

LA BANCA DE DESARROLLO Y LOS FONDOS DE FOMENTO ECONÓMICO

Luis MALPICA DE LAMADRID

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La banca de desarrollo y su evolución*. III. *Los fondos de fomento económico*. IV. *La banca de desarrollo como fiduciaria de los fondos de fomento económico*.

I. INTRODUCCIÓN

Éstas son unas breves reflexiones sobre la banca de desarrollo y su relación con los fondos de fomento económico.

El punto de partida es el relativo al origen del sistema tradicional de instituciones nacionales de crédito y la evolución que ha sufrido a través del tiempo, incluido el nacimiento y avance de los fondos de fomento económico, hasta llegar al nuevo sistema implantado a raíz de la nacionalización de la banca, antecedente inmediato por el que habrían de surgir las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, la expedición de la regulación jurídica que las normara, así como la vinculación de los fondos de fomento a dichas instituciones financieras.

En segundo termino, se hace referencia a las bases legales que sustentan a los fondos de fomento, como fideicomisos públicos; su distinción con el fideicomiso privado y las diferencias resultantes entre los fideicomisos públicos que no tienen la función de fomento económico y de aquellos fondos que no se han constituido como fideicomisos públicos. En este apartado se apuntan las características generales que presentan los fondos de fomento económico.

Por último, se indican las particularidades principales de los diversos fondos de fomento económico, clasificados conforme a la institución fiduciaria que los administra.

II. LA BANCA DE DESARROLLO Y SU EVOLUCIÓN

1. *El sistema tradicional*

A. Surgimiento de la banca nacional

El sistema bancario mexicano es un producto de la etapa constructiva de la revolución, que se inició a principios de la década de los 20.

Con la consolidación política del país se llevaron a cabo las primeras realizaciones. El 25 de agosto de 1925, después de múltiples intentos desde 1918, se expidió la Ley que creó al *Banco de México*, instalado como una sociedad anónima en la que participaban tanto la banca privada como el gobierno federal, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reservaba a una sola entidad controlada por el Estado, el derecho de emisión de papel moneda.

Además de las facultades de emisión, al Banco de México se le asignaban atribuciones reguladoras de la circulación monetaria, del cambio en el exterior y de la tasa de interés.

La razón fundamental que llevó a la creación del Banco de México, fue la necesidad de establecer en el país un régimen bancario con orientación económica y social, y guiarlo con el propósito de establecer una organización crediticia con un espíritu nacionalista.

Durante los primeros años, el Banco tropezó con grandes dificultades, ya que la banca privada no le daba apoyo; fue hasta 1932, con las reformas a su Ley Orgánica, de 12 de abril y 19 de mayo, y con la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de ese año, cuando toma el papel de un verdadero banco central, al obligar a la red bancaria su asociación con esa entidad.

En aquella época de reconstrucción económica, y por la falta de apoyo de las instituciones de crédito privadas, que se evidenciaba con las reticencias mostradas hacia el banco central, el Estado optó por iniciar su propia red financiera que apoyara con créditos a aquellos sectores que lo requerían para poder desarrollarse.

Tal fue el caso del sector rural, que necesitaba de un impulso decidido, toda vez que México era un país eminentemente agrícola.

Bajo esta perspectiva y derivado de la Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926, se instituyó en ese año el *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, que habría de canalizar recursos financieros en apoyo a las actividades del campo, operando así la primera institución nacional de crédito dirigida a fomentar el desarrollo de una actividad

económica en particular, como lo es la agrícola, que reviste gran importancia para la economía nacional. Esta institución tenía como principal objetivo el conceder financiamientos a pequeños agricultores y ejidatarios.

En 1935, casi 10 años más tarde, en el gobierno revolucionario del presidente general Lázaro Cárdenas del Río, cuando la reforma agraria recibía de máxima atención, se fundó, en apoyo de aquella prioridad y en base a la Ley de Crédito Agrícola de 24 de enero de 1934, el *Banco Nacional de Crédito Ejidal*, organismo derivado del anterior Banco Nacional de Crédito Agrícola, pero con funciones independientes, ya que habrían de dividirse sus responsabilidades; a la nueva institución nacional de crédito le correspondería la canalización de los apoyos a los ejidos, mientras que el antiguo banco refaccionaría a los agricultores privados. Tiempo después, en julio de 1975, ambas instituciones habrían de dar origen a lo que en la actualidad es el *Banco Nacional de Crédito Rural*.

Por otro lado, el Ejecutivo federal, en el año de 1933, al ocuparse de sentar las bases para la organización de un sistema bancario sano y eficiente, estimó que se requería de una institución que auxiliara al gobierno a disponer de las propiedades inmuebles que había recibido involuntariamente por causa de insolvencia de personas o sociedades en años anteriores.

De esta manera, el 31 de agosto de 1933, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, la Ley que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una sociedad financiera, con carácter de institución nacional, que tendría por objeto la administración, fraccionamiento, colonización y venta de los bienes inmuebles que se aportaran a su constitución o que adquiriera conforme a las leyes relativas.

Sin embargo, por Ley que modificaba a la anterior, publicada en el *Diario Oficial* del 30 de abril de 1934, la autoridad optó por definir con mayor precisión los fines de la sociedad, lo cual amplió su objeto principal, ya que no sólo se dedicaría a la administración o fraccionamiento de los bienes inmuebles, sino que debería fomentar el crédito territorial; hacer préstamos inmobiliarios; suscribir o contratar empréstitos públicos o privados; encargarse de la organización o transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles; comprar, vender o recibir en depósito acciones, bonos y valores de cualquier clase; girar, aceptar y descontar letras y efectos de comercio; etcétera.

Bajo estos antecedentes, el 30 de junio de 1934, se estableció la escritura constitutiva de la nueva entidad que se denominó: *Nacional*

Financiera, S.A., organismo que actuaría con el carácter de institución nacional de crédito.

Por aquel entonces se constituyó, el 20 de febrero de 1933, el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*, actualmente *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos*, de acuerdo con las modificaciones a su Ley Orgánica, publicadas en el *Diario Oficial* del 15 de febrero de 1969, el cual debía facilitar los créditos necesarios al gobierno federal y a los locales, para llevar a cabo obras de infraestructura y colocar entre la banca privada bonos gubernamentales para tal propósito; creándose, consecuentemente, una nueva institución nacional de crédito que habría de apoyar el desarrollo de las obras y los servicios públicos que la nación requería.

Para el año de 1937, el país se enfrentaba al problema de que las exportaciones de productos agrícolas mexicanos habían perdido terreno, lo que implicaba, necesariamente, desajustes en la balanza comercial. Tal situación se hizo más difícil, en virtud de que la producción agrícola de exportación no recibía recursos crediticios con la suficiente liberalidad ni en cantidades adecuadas.

Para resolver tal problema, se requería de una entidad que coordinara, en su conjunto, las actividades encaminadas a desarrollar el comercio exterior del país, y que favoreciera la concesión de créditos destinados a la producción agrícola de exportación.

En consecuencia, a iniciativa de don Luis Montes de Oca y de don Eduardo Suárez, entonces director general del Banco de México y secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, se fundó, el 8 de junio de 1937, el *Banco Nacional de Comercio Exterior*, institución nacional de crédito establecida para dirigir y fomentar el comercio exterior mexicano.

El 22 de junio de 1937 se fundó el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial*, como el organismo que impulsaría directamente a los productores asociados en cooperativas, a las uniones de crédito y, en general, a los productores de pequeña y mediana escala no asociados.

Ante la necesidad de introducir modificaciones al funcionamiento de dicha institución, fue convertida en 1944 en el *Banco Nacional de Fomento Cooperativo*, dotándolo de todas las facultades legales y ventajas de las instituciones nacionales de crédito, para que pudiera operar con facilidad y ampliar en el futuro su capacidad financiera en beneficio de los grupos de trabajadores solidarios; encargándole la organización y administración de un departamento de ahorro obrero, que le permitiera asimilar el ahorro de las organizaciones sindicales y de los trabajadores. El 30 de diciembre de 1979, por Decreto del Ejecutivo

federal, este banco se convirtió en el *Banco Nacional Pesquero y Portuario*.

Por otro lado, el 15 de julio de 1947, inició actividades el Banco Nacional del Ejército y la Armada, al amparo de la Ley del 26 de diciembre de 1946, publicada en el *Diario Oficial* del día 31, así como el Decreto Reglamentario del 14 de enero de 1947, para efectuar y llevar a cabo operaciones de crédito con miembros del ejército y la armada nacionales, como institución de depósito y ahorro, financiera, fiduciaria e hipotecaria, así como para administrar en fideicomiso el seguro del ejército y la armada nacionales. Su razón social se transformó en 1978 con las modificaciones a su Ley Orgánica, publicadas en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de ese año, denominándose desde entonces como el *Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada*.

Paulatinamente, el estado estructuró un sistema financiero de instituciones nacionales de crédito, que coexistiendo con la banca privada comercial, fungía como canalizador de recursos crediticios para reactivar y desarrollar las actividades económicas que el gobierno federal estimaba oportuno promover y apoyar; de tal manera que habían de considerarse como bancos de fomento.

B. Creación de los fondos de fomento económico

Sin embargo, dadas las complicaciones de una economía en franco crecimiento, se hizo necesario que paralelamente al sistema financiero ya instituido del Estado se crearan unidades técnicas especializadas en algunos sectores de la economía, con el objeto de que se optimizara la labor de apoyo que el gobierno federal les brindaba, a través de la concesión de créditos, lo cual favorecería en mayor medida las acciones tomadas de acuerdo con la estrategia del financiamiento del desarrollo. Surgen de esa manera los fondos de fomento económico.

El gobierno federal encontró en la figura del fideicomiso público la base para la constitución de esos fondos, los cuales configuraron un magnífico instrumento para apoyar las actividades económicas prioritarias, toda vez que la forma de su operación es a través del descuento de papel proveniente de préstamos otorgados por las instituciones de crédito, con lo cual se hizo posible la aplicación de tasas de interés más favorables, esto es, preferenciales, en virtud de que los recursos provenían del fideicomiso y no de la banca, con lo que no se afectaba su rentabilidad.

De esta manera se establecieron los llamados "bancos de segundo

piso", entidades financieras que sin tener personalidad jurídica propia, habrían de canalizar, a través de las fiduciarias, el crédito de fomento que se requería.

Con la banca nacional y los fondos de fomento, el gobierno federal conjugaría un sistema financiero que habría de favorecer la planta productiva del país, mediante la concesión de créditos que la estimulara e incentivara.

Delineado el esquema, se instituyó, en abril de 1954, el primer fondo de fomento en nacional financiera: el *Fondo de garantía y fomento a la mediana y pequeña industria* (FOGAIN), como respuesta a los requerimientos financieros para promover la creación de una nueva capacidad productiva industrial.

Posteriormente y en forma paralela al Banco Nacional de Crédito Rural, se estableció en el Banco de México, en el mes de diciembre de 1954, el *Fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura*, para que, junto con el *Fondo especial para financiamientos agropecuarios*, constituido en el mes de agosto de 1965, y el *Fondo especial de asistencia técnica y garantía para créditos agropecuarios*, fundado en diciembre de 1972, entre otros, conformaran los *fideicomisos instituidos en relación con la agricultura*, conocidos como FIRA.

A raíz de los favorables resultados obtenidos con los primeros fondos de fomento económico, éstos proliferaron poco a poco, atendiendo con recursos financieros muy diversos sectores de la economía nacional: el comercio exterior, la vivienda, la industria, las artesanías, etcétera. Así se creó, en 1962, en el Banco de México, el *Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados* (FOMEX); en 1963, en el mismo instituto central, el *Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda* (FOVI); en 1971, también en el banco central, el *Fondo de equipamiento industrial* (FONEI); en 1974, en Nacional Financiera, el *Fondo nacional para el fomento de las artesanías* (FONART), etcétera.

2. El nuevo sistema

A. Nacionalización de la banca

Hasta 1982, tanto la banca comercial como las instituciones nacionales de crédito, habían crecido y evolucionado fuertemente, de tal manera que fusionaron sus departamentos de depósito financiero e hipotecario, con la finalidad de constituirse como banca múltiple.

Para el 1o. de septiembre de ese año el gobierno federal tomó la trascendental determinación de nacionalizar la banca privada.

Con tal decisión y con lo señalado en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 31 de diciembre de 1982, la banca privada se transformó en sociedades nacionales de crédito; mientras que las instituciones nacionales de crédito no sufrieron modificación alguna, salvo que empezarían a denominarse, con mayor insistencia, como la banca de fomento.

Para evitar que la actividad bancaria volviera a estar en manos de particulares, se optó por elevar a norma constitucional la facultad exclusiva del Estado de prestar el servicio de banca y crédito, de tal manera que así quedó contemplado en el artículo 28 de nuestra Ley fundamental.

B. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

El Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial* del 31 de mayo de 1983, planteó que la nacionalización de la banca ofrecía la posibilidad de una mayor racionalidad en la asignación del crédito entre sectores y regiones, de tal manera que respondiera a las prioridades imperantes en la estrategia de nuestro desarrollo, sin perder la obligación de hacerlo de manera rentable y con criterios estrictos de eficiencia y honradez. Para lograr tales objetivos, señala el documento, los bancos de fomento se especializarían para la atención a sectores determinados; los fondos de fomento y fideicomisos financieros se vincularían, en la mayoría de los casos, al banco de fomento más afín con sus propósitos; las tasas activas de la banca de fomento se ajustarían con flexibilidad, en función del costo de captación relevante de los fondos de que hace uso; el crédito de fomento se daría como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluiría asesoría técnica y extensionismo, y que el crédito de la banca de fomento no se concentraría en unos cuantos deudores, discriminando contra el acceso de otros que, en principio, también se pretendería beneficiar.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, publicado en el *Diario Oficial* del 20 de septiembre de 1984, por su parte, apunta que con la reestructuración y reorientación del sistema de fomento se busca aumentar su eficacia precisando sus funciones generales.

Bajo estos lineamientos, la banca de fomento consolidó su atención a determinados sectores; de tal manera que el agropecuario y forestal quedó a cargo del Banco Nacional de Crédito Rural; las actividades

pesqueras, portuarias y navieras, al Banco Nacional Pesquero y Portuario; las obras y los servicios, al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el apoyo a la planta industrial, a Nacional Financiera, y el comercio exterior, al Banco Nacional de Comercio Exterior. Especial mención merece el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, que tiene a su cargo la atención de las fuerzas armadas del país.

Por lo que se refiere a la estrategia de que los fondos de fomento se vinculen con la institución más afin, el gobierno federal estimó oportuno que el fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX), fideicomiso que era administrado por el Banco de México desde 1962, pasara a ser competencia del Banco Nacional de Comercio Exterior, el que asumiría la función coordinadora de los programas financieros de apoyo a la exportación.

Dicho fondo quedó incorporado en la nueva institución fiduciaria a partir del 1o. de agosto de 1983. Con ello se dio un paso fundamental en la integración de los apoyos crediticios, de garantías y seguros al comercio exterior, mejorando la coordinación y evitando la duplicidad de funciones.

3. *La regulación jurídica del nuevo sistema bancario*

La estrategia del desarrollo planteó la necesidad de una nueva legislación bancaria que precisara las funciones de las instituciones de fomento, así como las normas que regularan su operación.

Bajo tal directriz, el 14 de enero de 1985, se publicó en el *Diario Oficial* la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la que estableció en definitiva la integración del sistema bancario nacional, señalando que éste está formado por sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, por un lado, e instituciones de banca de desarrollo, por el otro, de tal manera que para estas últimas se abandona el concepto de bancos de fomento que venía siendo utilizado, así como el de instituciones nacionales de crédito.

Establecido el orden jurídico ordinario, se hizo necesario que la banca de desarrollo contara con sus respectivas leyes orgánicas; así lo indica el artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

En consecuencia, el Ejecutivo federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, los diversos proyectos legislativos, para modificar las leyes orgánicas de la banca de desarrollo, de tal manera que se ajustaran a la nueva filosofía, o bien, de dotar, por primera vez, de un cuerpo normativo de esa naturaleza, como era el caso del Banco Na-

cional de Comercio Exterior, que desde su creación había carecido de una ley que lo normara.

Así, en el *Diario Oficial* del 13 de enero de 1986, se publicaron las leyes orgánicas del Banco Nacional Pesquero y Portuario, del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y del Sistema Banrural; mientras que el día 20 de ese mismo mes se publicó la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, así como la del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

III. LOS FONDOS DE FOMENTO ECONÓMICO

1. Como fideicomisos públicos

La base legal para la constitución de los fondos de fomento la toma el Ejecutivo federal de la figura del fideicomiso privado, establecido en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señala la posibilidad de que el fideicomitente destine ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria, la cual, en todo caso, debe ser una institución de crédito conforme lo establece el artículo 350 de ese mismo ordenamiento.

Partiendo de la base de los fideicomisos privados, por los cuales los particulares pueden destinar parte de su patrimonio hacia la realización de ciertos objetivos, a través de una institución de crédito, el gobierno federal ha destinado recursos del erario público, con el objeto de que por conducto de instituciones fiduciarias, se logren determinados propósitos, constituyendo de esa forma los fideicomisos públicos, los cuales tienen características especiales que los diferencian del privado.

A. Distinción entre fideicomiso privado y público

En efecto, para el fideicomiso tradicional se establece que el fideicomitente puede ser cualquier persona física o moral, que el fiduciario debe ser una institución de crédito y que el término de duración no pueda ser superior a treinta años.

Para el caso del fideicomiso público, a pesar de que ninguna disposición establece que la institución fiduciaria debe ser una entidad del Estado, ha sido tradición del gobierno federal establecerlos dentro de su sistema financiero; además, esta figura no se sujeta al término de duración de treinta años; ya así lo indicaba la Ley General de Ins-

tuciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su artículo 45, fracción XVI (publicada en el *Diario Oficial* del 31 de mayo de 1941), criterio seguido por la actual Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 66.

Ahora bien, por lo que se refiere al fideicomitente, éste había sido, en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del gobierno federal en los fideicomisos que constituye; sin embargo, el Decreto por el que se establecen bases para la Constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal, publicado en el *Diario Oficial* del 27 de febrero de 1979, a pesar de que mantenía a aquella Secretaría con el carácter de fideicomitente único, según los términos de su artículo 2o., esa misma disposición ya preveía una mayor ingerencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto; en efecto, señala que las instrucciones del Ejecutivo federal relativas a los fideicomisos se canalizarían a través de esta última. Esto derivó a que en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública federal se estableciera, en su artículo 49, que la Secretaría de Programación y Presupuesto tome el carácter de fideicomitente único, sustituyendo así a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. *Distinción entre los fideicomisos públicos y los fondos de fomento económico*

Es conveniente hacer notar que no todos los fideicomisos públicos instituidos por el gobierno federal tienen la función de fomentar alguna actividad económica, sino que han sido creados con una gran diversidad de objetivos. Tal es el caso del Fondo editorial de la plástica mexicana, que tiene la finalidad de promover el arte pictórico nacional, o el Fideicomiso para la cobertura de riesgos cambiarios (FICORCA), cuyo propósito consiste en efectuar operaciones que liberen de riesgos cambiarios a las dependencias y entidades de la administración pública federal y a las empresas establecidas en el país, respecto de adeudos en moneda extranjera a su cargo.

Mención especial merecen aquellos fondos que no son administrados bajo la figura del fideicomiso público, y que, desde luego, no son de fomento económico, como sucede con el Fondo Nacional de la Vivienda, el cual es administrado por un instituto que presenta la particularidad de tener, a diferencia de los fideicomisos, personalidad jurídica y patrimonio propios. La entidad de referencia es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, conocido como INFO-

NAVIT, regulado por la Ley de la materia, del 29 de diciembre de 1981.

En la administración de todos los fideicomisos públicos, las fiduciarias deben ajustarse a los lineamientos establecidos en los contratos de fideicomisos relativos; sin embargo, para los fondos de fomento económico, se han de establecer los criterios generales que han de seguirse en la aplicación de sus recursos, elaborando, para ello, las reglas de operación por cada uno de tales fondos, en donde habrán de señalarse las condiciones y requisitos que deben reunir los acreditados, así como los montos, plazos, tasas de interés y demás modalidades de los créditos o garantías que la fiduciaria concede con cargo a los recursos del fideicomiso.

Una diferencia adicional entre el fideicomiso público, a nivel general, y los fondos de fomento económico, es la relativa a que las instituciones fiduciarias de estos últimos tienen la obligación de presentar un informe de las actividades realizadas con los recursos fideicomitidos, con una periodicidad mínima anual.

Como en todo fideicomiso, los bienes o recursos fideicomitados no conforman una entidad independiente; esto es, carecen de una personalidad jurídica propia, puesto que sólo son objeto de administración por un fiduciario, para un fin previsto. Por ello, a pesar de la costumbre de referirse a los fondos de fomento bajo un nombre determinado, que en general consiste en las siglas que coinciden en mayor o menor medida con su objeto principal, como FONATUR, que en realidad es el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, lo correcto sería referirse a la institución como fiduciaria de ese fondo, en el caso del ejemplo, a Nacional Financiera, fiduciaria del. . .

3. Características generales de los fondos de fomento económico

A. Contrato

Los recursos que han de conformar los fondos de fomento los entrega la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente único del gobierno federal, a una institución de banca de desarrollo, para que a través de un contrato de fideicomiso, éstos cumplan con los fines para los que fueron proporcionados.

En el clausulado de esos instrumentos contractuales queda estipulado el objeto del fideicomiso; así como las atribuciones y facultades que ha de tener la fiduciaria para la consecución de ese objeto; también queda contemplada la fuente de sus recursos, las operaciones que habrán de

celebrarse con el manejo de los mismos y la estructura y órganos administrativos que deben implantarse.

B. Comité técnico

La administración de cada uno de los fideicomisos instituidos por el gobierno federal está a cargo de un Comité Técnico, el cual es un grupo colegiado que determina la acción a seguir.

En dicho Comité figura invariablemente algún representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su condición de fideicomitente, además de un delegado fiduciario o representante de la institución fiduciaria. Participan, también, otros miembros designados por las dependencias o instituciones afines al objeto del fideicomiso, así como uno de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para los efectos de control y vigilancia correspondientes.

C. Administración del fideicomiso

Los acuerdos del Comité Técnico son llevados a la práctica por un ejecutivo del fideicomiso, quien en ocasiones recibe la designación de "director", en otras la de "gerente", y en otros casos, el delegado fiduciario es el ejecutivo del fideicomiso.

Estos ejecutivos tendrán las facultades y obligaciones que les señale el propio Comité Técnico, además de las que se hayan establecido en el contrato de fideicomiso correspondiente, de tal manera que se les inviste de cierta libertad de acción y de decisión, con el objeto de que la operación del fideicomiso sea dinámica; bajo estos lineamientos, sólo llegan al análisis y aprobación del Comité, aquellos asuntos que por su cuantía o circunstancias especiales así lo ameritan, mientras que aquellos correspondientes a la operación normal quedan en la espera de competencia de ese funcionario, informando, en todo caso, de su actuación a aquel cuerpo colegiado.

El campo de acción de los fondos de fomento se encuentra sujeto, por lo tanto, a los lineamientos generales establecidos en los contratos de fideicomiso relativos, así como a los que señalen sus respectivas reglas de operación y a los acuerdos derivados del Comité Técnico.

En estos documentos se encuentran claramente delineados los diversos programas financieros o de garantía que maneja cada fondo, incluyendo montos, plazos y tasas de interés, así como las condiciones y requisitos que deben reunir los solicitantes para recibir cada uno de los apoyos.

En todo caso, la operación de estos fideicomisos se realiza a través de la banca de desarrollo y de la banca múltiple, ya que los créditos que autoriza llegan al acreditado mediante el descuento de documentos provenientes de esas instituciones, teniendo una función de banco de segundo piso.

Esto quiere decir que los interesados en obtener financiamiento preferencial de los fondos de fomento deben acudir, en primera instancia, a una institución bancaria, donde presentan su solicitud de crédito correspondiente.

De esta forma es la institución intermediaria la que, de acuerdo con las reglas de operación de cada fondo, requiere el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para cada caso. Acto seguido, la institución bancaria hace la presentación formal ante el fideicomiso correspondiente para la aprobación del financiamiento respectivo.

Al obtener la autorización relativa, el solicitante emite los documentos que han de ser descontados con el Fondo, recibiendo, de esta forma, el crédito preferencial requerido.

D. Informes de operaciones

La administración fiduciaria de los fondos de fomento debe presentar al Comité Técnico un informe de las operaciones realizadas con cargo a los recursos del Fondo, con una periodicidad mínima anual. En este documento se presentan las cifras totales de los créditos o garantías concedidos, tanto en forma global, como por las que corresponden a cada uno de los programas de apoyo que se han contemplado en el objeto del fideicomiso, tanto en el contrato correspondiente como en las reglas de operación relativas; se señala, también, el número de acreditados, así como los porcentajes de participación del sistema bancario; además, se presentan los estados financieros del ejercicio y un apéndice estadístico que muestra la comparación de los resultados obtenidos con aquellos de anteriores períodos.

4. *El papel de los fondos de fomento económico en la estrategia de financiamiento del desarrollo*

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, establecen los lineamientos que habrán de observar la banca de desarrollo y los fondos de fomento, en la canalización del crédito selectivo; de tal forma que contribuya

de manera destacada a sustentar el desarrollo del país. Estas orientaciones son las siguientes:

a) Allegar mayores recursos al sector primario, en especial a las actividades agropecuarias, mediante una mejoría gradual de los términos de intercambio. Simultáneamente habrán de aumentarse los recursos de fomento destinados a ese sector, para contribuir a apoyar las zonas más atrasadas, a elevar los niveles de vida de la población rural y a fortalecer la oferta de alimentos.

b) Orientar recursos al sector secundario, con el propósito de darle sustento financiero a la integración y fortalecimiento de la industria nacional; impulsar la sustitución eficiente de importaciones y la promoción y diversificación de exportaciones no petroleras competitivas.

c) Reorientar y modernizar los sistemas de transporte, de comunicaciones y de abasto, para que a su vez conformen un sistema de distribución y transporte integral.

A. Características del crédito de fomento

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo dan los criterios generales que habrán de observarse en la concesión del crédito de fomento, así como sus características básicas, entre otras, las siguientes:

a) Rentabilidad social del proyecto a que se destine.

b) Creación de empleo, grado de integración nacional, generación neta de divisas y ubicación geográfica.

c) Expansión de la planta productiva, asistencia técnica y capacitación para los acreditados.

d) Atención integral a las diversas etapas de los procesos productivos en los sectores que les corresponda.

e) Apoyo al capital de trabajo, sobre todo a los agricultores de bajos ingresos; financiamiento de las exportaciones y, sólo de manera complementaria, a los proyectos de inversión.

f) Limitación progresiva para capital de trabajo, a las empresas y organismos del sector público.

g) Inversiones en capital de riesgo, las que serían estrictamente temporales y transitorias.

h) Utilización de las líneas de crédito establecidas en diversas instituciones de fomento, particularmente para financiar importaciones de insumos y bienes de capital de los sectores público y privado.

Con los criterios anteriores y de acuerdo con la estrategia en su conjunto, el sistema financiero de fomento debe canalizar cada vez mayores

recursos reales a los sectores social y privado permitiendo, junto a otras fuentes, sostener el crecimiento previsto de la inversión y el consumo.

IV. LA BANCA DE DESARROLLO COMO FIDUCIARIA DE LOS FONDOS DE FOMENTO ECONÓMICO

1. *El Banco de México, como institución de regulación monetaria*

A. Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA)

Los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura son, principalmente, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, constituido el 31 de diciembre de 1954; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, constituido el 26 de agosto de 1965, y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, constituido el 28 de diciembre de 1972.

FIRA tiene como objetivos básicos: el mejoramiento de la productividad en el sector agropecuario, así como el incremento del bienestar social y económico de los campesinos.

Dentro de los lineamientos de la política selectiva establecida por el gobierno federal, el programa de operaciones de descuento de FIRA tiene el siguiente orden de prioridades: 1º Producción de alimentos básicos prioritarios; 2º Agroindustrias, y 3º Productos de exportación y otros.

De acuerdo al estrato de los productores, FIRA ha establecido tres programas de crédito: 1) Para productores de bajos ingresos (PBI). 2) Para productores de ingresos medios (PIM) y 3) Otro tipo de productores (OTP).

El programa PBI, el más importante, tiene las siguientes características: propiciar la capitalización de los sectores menos desarrollados del medio rural, mediante el otorgamiento de créditos, complementados con servicios de garantía de recuperación y reembolso de costos de asistencia técnica que concede el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantías para Créditos Agropecuarios a la banca participante.

En el programa PIM son elegibles aquellos productos que no reúnen los requisitos indicados para los PBI y que sus ingresos netos anuales estén comprendidos entre 1,000 y 3,000 veces el salario mínimo diario de la región donde están ubicadas las explotaciones.

El programa OTP fue constituido para apoyar principalmente a la agricultura altamente tecnificada, beneficiando a productores cuyos ingresos anuales superan 3,000 veces el salario mínimo diario de la región

donde están ubicados. Esta categoría de productores contempla dos subcategorías, de conformidad con la rama de producción, tales son: "A" productos básicos y "B" otros productos.

B. Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, creado el 10 de abril de 1963, tiene las funciones siguientes:

a) Promover la construcción de vivienda de bajo precio en toda la República, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Vivienda.

b) Asesorar a los promotores y constructores, tanto del sector público como del sector privado, para el desarrollo de conjuntos habitacionales para la población de ingresos reducidos.

c) Aprobar los proyectos de vivienda que serán financiados por las sociedades nacionales de crédito, para que cumplan con las disposiciones emitidas por el Banco de México.

d) Apoyar la inversión del sistema bancario en vivienda de bajo precio, para venta y arrendamiento, mediante el otorgamiento de financiamiento a las instituciones de crédito.

e) Supervisar la ejecución de los programas, para verificar que se realicen en los términos establecidos en la aprobación correspondiente.

f) Colaborar con dependencias y organismos del sector público y privado, en los aspectos dirigidos a fomentar la vivienda de bajo precio.

El programa financiero contempla actualmente cuatro tipos de vivienda en propiedad, cuyas diferencias fundamentales estriban en sus especificaciones mínimas de proyecto, en sus valores máximos de venta y en las tasas de interés para los acreditados finales; así como un tipo de vivienda para arrendamiento.

En función del programa de simplificación administrativa del gobierno federal, se procedió a la extinción del Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA), por lo que las actividades relativas al otorgamiento a las sociedades nacionales de crédito de apoyos de garantía, liquidez y diferenciales de las tasas de interés, sobre las operaciones de crédito realizadas por ellas respecto a los tipos de vivienda más económicos del programa financiero, son asumidas por FOVI, completando el proceso de fusión iniciado en el aspecto administrativo en años anteriores.

C. Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI)

El Fondo de Equipamiento Industrial, instituido el 29 de octubre de 1971, nació con los propósitos fundamentales de apoyar el fortalecimiento de una planta industrial moderna, capaz de competir en el mercado internacional, así como propiciar que el manejo del crédito por la banca comercial tomara más en cuenta la viabilidad de los proyectos de inversión, que las garantías reales de los sujetos de crédito.

Dentro de su actividad, FONEI practica las siguientes operaciones:

a) Financia a los intermediarios financieros préstamos que éstos otorguen, según los programas respectivos:

- 1) Para la adquisición de activos fijos.
- 2) Para el capital de trabajo.
- 3) Para la elaboración de estudios de preinversión.
- 4) Para inversiones en adaptación, producción, integración y desarrollo de tecnología.

b) Practica operaciones de financiamiento conexas a las mencionadas anteriormente.

c) Otorga su garantía para proteger a los intermediarios financieros contra los riesgos de falta de pago de los créditos que se indiquen en los programas respectivos, y a las empresas respecto de los riesgos derivados de la adopción de nuevas tecnologías nacionales.

d) Otorga subvenciones a las empresas, en apoyo al desarrollo tecnológico.

Las operaciones señaladas las realiza FONEI en base a los programas de apoyo que tiene establecidos: a) de equipamiento; b) de control de la contaminación; c) de desarrollo tecnológico; d) de estudios de preinversión; e) de optimización de la capacidad instalada, y f) de apoyo al capital de trabajo para fabricación de bienes de capital, tanto para la articulación de la industria, como para financiar el capital de trabajo permanente.

2. Nacional Financiera, como entidad de fomento industrial

A. Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)

El Fondo Nacional de Fomento Industrial, fundado el 12 de abril de 1972, tiene como fin promover la creación de nueva capacidad productiva industrial y la ampliación y mejoramiento de la ya existente, por medio de aportaciones temporales de capital social, representadas por acciones comunes o preferentes, y también a través de instrumentos

financieros que propicien la formulación de capital de riesgo, tales como los créditos subordinados convertibles en acciones, siempre y cuando la proporción participativa no sea mayor al 49% del capital.

El Fondo alienta principalmente el desarrollo de industrias medianas y pequeñas que no cuenten con medios económicos y técnicos para lograrlo; sin embargo, no se excluye la facultad de apoyar a empresas mayores.

B. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)

El Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, establecido el 7 de abril de 1954, tiene como finalidad principal la de ser un instrumento que coadyuve al fortalecimiento y desarrollo de la mediana y pequeña industrias de transformación, mediante el financiamiento, la promoción y la asistencia técnica.

Para el efecto de los apoyos, se determinaron los siguientes estratos de la mediana y pequeña industrias:

a) *Microindustria*. Las empresas que ocupan hasta 15 personas y el valor de sus ventas netas sea hasta de 30 millones de pesos al año.

b) *Industria pequeña*. Las que ocupan entre 16 y 100 personas y sus ventas sean superiores a los 300 millones de pesos al año y no mayores a 400 millones de pesos, en el mismo período.

c) *Industria mediana*. Las que ocupan entre 101 y 250 personas y el valor de sus ventas netas rebase los 400 millones de pesos, sin exceder de 1,100 millones de pesos al año.

FOGAIN otorga créditos refaccionarios y de habilitación o avío, por conducto de las instituciones y uniones de crédito autorizadas para operar en el país.

C. Fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales (FIDEIN)

El Fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales, constituido el 1o. de febrero de 1971, tiene como principal objetivo estudiar y fomentar la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales, promoviendo su localización y desarrollo en función de los criterios señalados por las entidades normativas correspondientes, tales como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Dichos criterios se refieren al aprovechamiento de la infraestructura

y recursos naturales existentes, la distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial, la desconcentración urbano-industrial, el agrupamiento de empresas afines o complementarias para propiciar procesos de integración industrial, y el financiamiento de obras de infraestructura y urbanización, así como el equipamiento de los parques industriales.

D. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo, creado el 29 de marzo de 1974, tiene los objetivos de asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de promoción, fomento y desarrollo de la actividad turística del país, a efecto de robustecer y diversificar la oferta de instalaciones y servicios turísticos, especialmente la hotelería y servicios complementarios.

FONATUR participa en el desarrollo del sector a través de tres programas institucionales: 1) El de desarrollo de centros turísticos integrales, 2) El financiamiento de la oferta turística y 3) El de inversiones directas en la oferta turística.

E. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)

El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías se instituyó el 14 de julio de 1974, con la finalidad de revalorizar, conservar y difundir la artesanía mexicana de auténtico valor artístico y fortalecer la economía de los miles de mexicanos que la producen.

En forma específica, sus objetivos son:

- a) Procurar un mayor ingreso familiar a los artesanos del país.
- b) Conservar el sentido artístico de las artesanías mexicanas.
- c) Adquirir productos artesanales, exhibirlos y comercializarlos.
- d) Otorgar créditos y anticipos sobre producción a los artesanos.
- e) Proporcionar asistencia técnica y administrativa.
- f) Diseñar y desarrollar proyectos de producción artesanal.
- g) Revalorizar y difundir el valor cultural de la artesanía.

F. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)

El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, fundado el 20 de mayo de 1974, es una entidad crediticia destinada, fundamentalmente, a proporcionar créditos baratos y oportunos a

los trabajadores del país, para que adquieran artículos de consumo duradero y servicios básicos.

La mercancía financiada por el Fondo se organiza en el cuadro básico y la constituyen productos realmente necesarios, como muebles, línea blanca y electrónica, enseres menores, bicicletas, herramientas para diversos oficios, máquinas de coser y de tejer provistas de motor, máquinas de escribir, útiles escolares, relojes, etcétera.

3. *El Banco Nacional de Crédito Rural, como institución de banca de desarrollo para el sector agropecuario y forestal*

A. Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal (FI-CART)

El Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal, establecido el 11 de febrero de 1970, tiene los objetivos fundamentales siguientes:

a) Incrementar la producción agropecuaria, principalmente de alimentos básicos, y fomentar la acuacultura.

b) Apoyar la capitalización del sector agropecuario para sentar las bases del aumento sostenido de la producción a mediano y largo plazos.

El fideicomiso, para hacer llegar los recursos de crédito a los productores, por conducto de los bancos, ha establecido un conjunto de siete programas: 1) El de riego; 2) El Plan Nacional de Apoyo a la Agricultura de Temporal; 3) El programa integral de desarrollo rural; 4) El de la Chatina; 5) El de temporal; 6) El de comercialización de productos agropecuarios perecederos, con cobertura nacional, y 7) El de acuacultura.

B. Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)

El Fideicomiso de Riesgo Compartido se creó el 3 de marzo de 1981, con el objeto de administrar los recursos financieros del gobierno federal, destinados a compartir con los productores de las zonas temporeras, los riesgos derivados de los cambios tecnológicos auspiciados por el Estado para mejorar su productividad y a estimular el uso de los insumos y servicios mediante el subsidio a los precios, a las tasas de interés y a la prima del seguro agropecuario, con el propósito de incrementar la producción agrícola.

C. Fideicomiso Fondo Ganadero (FFG)

El Fideicomiso Fondo Ganadero, fundado el 10 de noviembre del año de 1972, es una entidad que tiene como finalidad promover y apoyar con recursos técnicos y crediticios el desarrollo de la actividad pecuaria, mediante la elaboración y ejecución correspondiente de planes, programas y proyectos.

Los objetivos que persigue el fideicomiso, en su operación, son los siguientes:

a) Elevar la productividad del ganado ejidal y de pequeños propietarios.

b) Elevar, en particular, el ingreso de la familia campesina, mediante el establecimiento de explotaciones ganaderas.

c) Aprovechar racionalmente las áreas de pastizal ejidal.

d) Organizar unidades de producción ejidales.

e) Actuar como mecanismo del gobierno federal para ofrecer el mejor precio de productor de lana.

f) Organizar al productor ejidal, para que su concurrencia al mercado se efectúe en las mejores condiciones.

La operación del fideicomiso se lleva a cabo mediante el otorgamiento de créditos refaccionarios y de habilitación o avío.

D. Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR)

El Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural se estableció el 27 de junio de 1973, como respuesta a la preocupación del gobierno federal por mejorar el nivel de vida de los campesinos, mediante inversiones con recursos fiscales en obras de infraestructura, que les permitiera el acceso al crédito, del que no habían gozado por falta o insuficiencia en su capacidad de pago.

E. Fondo de Programa Descentralización de las Explotaciones Lecheras del Distrito Federal (PRODEL)

El Fondo del Programa Descentralización de las Explotaciones Lecheras del Distrito Federal se constituyó, el 7 de febrero de 1973, con el propósito de resolver los problemas que planteaba la existencia de 918 establos en la zona urbana del Distrito Federal, circunscribiéndose sus atribuciones a la realización del estudio, la planeación y programación de las actividades necesarias para lograr la reubicación de las explotaciones lecheras.

Los diversos problemas sociales con implicaciones de orden técnico y económico planteados por la descentralización, dieron lugar a diversos convenios modificatorios a su contrato constitutivo, que ampliaron sus atribuciones, facultándolo a contraer pasivos, a otorgar crédito con asistencia técnica y promover o construir y operar directamente plantas agroindustriales e instalaciones de otra naturaleza, relacionados con la comercialización de productos e insumos, el desarrollo de un centro de población pecuario-industrial, y transmitir la propiedad de bienes inmuebles para la formación de una cuenca lechera.

4. *El Banco Nacional Pesquero y Portuario, como organismo financiero de apoyo a la actividad portuaria y naval*

A. Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT)

El Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios se instituyó el 30 de mayo de 1975, con la finalidad de promover desarrollos portuarios, mediante la canalización de terrenos inicialmente federales o ganados al mar, para las obras de infraestructura marítima.

Para su funcionamiento, heredó los bienes inmuebles de cuatro fideicomisos que habían iniciado la construcción de igual número de parques industriales portuarios, fundamentalmente pesqueros. Asimismo, se le entregaron, para su terminación y promoción, cinco parques industriales más, realizados por diversas dependencias. Posteriormente, su objetivo se vio ampliado al promover el desarrollo de los litorales del país y al integrarse a programa de puertos industriales.

Para cumplir con el objetivo mencionado, FONDEPORT construye obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de industrias que puedan beneficiarse con el transporte marítimo, de industrias pesqueras y conexas, y del turismo.

B. Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero (FONDEPESCA)

El Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero se fundó el 14 de mayo de 1984, con el objetivo de promover las actividades de cultivo, captura, conservación, industrialización, distribución, comercialización y consumo de los productos pesqueros, a favor de los integrantes de los sectores público, social y privado, con base en las normas, políticas y acciones que determine la Secretaría de Pesca.

FONDEPESCA no puede proporcionar créditos directamente ni

efectuar inversiones en acciones; sin embargo, canaliza y orienta a los integrantes de los diferentes sectores que intervienen en la actividad pesquera, para que soliciten los créditos a las instituciones de crédito, bajo las condiciones, plazos e intereses que dichas instituciones tengan autorizados.

5. *El Banco Nacional de Comercio Exterior, como banca de fomento al comercio exterior*

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

El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados se instituyó el 14 de mayo de 1962, con el objeto de propiciar el empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos y garantías para las exportaciones de productos manufacturados y servicios, la importación de insumos necesarios para la exportación, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de servicios en las franjas fronterizas.

Para alcanzar sus objetivos, el Fondo tiene establecidos los siguientes programas:

- a) Financiamiento a la preexportación.
- b) Financiamiento a la exportación.
- e) Financiamiento a la sustitución de importaciones, para bienes de capital y servicios.
- d) Programa de garantías, que incluye las de preembarque, post-embarque, las de servicios de construcción o similares, así como las contractuales (*bonds*).

Dentro del programa de sustitución de importaciones, se conceden garantías contra la falta de pago de créditos otorgados para la producción de bienes de capital y al primer adquirente de bienes de capital, contra la pérdida derivada del mal funcionamiento de los mismos.

6. *El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como entidad de apoyo a las obras y los servicios*

A. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN)

El Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, fue creado el

26 de julio de 1972, con el objeto de otorgar créditos a los estados y municipios de escasos recursos, para la construcción de obras de aprovisionamiento urbano e infraestructura básica, como son: agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, alumbrado, guarniciones, pavimentos, banquetas, estacionamientos, panteones, terminales de autobuses y toda obra de carácter autorrecuperable que tenga un alto contenido social y beneficio público.

Los financiamientos de FOMUN se otorgan a aquellos municipios cuya población oscila entre 2,500 y 100,000 habitantes, que no se encuentren en las zonas conurbadas del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, y se caracterizan por ser a largo plazo, de interés preferencial y autorecuperables.