

Los problemas del campo siempre han tenido gran importancia y repercusiones en el desarrollo político y económico del país.

Es por eso que siempre el Estado se ha preocupado por establecer un adecuado sistema de financiamiento, permitiera canalizar adecuadamente los recursos económicos, humanos y técnicos para elevar los niveles de producción y productividad agropecuaria y las condiciones de vida de la población rural.

En 1922 apareció una circular expedida por la Comisión Nacional Agraria, cuyo objetivo era la de organizar cooperativas, así como también mejorar la distribución de los productos agrícolas, la constitución y organización de un sistema financiero oficial se inició con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. en 1926; en ese mismo año apareció la Ley de Crédito Agrícola.

Se dictó en 1927 un Decreto Presidencial sobre el aprovechamiento ejidal, facultándose a la Secretaría de Agricultura para organizar la explotación en los ejidos y la formación de un Fondo de Impulsión Cooperativo, y como una forma de estimular a los pequeños propietarios y la organización de los mismos, se emitieron varias leyes entre las que destacan las siguientes: "Ley de Cámaras-

Agrícolas del 19 de agosto de 1932, la Ley de Servicios Agrícolas - del 19 de agosto de 1932, el Reglamento de la Ley sobre Asociacio-- nes Agrícolas del 23 de febrero de 1934, la Ley de Asociaciones Ga-- deras del 7 de abril de 1937, la Ley de Asociaciones de Productos " del 15 de junio de 1937 y la Ley de Asociaciones Ganaderas del 19 - de abril de 1938." (71)

Con la Ley de Crédito Agrícola de 1934, se inició un sistema - que duró vigente hasta 1975, debido a que en dicha ley las Socieda-- des Cooperativas, fueron sustituidas por las Sociedades Locales de Crédito, las cuales fueron autorizadas para organizar a los peque-- ños propietarios y a los ejidatarios.

En 1935 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con las -- atribuciones de otorgar crédito y asistencia técnica a los colonos, pequeños propietarios, ejidatarios y a las comunidades. El 21 de -- enero de 1942 se dictaron dos acuerdos, en uno de ellos se faculta-- ba al Banco de Crédito Agrícola para estimular e impulsar el culti-- vo del olivo, el hule, el coco, y el cacao, con el fin de apoyar a las industrias abastecedoras de grasas vegetales.

Mediante Acuerdo el 18 de marzo de 1943 se formaron socieda-- des de crédito con los alumnos egresados de las Escuelas Prácticas de Agricultura.

(71) Chávez Padrón Martha, Ley General de Crédito Rural, segunda - edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979, pág. 9

En 1949 el Banco Nacional de Crédito Ejidal a través de su Departamento Fiduciario vendió, aquellas unidades industriales que -- fueran incosteables.

El Banco Nacional Agropecuario, S.A. se creó por Decreto Pre--sidencial, dándose los primeros intentos por unificar el sistema -- bancario de crédito rural, y para descentralizar el crédito agrope--cuario.

El Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., fue creado en 1975-- por Decreto Presidencial, como resultado de fusionar la operación-- del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., y del Banco Nacional Agropecuario, S.A., a -- fin de establecer un sistema oficial unificado de Crédito Rural.

De acuerdo con la Ley General de Crédito Rural de 1976, Banru--ral tiene la función de organizar, supervisar y de apoyar las acti--vidades de los doce Bancos regionales, siguiendo la política esta--blecida por Banrural, proporcionan los créditos destinados al desa--rrollo rural a través de una red de sucursales.

Banrural, como institución Nacional de Crédito del Gobierno Fe--deral, debe de poseer como mínimo el 51% de las acciones. De acuer--do a los últimos informes el Gobierno Federal es propietario del --

99.9% de las acciones del Banrural.

El sistema oficial de crédito rural, de acuerdo al artículo ter cero de la Ley General de Crédito Rural, "estará formado por el Ban Nacional de Crédito Rural, S.A., los Bancos Regionales de Crédito-- Rural, la Financiera Nacional de Industrial Rural, S.A., y los fon dos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de redes cuento establecidos por el Gobierno Federal de Instituciones Nacio-- les de Crédito." (72)

El Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. conforme al artículo-- siete de la Ley, "será una institución nacional de crédito,... la-- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y sus Estatutos Generales." (73)

Además, en el artículo ocho de la misma Ley, dice que el capi-- tal Social será "el que determinen los Estatutos Sociales y estará-- representado por dos series de acciones igual al valor: la serie -- "A", de la cual sólo podrá ser titular el Gobierno Federal y cuyo-- monto nunca será inferior al 51% del capital social; y la serie "B" que será nominativa y podrá ser suscrita por entidades del sector-- público y por agrupaciones de productores." (74)

(72) Ibid. pág. 19

(73) Ibid. pág. 23

(74) Ibid. pág. 23

-Banco de Crédito Rural Itsmo, S.A.

-Banco de Crédito Rural Peninsular, S.A.

Banrural tiene la función de coordinar de una forma general y de proveer de fondos necesarios a los bancos regionales; estos a su vez, deben de otorgar créditos a los prestatarios rurales que se encuentren dentro de sus áreas geográficas. De acuerdo a la Ley General de Crédito Rural, Banrural debe de ser propietario mayoritario de cada Banco Regional.

En 1981 todos los Bancos Regionales ya eran propiedad del Banrural, que en ese mismo año ya contaban con 634 sucursales, lo que permitía a Banrural cubrir una superficie más amplia de su ámbito geográfico. Al 31 de diciembre de ese año tenía en su manejo unas 225,000 cuentas corrientes aproximadamente, ya fueran éstas de depósito, de ahorro, etc.

OPERACION DEL BANRURAL

La operación del Banrural se divide en dos áreas bancarias y fiduciarias, las primeras consisten en la participación de financiamiento de las principales actividades agropecuarias en regiones altamente productivas y de recuperación crediticia rápida. Además otorga crédito a zonas cracterizadas por un alto índice de baja---

productividad, con la finalidad de brindar asistencia técnica, generar empleos y elevar los niveles de vida de la población rural.

En sus actividades fiduciarias, participa en el cumplimiento de los objetivos de los programas especiales de inversión y préstamo que apoyan y complementan la actividad crediticia normal. Con dichos programas se persigue incrementar la producción y productividad agropecuarias, contribuyendo en la construcción de obras de infraestructura rural, organización y capacitación, así como asistencia técnica a los responsables de su ejecución.

La Ley General de Crédito Rural establece los tipos de préstamos que Banrural puede otorgar, la finalidad de tales créditos y los, individuos y grupos que pueden ser aptos para el crédito, tales como comunidades ejidales, entidades de producción rural, pequeños propietarios de tierras, asociaciones rurales colectivas, y todas aquellas que realicen actividades agropecuarias.

Los Bancos Regionales otorgan préstamos de los siguientes tipos:

a) Préstamos a Corto Plazo para actividades rurales específicas, tales como cultivos, preparación de la tierra, adquisición de semilla y alimento para el ganado. El monto puede ser hasta el 100%

del prestatario, las condiciones de dichos préstamos están relacionados con el ciclo de producción que es por lo general de un año.

b) Préstamos a Mediano y Largo Plazo, para inversiones de capital relacionadas con la producción agrícola primaria, incluyendo la compra de maquinaria y equipo, desmontes y pequeños proyectos de irrigación, establecimientos de plantas y almacenes; estos préstamos son otorgados hasta por el activo financiado, su plazo no puede exceder de 15 años.

c) Préstamos a Mediano y Largo Plazo para la compra de equipo y construcción de instalaciones para el procesamiento, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios.

d) Préstamos otorgados para permitir a los productores bajo condiciones de mercado desfavorable, esperar una mejora de las mismas; estos préstamos se otorgan asegurándolos por una garantía sobre el producto y sus réditos y el monto principal, este puede ser hasta un 80% del costo del valor comercial del producto garantizado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fija las tasas de interés máximas que Banrural y los Bancos regionales pueden aplicar a sus préstamos. El Gobierno Federal, a través del Banrural, lleva a cabo una política de proveer créditos al Sector Agropecuario, a--

un costo más bajo del que se puede obtener en los Bancos.

Las tasas de interés en préstamos a corto plazo varían del 16% al 22% dependiendo del prestatario involucrado.

Banrural, en 1981 otorgó préstamos a su clientela por un monto estimado de 81,974 millones de pesos, siendo el 72.8% préstamos a corto plazo y el 19.5% correspondiente a préstamos a mediano y largo plazo.

Durante 1978 el desarrollo de las funciones bancarias del Banrural, consistió en elevar la captación en cuentas de cheques, ahorro y valores financieros por una cantidad aproximada de 1,202 millones de pesos, superando en un 103% a lo captado en 1977.

OPERACIONES FIDUCIARIAS

Tanto el Banrural, como los fideicomisos de que es fiduciario, se encuentran bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Por lo tanto, las operaciones fiduciarias se realizan conforme a los lineamientos de estas dos dependencias.

"BANRURAL administra y controla los bienes afectos a los fideicomisos, con base en las disposiciones del contrato que dió origen a cada uno de los mandatos y en las resoluciones de sus respectivos Comités Técnicos, para la celebración de todos los actos, contratos y convenios de los que se deriven derechos y obligaciones para los Fideicomisos y para la Institución Fiduciaria." (75)

"Los Fideicomisos en BANRURAL constituyen instrumentos para -- llevar a cabo las operaciones especiales de apoyo al crédito rural contempladas en Ley General de Crédito Rural. Como complemento necesario al crédito que otorga normalmente BANRURAL, se realizan a través de ellos, las operaciones consistentes en inversiones, préstamos y descuentos, para obras de infraestructura, organización, capacitación, asistencia técnica, financiamiento de programas especiales, incorporación a la producción comercial de áreas marginadas y realización de estudios técnicos agropecuarios; todas ellas orienta

(75) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Fideicomiso Público en México, Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República 1981. pág. 146

das hacia la integración y consolidación productiva del sector rural del país" (76)

Durante el proceso de Reforma Administrativa, Banrural extingió a los fideicomisos que ya habían cumplido con su objetivo, cuyo número fue de 66 entre el período de 1976 a 1981; 16 devinieron en mandatos para la recuperación de sus carteras y 3 se fusionaron.

Doce fideicomisos se encontraban en una etapa de extinción; El Fondo Ganadero fue creado con la fusión de los fideicomisos Centro de Cría y Desarrollo del Ganado Bovino Lechero (CALAMANDA), el Ganadero Ejidal y el Lanero. Además también se constituyeron el Fideicomiso de Riesgo Copartido, con la finalidad de promover la producción productividad en zonas agropecuarias poco desarrolladas, y el Fideicomiso de Promoción Rural para zonas de potencialidad agropecuaria limitada.

Además de las actividades antes descritas, Banrural llevaba a cabo operaciones complementarias, para incrementar la capacidad de crédito de los campesinos y aumentar la productividad del sector a través de inversiones en infraestructura, organización de campesinos, y asistencias técnicas.

En 1978 Banrural operó fondos destinados fundamentalmente a ---

(76) Ibid. pág. 147

elevant la productividad agropecuaria. En ese mismo año administró catorce fideicomisos, con un monto de 6,779 millones de pesos superior en un 58%, en comparación con el manejado en 1977.

Estos recursos fueron obtenidos por recuperaciones y transferencias fiscales que representaron el 72% del financiamiento mientras que el resto fue a través de préstamos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo los cuales sumaron el 14% y el restante 14% fue con la utilización de fondos internos y propios.

Banrural, para poder cumplir con sus funciones y objetivos económicos y sociales, se apoya en los Fideicomisos Públicos como instrumentos canalizadores de recursos financieros indispensables para abrir nuevos polos de desarrollo económico.

Principalmente en el área rural, estos se clasifican en:

a).-Fideicomisos de Crédito; Banrural contaba hasta 1982 con los siguientes fideicomisos: Fideicomiso de Inversiones de Crédito en Areas de Riego y Temporal (FICART). Este se encargaba de elaborar programas de crédito agrícola, celebraba operaciones de redescuento, para financiar créditos refaccionarios, de avío y para adquirir maquinaria, equipo de instalaciones para la explotación de productos agrícolas.

Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequera. Este se encargaba de la formulación de programas para el desarrollo de la zona henequera del país, mediante el otorgamiento de créditos a los ejidatarios para la producción e industrialización primaria del henequén e incrementar los ingresos de los campesinos de dicha zona.

Fideicomiso Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, financiaba proyectos a favor de las agroindustrias, proporcionándoles créditos capital y participando como accionista; también brindaba asesoría para una mejor comercialización de sus productos.

Fideicomiso para la Investigación, Cultivo y Comercialización del Hule Natural (FIDHULE), proporcionaba créditos para impulsar la investigación del cultivo y comercialización del hule natural, con el fin de mejorar la producción de dicho producto.

Fondo Ganadero, su función era la de incorporar nuevas áreas a la producción de ganado, tanto al mayoreo como al menudeo, con el fin de reactivar y mejorar la economía de los campesinos.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Crédito a Cooperativas Escolares (FOCCE). Este fideicomiso elaboraba estudios y programas, con la finalidad de otorgar créditos de avió y refaccionarios, para beneficiar a las cooperativas escolares agropecuarias.

b).- Fideicomiso de Infraestructura; hasta el año de 1982 el Banrural tenía los siguientes fideicomisos; Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, (FOIR). Este se encargaba de proponer inversiones, para la realización de obras de infraestructura rural, así como también se responsabilizaba de formular y supervisar programas de desarrollo agropecuarios y ganaderos y construcción de abrevaderos, caminos, canales, además de la realización de desmontes agrícolas y ganaderos, para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y mejorar los niveles de vida de los campesinos.

Fideicomiso para la Rehabilitación de Distritos y Unidades de Riego. Su objetivo consistía en brindar apoyo financiero para fortalecer las acciones de rehabilitación de los Distritos y Unidades de Riego, a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; lo que destaca de este fideicomiso es el Fideicomitente ya que este estaba formado por instituciones de crédito privadas y mixtas, afiliadas a la Asociación Nacional de Banqueros de México, A.C.

Fideicomiso Candelilleros, Este brindaba apoyos financieros para la realización de obras e inversiones a los campesinos para que estos explotaran mejor la zona candelillera del país.

c).- Otros Fideicomisos. Hasta 1982 se contaba con los siguientes fideicomisos:

El Fideicomiso para la Organización y Capacitación Camresina-- (FOCC), que promovía la organización de los ejidos, comunidades, y otras formas de organización de productores, con el propósito de -- constituirlos en sujetos de crédito para así poder formar unidades-- económicas e incrementar la producción del sector agropecuario.

El Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata, cuya fina-- lidad era la de otorgar créditos refaccionarios y de avío para fi-- nanciar instalaciones de baños garrapaticidas; además, promovía la-- campaña para combatir la garrapata.

Fideicomiso Fondo del Programa Descentralización de las Explota-- ciones Lecheras del Distrito Federal (PRODEL), que estudiaba, plani-- ficaba y realizaba actividades para la explotación lechera en el á-- rea metropolitana del Valle de México.

Fideicomiso Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Fro-- gramas de Crédito Agrícola (FEDA). Este realizaba toda clase de es-- tudios tendientes a la elaboración de planes de desarrollo agrope-- cuario y programas de financiamiento agrícola.

En el período de 1976 a 1981, las operaciones y apoyos finan-- cieras de los fideicomisos integrantes del sistema Banrural, se in-- crementaron. En su conjunto los montos presupuestales se elevaron--

durante los años de 1979, 1980, 1981, de 12,891, a 15,120 y 21,666 millones de pesos respectivamente, lo que representó un incremento del 68%.

El impacto social y económico de los fideicomisos del Banrural se puede observar de la siguiente manera:

El Fideicomiso para Crédito en Areas de Riego y Temporal, --- (FICART), se creó en 1970 con el fin de poder satisfacer las necesidades de riego de los grupos ejidales más necesitados del país; - su radio de acción se amplió en 1976 y en 1977 con recursos obtenidos del Banco Interamericano.

Durante 1977, la inversión financiera se este fideicomiso se elevó a 1,145 millones de pesos, representando un (369), con relación a 1976, orientándose el 78% al financiamiento de adquisición de maquinaria y equipo.

Para el año de 1978 el monto de su financiamiento superó el - de 1977, en 739 millones de pesos, siendo un 51% más; en lo referente a la adquisición de maquinaria y equipo se orientó en ese --- año el 62% para dicho fin, el 24% se canalizó a la construcción de instalaciones, el 6% a la adquisición de cultivos y un 5% a cultivos perennes.

Los financiamientos totales se encrementaron en el año de 1979 llegando a un monto de 520 millones de pesos, superior a un 24% más con respecto al año de 1978, canalizándose el 57% a la adquisición de maquinaria y equipo, el 21% fue para la construcción de instalaciones, el 10% a la adquisición de ganado, el 8% para cultivos perennes y el 3% a la rehabilitación de tierras.

Como una forma de otorgar mejor créditos, el fideicomiso instrumentó el programa "directores de producción" a través del cual brindaban técnica. Con las operaciones realizadas en 1980, cuyo monto fue de 3,906 millones de pesos, permitió beneficiar a un total de 173,000 acreditados, en una superficie aproximada de 468,000 hectáreas.

Entre el período de 1977-1980, el fideicomiso operó la cantidad de 12,526 millones de pesos, beneficiando a 505,000 productores en un radio de acción aproximado de 2 millones 93 mil hectáreas. Durante 1981 puso en práctica un plan de operaciones por un monto de 6,300 millones de pesos, lo que representó un incremento del 47% en relación a las operaciones realizadas en 1980, dentro de las que se tenía calculado mecanizar 111,280 hectáreas, y asegurar la recolección en 49,700 hectáreas; además, construyó un sistema de riego que benefició a los ejidatarios propietarios de una área de 55,740 hectáreas, obteniendo una producción de 40,8 millones de litros de le-

che y 3,930 toneladas de carne.

"Desde su creación, FICART ha evolucionado en base a elevada tasas de crecimiento en sus operaciones, ámbito y estructuras operativas. Su cartera creció de \$482 millones en 1976 a \$8,391 en 1980, que a precios corrientes representa un crecimiento anual promedio de 114%. Los créditos ejercidos variaron de \$310 millones en 1976 a \$3,906 millones en 1980, lo que representa un crecimiento de más de trece veces y a \$6,300 millones en 1981 que eleva la cifra original 20 veces.

Estas operaciones han sido deportadas principalmente con recursos del BID, del Gobierno Federal y las recuperaciones del Fideicomiso". (77)

Para 1982 se tenía programada "una operación de aproximadamente \$14,000 millones a fin de apoyar al Sistema Banrural en sus esfuerzos por llevar recursos crediticios a un número mayor de productores agropecuarios; estos recursos, además de apoyar a las áreas de riego, se enfocarán a aquellos programas prioritarios en Zonas Temporales donde el Gobierno Federal está invirtiendo en infraestructura, servicios técnicos y capacitación." (78)

Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR). Des-

(77) Ibid. pág. 159

(78) Ibid. pág. 159

de su constitución, tuvo como finalidad la realización de obras de infraestructura, para beneficiar a campesinos de escasos recursos y, a partir de 1977, empezó a participar en los programas de desmontes, subsuelo, nivelación de suelos y programas especiales, lo que permitió incorporar nuevas tierras al cultivo.

En 1978 canalizó 2,172 millones de pesos para financiamiento -- de obras de subsuelo y rastreo en una área de 351,466 hectáres y -- desmontes en 147,538 más, con fines agrícolas, de perforación de -- 222 pozos profundos; de desmosnte 23,780 hectáreas y acondiciona--- miento de otras 18,148 con fines ganaderos; así como también diver- sas obras complementarias de infraestructura rural.

El fideicomiso a través de sus apoyos financieros y asistencia técnica a los campesinos de escasos recursos, los convierte en sujetos de crédito, al hacer productiva su tierra.

Fideicomiso para la Rehabilitación de Distritos y Unidades de Riego. Este fideicomiso inició sus operaciones en 1975 con un capital global de 10,000 millones de pesos, con una duración de tres -- años a partir de 1979. Con esto se cubrieron aproximadamente 700 -- mil hectáreas. Hasta 1980 se habían atendido 411,609 hectáreas y -- para 1981 se tenía programado atender a 287,939 hectáreas adiciona- les.

Fideicomiso Henequero. Este, desde su creación hasta 1981 había beneficiado a unas 240,000 hectáreas, correspondiendo 157 a la producción del henequén, 3000 a fruticultura, 71,000 a la ganadería bovina y 1700 al cultivo de la higuera.

En 1981 se aprobó un plan de inversión superior a los 2,754 millones de pesos, más los recursos ya invertidos cuyo monto era de 7,446 millones de pesos, se orientaron a incrementar la producción y mejorar las condiciones de vida de los productores de la zona henequera del país.

Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata. Este fideicomiso se creó con la finalidad de superar las pérdidas sufridas en 1975 por la ganadería a consecuencia de la garrapata; dicha pérdida llegó a ser de 2,500 millones de pesos anuales.

Su operación la inició con un préstamo obtenido por el BID, por la cantidad de 35 millones de dólares. En el año de 1981 se tenía calculado en 84.5 millones de hectáreas libres de este parásito. Si el fideicomiso no hubiera intensificado la campaña contra la garrapata durante el período de 1975 a 1981, las pérdidas hubieran llegado a los 14,200 millones de pesos, a precios constantes, resultando beneficiados los ganaderos por el monto de 10,800 millones de pesos.

FINANCIAMIENTO POR TIPO DE CREDITO Y LINEAS PRINCIPALES
(millones de pesos)

TIPOS DE CREDITO Y LINEAS PRINCIPALES	1981	1982	VARIACION
AVIO	21,400.9	22,013.4	612.5
AGRICOLA	15,879.9	15,778.9	(-)101.0
AJONJOLI	163.5	201.3	37.8
ALFAFA	220.2	189.4	(-) 30.8
ALGODON	4,234.4	4,008.1	(-)228.3
ARROZ	445.9	343.0	(-)102.2
CARTAMO	543.2	738.0	194.8
PERJOL	629.3	760.9	131.6
MAIZ	2,717.2	2,846.3	129.1
PAPA	69.3	183.2	113.9
SORGO GRANO	1,537.0	1,455.2	(-) 81.8
SOYA	303.5	360.9	57.4
TRIGO	1,560.2	1,649.2	89.0
OTRAS LINEAS	3,456.2	3,045.4	(-)410.8
GANADERO	3,107.3	3,632.7	526.4
BOVINO	2,060.1	2,494.6	434.7
PORCINO	645.0	639.3	(-) 5.7
OTRAS LINEAS	402.2	498.6	96.4
INDUSTRIAL	1,683.5	1,958.2	304.7
OTROS AVIOS	730.2	613.6	(-)116.6
REFACCIONARIO	2,914.8	3,683.9	771.1
OTROS CREDITOS	705.8	1,195.3	489.5
TOTAL	25,021.5	26,894.6	1,873.1

Fuente: Informe Anual, Banco Nacional de Crédito Rural.

FINANCIAMIENTO POR TIPO DE CREDITO Y ACTIVIDAD ECONOMICA

(millones de pesos)

TIPO DE CREDITO Y ACTIVIDAD ECONOMICA	1981	1982	VARIACION
AVIO	21,400.9	22,013.4	612.5
AGRICOLA	15,879.9	15,778.9	(-)101.0
APICOLA	62.0	38.3	(-) 23.7
AVICOLA	237.6	229.6	(-) 8.0
GANADERO	3,107.3	3,632.7	525.4
INDUSRIAL	1,683.5	1,988.2	304.7
SERVICIOS	364.6	255.5	(-)109.1
REFACCIONARIO	2,914.8	3,685.9	771.1
AGRICOLA	2,032.5	2,252.1	216.6
APICOLA	16.9	22.1	5.2
AVICOLA	28.0	47.9	19.8
GANADERO	747.9	1,157.4	409.5
INDUSTRIAL	82.2	202.7	120.5
OTRAS ACTIVIDADES	7.3	3.7	(-) 3.6
OTROS CREDITOS	705.8	1,195.3	489.5
AGRICOLA	440.6	745.9	305.3
GANADERO	12.0	20.3	8.3
OTRAS ACTIVIDADES	253.2	429.1	175.9
TOTAL	25,921.5	26,894.5	1,873.1

Fuente: Informe Anual 1982, Banco Nacional de Crédito Rural.

Programas de Crédito Agrícola (PEDA). Su constitución obedeció al -- compromiso contraído por el Gobierno de México, con el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En 1981 se estaban -- elaborando, "entre otros estudios, los relativos a la actualización de costos de producción de 11 cultivos básicos, actualización del -- correspondiente a niveles de empleos, subempleo, del sector rural, -- informes anuales al BID y al BIRF; además, se está participando en una investigación sobre efectos del Sistema Alimentario Mexicano en el Sector Rural." (79)

Fideicomiso de Riesgo Compartido. Fue creado en 1981, para par-- cipar en los objetivos de los programas del Sistema Alimentario Me-- xicano, el de Insumos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hi-- dráulicos, así como en el Riesgo Compartido con la finalidad de be-- neficiar a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, lo -- que permitió a través de subsidios reducir los precios de la semi-- lla mejorada en un 75%, un 30% el de los fertilizantes, con una --- aplicación del 12% de tasa de interés sobre los créditos de avío.

En las zonas de temporal y de cultivo de maíz y frijol se otor-- garon créditos especiales para adquirir paquetes tecnológicos que-- ayudaran a la mecanización para una mejor utilización de la semilla mejorada, de los fertilizantes y la óptimización en el aprovecha--- miento de los insumos.

(79) Ibid. pág. 164

Fideicomiso de Promoción Rural (FIDEPROP). Este fideicomiso se formó como instrumento de apoyo a las operaciones de crédito rural, y para promover la canalización racional de los recursos orientados a los campesinos marginados y pequeños propietarios, con el propósito de mejorar los niveles de vida de los mismos e incrementar la productividad de estos, para así convertirlos en sujetos de crédito.

5.2 FIDEICOMISO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA RURAL (FOIR)

Una vez dejado establecido en los capítulos anteriores las bases legales y teóricas, así como su participación en la economía -- del Fideicomiso Público en México, es necesario tratar el caso concreto sobre el Fideicomiso de Obras de Infraestructura Rural, (FOIR), con el fin de analizar la relación y contribución del Fideicomiso -- en la Administración Pública Federal, las contradicciones que se -- dan en el ámbito teórico y práctico que le sitúan en forma ambigua-- dentro del sector público y que conlleva a la proliferación constan-- te e incontrolable de dicha institución.

Para llevar a cabo dicho análisis es conveniente que se ubi -- que al Fideicomiso a tratar en el marco de operación en el que de-- sarrollan sus actividades.

El Fideicomiso Obras de Infraestructura Rural (FOIR), fue crea-- do el 27 de junio de 1973, para realizar obras de infraestructura-- rural y para formular y supervisar programas de desarrollo agrope-- cuario.

De acuerdo con los artículos 346 de la Ley de Títulos y Opera-- ciones de Crédito y el 49 de la Ley Orgánica de la Administración-- Pública Federal, quedó constituido de la siguiente manera:

Fideicomitente del Gobierno Federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fiduciario: Banco Nacional Agropecuario S.A.

Fideicomisario: ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios minifundistas.

Comité Técnico: los representantes del Banco Agropecuario, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1979 se publicó el acuerdo presidencial facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Programación y Presupuesto para realizar modificaciones al FOIR, así el 2 de diciembre de 1981, se firmó el convenio modoficatorio por medio del cual quedo integrado de la siguiente forma:

Fideicomitente; Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fiduciario: Banco Nacional de Crédito Rural.

Fideicomisario; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños pro-

pietarios minifundistas.

Comité Técnico: integrado por un representante permanente del Banrural, que concurre con voz pero sin voto y que funge como Secretario Técnico del mismo, por un secretario propietario y un suplente de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

Algunos de los fideicomisos administrados por Banrural, realizan funciones similares a las llevadas a cabo por el FOIR, entre los que tenemos los siguientes:

Fideicomiso de Inversiones de Crédito de Areas de Riego.

Fideicomiso para la Rehabilitación de Distritos y Unidades de Riego.

Mencionaremos ahora las acciones del FOIR para poder apreciar la similitud de sus programas con los anteriores:

Como ya fue mencionado anteriormente, el propósito fundamental del FOIR, es el de mejorar el nivel de vida del sector campesino y, en particular, de aquellos de escasos recursos mediante la inversión para obras de infraestructura rural, desmontes, subsuelo, ver-

foración de pozos, rehabilitación de suelos, abrevaderos, caminos - de operación, despiedres entre otros.

Aclarando lo anterior, conviene mencionar que las actividades desarrolladas por el FOIR, desvirtuan el propósito sustantivo por el que fue constituido, ya que es importante señalar que el mismo fideicomiso fija sus propios objetivos, tomando en consideración -- los resultados que ha obtenido durante los años de operación, y evitar, en la medida de lo posible las decisiones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o cualquier otra dependencia ajena a BANRURAL, en la determinación de sus planes de operación anuales, para lo cual es indispensable conocer cuales son los programas que estas dependencias tienen y cuales son en los que puede coadyuvar a alcanzar los objetivos sectoriales que se persigan.

Esto proporcionaría que los planes de operación fueran congruentes con los recursos financieros asignados a las inversiones en regiones o áreas previamente seleccionadas.

También podemos afirmar que el FOIR no está cumpliendo con ciertos lineamientos como lo es el acuerdo de sectorización pública en 1979, en el que se establece que para la constitución de un fideicomiso no debe de existir otro organismo que realice actividades similares al que se pretender crear.

Aunque si bien, en 1973 cuando fue creado el FOIR, no existía dicho acuerdo, es preciso tomarlo en consideración para evitar una duplicidad de actividades ya que trae como consecuencia un desperdicio de recursos y una proliferación de organos que desempeñen funciones similares situandolo en forma ambigua dentro del sector público, en tanto no se cumpla con las disposiciones jurídico-administrativas para desempeñar sus funciones.

Lo que nos muestra que esta institución desde el punto de vista formal se encuentra claramente definida; pero en la práctica no se cumple con dichas disposiciones, debido a diversas causas, lo que nos plantea si está dando respuesta a las necesidades sociales, para lo que fue creado o bien responde a intereses políticos y económicos de ciertos grupos sociales en el poder, teniendo en consideración que el Estado mexicano representa y responde a los intereses de la burguesía nacional y extranjera, utilizando esta figura como paliativo para dar solución a las demandas que le plantea la sociedad en su conjunto.

A continuación se muestra un cuadro, donde se señalan algunas de las funciones que son comunes entre las realizadas por el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, Fideicomiso para la Rehabilitación de Distritos y Unidades de Riego, mostrando con esto una duplicidad de actividades, en tanto no se cumpla con las dispo

siciones legales para la creación de este tipo de organismos, lo --
que conlleva a una proliferación y descontrol de los fideicomisos--
dentro de la Administración Pública.

FIDELCOMISO DE INVERSIONES DE CREDITO AGRICOLA.	FIDELCOMISO PARA LA REHABILITACION DE DISTRITOS Y UNIDADES DE RIRGO.	FIDELCOMISO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA RURAL.
<p>Funciones:</p> <p>Elaborar programas de credito agricola.</p> <p>Celebrar operaciones de rescuento .</p> <p>Construir obras de infraestructura agropecuaria.</p> <p>Construcción de caminos.</p> <p>Mejoramiento de suelos.</p>	<p>Otorgamiento de créditos para proyectos agropecuarios.</p> <p>Mejoramiento de obras.</p> <p>Nivelación de suelos</p> <p>Perforación de pozos</p> <p>Subsoleo</p>	<p>Formular programas de desarrollo agricola.</p> <p>Construcción de obras de infraestructura -- agropecuaria.</p> <p>Construcción de caminos.</p> <p>Rehabilitación de suelos.</p> <p>Perforación de pozos.</p> <p>Subsoleo.</p> <p>Abrebaderos</p> <p>Despiedra.</p>

Analizando las obras realizadas por el fideicomiso para constatar si realmente cumple con sus objetivos tenemos:

Los trabajos de subsoleo ejecutados por el FOIR no son obras recomendables para ser llevadas a cabo por él mismo, ya que constituyen parte de la preparación de la tierra, lo cual es una labor que debe de desempeñar el beneficiario, además que no es una obra de infraestructura propiamente dicha.

Concerniente a los desmontes agrícolas, no existe una certeza de que toda la superficie que se desmonta sea incorporada al cultivo, y es óvicio que parte de esas áreas no sean aprovechadas, perdiéndose con ello gran parte de inversiones realizadas. Debiéndose ésta, principalmente a la dispersión y descoordinación con sus residencias y la coordinadora de sector y la falta de un estudio previo a las inversiones.

Por lo anterior sería conveniente contar con un paquete integral de obras de infraestructura en determinada zona o predio que fuera ejecutado y supervisado por personal especializado; asimismo, tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

Contar con un dictámen especializado que incluya una evaluación de la zona o predio a afectar.

Las diferentes responsabilidades del Estado Mexicano han ido imprimiendo el nuevo establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas, que si bien cumplen con su cometido para lo que son creadas, frecuentemente dan lugar a la existencia de un conjunto orgánico dearticulado sin coordinación, con fenómenos de duplicación y contradicción de funciones lo que se convierte en un obstáculo para el cumplimiento de los programas gubernamentales.

El crecimiento de la estructura central y la diversificación del andamiaje paraestatal traen consigo deformaciones en los modelos administrativos y bases jurídicas con los que originalmente deben de responder con rapidez, eficacia y eficiencia a los objetivos políticos.

En el campo específico del fideicomiso público se dificulta cada vez más el control y la evaluación de sus actividades. A menudo se abusa de esta figura pues frecuentemente se pretende resolver problemas administrativos de la más variada índole a través de la formación de fideicomisos, muchos de los cuales desvirtúan su naturaleza encubriendo en realidad a organismos descentralizados o empresas.

Una de las causas que provocan esta situación es el incumplimiento de las reglas para su operación y creación de este tipo de instituciones ya que gran parte de estas se crean sin cumplir con las normas y linamientos establecidos.

CONCLUSIONES

Antes de dar paso a nuestras conclusiones es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos: El ejecutivo federal se ha auxiliado de Instituciones Públicas para cumplir con sus funciones sociales, políticas y económicas a lo largo de la conformación del Estado. Es así como el fideicomiso como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal ha significado un importante instrumento en la aplicación de sus políticas.

Desde el porfiriato las actividades crediticias eran desempeñadas por el clero y comerciantes, razón por la que no se desarrollaron Instituciones de Crédito; sin embargo, en 1989, con la aparición del Código de Comercio se facultó a la Secretaría de Hacienda y al Congreso de la Unión para autorizar la creación de organismos bancarios e instituciones de crédito.

Es hasta 1905 con el Proyecto Limantour, cuando se mencionó la necesidad de incorporar en la legislación mexicana una institución que permitiera colaborar al desarrollo económico tal como lo desempeñaba el trust en Estados Unidos.

Es así, como el fideicomiso público extendió su campo de acción a los ámbitos económico, social, industrial, agropecuario y comer--

cial dándose una clasificación de los fideicomisos de inversión, ma-
nejo o administración de obras públicas prestación de servicios y--
producción de bienes.

En el sexenio de Luis Echeverría Alvarez se da inició al proce-
so de reforma administrativa con la finalidad de contar con mecanis-
mos de apoyo adecuado para la creación de empleos y la prestacón-
de servicios. La política llevada a cabo en este período presiden-
cial permitió que la economía se fideicomisara; los fideicomisos en
materia política y social se utilizaron para satisfacer demandas --
educativas, de vivienda, servicios médico, centros recreativos en--
tre otros; en el aspecto económico se orientaron a la creación de--
infraestructura tanto en las zonas rurales como industriales con la
finalidad de crear nuevas fuentes de trabajo.

Los fideicomisos dentro del régimen de José López Portillo fue-
ron calificados como una masa confusa y desarticulada y como una --
forma para combatir a ésta y, a su vez, para descentralizar y des--
concentrar las actividades del aparato público; se crearon mecanis--
mos de reforma administrativa que permitieran llevar a la práctica--
dicho objetivo entre los que se destacan los Comités Promotores de-
Desarrollo Económico y Social que posteriormente se transformaron -
en Comités de Planeación del Desarrollo Estatal y los Comités Uni--
cos de Coordinación. Se establecen las bases para la Constitución,-

Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos del Gobierno Federal. La sectorización administrativa y la emisión de lineamientos constituyeron un paso importante para el logro de la eficacia y eficiencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales.

Dentro de este contexto y teniendo en cuenta las medidas tomadas en el proceso de Reforma Administrativa y la política económica adoptada en los dos sexenios mencionados, sobre las entidades paraestatales y en este caso, Fideicomiso Público y para dar respuesta a la hipótesis planteada al principio de este trabajo sobre "la contribución del fideicomiso público en la Administración Pública Federal como instrumento de desarrollo en el plano económico, político-social en la consecución de los objetivos nacionales del país", - damos paso a nuestra conclusión.

El Estado ha utilizado al fideicomiso público como instrumento para promover y reformar actividades económicas, políticas y sociales. Durante el gobierno de Luis Echeverría sirvió como instrumento en la aplicación de su política populista a fin de dar respuesta a demandas sociales y creación de fuentes de trabajo en áreas que no resultaban rentables para inversión privada. En el sexenio de López Portillo esta creación de fideicomisos sufre una reestructuración - en cuanto se liquidaron o fusionaron en base a una política de ra--

cionalización, eficacia y eficiencia en la Administración Pública.

Estas reformas tenían por objeto hacer más participativos a los fideicomisos públicos en la economía orientando a la gran mayoría de estos hacia las áreas productivas, principalmente canalizándolos al Sector de Política Económica integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al sector de Asentamientos Humanos integrado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

FIDEICOMISOS	SG	SRE	SDN	SHGP	SPFI	SC	SARH	SCT	SAHOP	SEP	SSA	STPS
AGRUPADOS					SPP							
POR SECTORES	6	1	1	64	22	3	20	9	52	13	1	3
	SRA		ST	DF	TOTAL							
	2	9	4	210								

El cuadro nos muestra la distribución de fideicomisos por sectores administrativos, mencionando en el punto 4.3 del trabajo, lo muestra su participación en áreas netamente económicas.

Por otra parte su utilización frente a otros tipos de organización, frente a la administración pública central, ofrece las ventaja-

jas de un organismos descentralizado y, respecto a estos, presenta la ventaja de no acrecentar el aparato administrativo sin una plena justificación, pues al terminar o cumplir con el objetivo para el cual fueron creados, son liquidados.

Consideramos además que para que los fideicomisos públicos --- sean empleados como instrumentos de desarrollo de una manera eficaz y eficiente en plano político, económico y social deberán tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Cumplir con los objetivos para los que fueron creados conforme a los planes y políticas en el Plan Nacional de Desarrollo.

No deben existir fideicomisos que lleven a cabo funciones similares a las de otros, a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados o las dependencias centralizadas.

Cumplir con sus objetivos en el tiempo señalado, para evitar su proliferación.

Reservar a las instituciones nacionales de crédito existentes el manejo de programas o fondos financieros que no requieran necesariamente la creación de un organismo adicional para el cumplimiento de los objetivos que se señalen en las mismas.

Fortalecer las políticas de coordinación sectorial con el propósito de vincular cada vez más los fideicomisos a las áreas normativas y a los programas sectoriales que son responsabilidad de cada coordinador de sector.

Cumplir con las normas y lineamientos en el cumplimiento de -- sus funciones.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- BATIZA, RODOLFO., "EL FIDEICOMISO EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA.---
TERCERA ED., ED. MANUEL PORRUA S.A., MEX. 1982.
- BATIZA, RODOLFO., "PRINCIPIOS BASICOS DEL FIDEICOMISO Y DE ADMINIS-
TRACION FIDUCIARIA." ED. PORRUA, MEX. 1984.
- BOJALIL, JULIAN., "FIDEICOMISO." TERCERA ED., ED. PORRUA, MEX. 1983.
- CABRERA BRETON,
CUAUTEMOC., "EL FIDEICOMISO ESTATAL EN MEXICO." INSTITUCION--
DE FOMENTO ECONOMICO, MEX. 1985.
- RODRIGUEZ RUIZ,
RAUL., "EL FIDEICOMISO Y LA ORGANIZACION CONTABLE Y FIDU
CIARIA." SEGUNDA ED., ED. CONTABLE Y ADMINISTRA-
TIVAS, MEX. 1981.
- GONZALES VOLCAN,
ABELARDO., "EL FIDEICOMISO UN MEDIO PARA FINANCIAR EMPRESAS"
ED. U.N.A.M., MEX. 1982.
- BANCO MEXICANO
SOMEX., "LAS INSTITUCIONES FIDUCIARIAS Y EL FIDEICOMISO -
EN MEXICO. MEX. 1982.

MUÑOZ, LUIS., "EL FIDEICOMISO MEXICANO" QUINTA ED.; GARDENAS EDITOR
Y DISTRIBUIDOR, MEX. 1982.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, COORDINACION GENERAL DE --
ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA., MEX.,
1981., "EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO."

VILLAGORDOA LOZANO, J. MANUEL., "DOCTRINA GENERAL DEL FIDEICOMISO"
ED. PORRUA., MEX. 1981.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL., PRESIDENCIA --
DE LA REPUBLICA., MEX., 1976.

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEX. 1983.

"ACUERDO DE SECTORIZACION. "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEX,-
17 DE ENERO DE 1977.

"ACUERDO DE SECTORIZACION. "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEX,-
10. DE ABRIL DE 1981.

"DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA CONSTITUCION,-
INCREMENTO, MODIFICACION, ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y EXTINCION
DE LOS FIDEICOMISOS ESTABLECIDOS O QUE ESTABLEZCA EL GOBIERNO FEDE

RAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO, 27 DE FEBRERO DE 1979.

RAMIREZ GOMEZ, RAMON., "LA MONEDA, EL CREDITO Y LA BANCA A TRAVES DE LA CONCEPCION MARXISTA Y DE LAS TEORIAS SUBJETIVAS", UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, MEXICO, D.F. 1985.