



ANTECEDENTES, CONTEXTO Y PROBLEMÁTICAS DE LOS FIDEICOMISOS EN MÉXICO. REFLEXIONES SOBRE FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO (FIFOMI)

ANTECEDENTES, CONTEXTO E PROBLEMAS DOS FIDEICOMISSOS NO MÉXICO: O FIDEICOMISSO DE FOMENTO MINEIRO (FIFOMI).

BACKGROUND AND PROBLEMS OF TRUSTS IN MEXICO, REFLECTIONS ON MINING DEVELOPMENT TRUST (FIFOMI)

Alejandro Cruz Bermea¹ 
Universidad de Salamanca, España

Resumen: En México, el fideicomiso público como figura jurídica de larga tradición es actualmente objeto de controversias políticas vinculadas a su funcionamiento, principalmente por la falta de transparencia y de rendición de cuentas, corrupción, antinomias, desempeño limitado, extinción institucional, entre otras problemáticas de interés para las ciencias sociales y la teoría organizacional. El artículo está orientado a reflexionar sobre los fideicomisos en México, considerando sus antecedentes, problemáticas y contexto, con atención particular al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), institución de la banca de fomento, y unidad empírica de este estudio etnográfico en proceso sobre su cultura, estructura y procesos organizacionales, en un momento político donde se cuestiona su permanencia tras decretarse la eliminación de 109 fideicomisos en materia de derechos humanos, ciencia, energías renovables y desastres naturales. Los resultados preliminares aquí expuestos son parte de un trabajo etnográfico en curso.

Palabras clave: Fideicomisos Públicos; Banca de Fomento; Cultura Organizacional.

Resumo: No México, o fideicomisso público como uma figura jurídica com uma longa tradição é atualmente objeto de controvérsias políticas ligadas ao seu funcionamento, principalmente devido à falta de transparência e prestação de contas, corrupção, antinomias, desempenho limitado, extinção institucional, entre outros problemas de interesse para as ciências sociais e a teoria organizacional. O artigo tem como objetivo refletir sobre os fideicomissos no México, considerando seus antecedentes, problemas e

¹ Doctorando en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Salamanca. Correo electrónico: euristides@outlook.com

contexto, com especial atenção para o *Fideicomiso de Fomento Minero* (FIFOMI), instituição bancária de fomento, e unidade empírica de este estudo etnográfico em processo sobre sua cultura, estrutura e processos organizacionais, em um contexto político onde sua permanência é questionada após a eliminação de 109 fideicomisos nas áreas de direitos humanos, ciência, energias renováveis e desastres naturais. Os resultados preliminares aqui expostos fazem parte de um trabalho etnográfico em curso.

Palavras-chave: Fideicomissos Públicos; Banco de Fomento; Cultura Organizacional.

Abstract: In Mexico, public trust as a legal figure with a long tradition is currently the subject of political controversies linked to its operation, mainly due to the lack of transparency and accountability, corruption, antinomia, limited performance, institutional extinction, among other problems of interest to the social sciences and organizational theory. The exhibition aims to reflect on the trusts in Mexico considering their background, problems and context, with particular attention to the *Fideicomiso de Fomento Minero* (FIFOMI), promotion banking institution and empirical unit of an ethnographic study in process on its culture, structure and organizational processes, in a political context where its permanence is questioned after the elimination of 109 of them in the areas of human rights, science, renewable energies and natural disasters. The Preliminary results presented here are part of an ongoing ethnographic work.

Keywords: Public Trusts; Development Banking; Organizational Culture

DOI:10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186015

*Recebido em: 20/05/2021
Aprovado em: 24/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

1 Introducción

En la historia moderna de México, el fideicomiso ha sido una herramienta financiera constituida por el Estado para impulsar determinados fines de interés público, su uso ha comprendido temas como la protección a derechos humanos, atención a víctimas de desastres naturales, investigación científica, fomento económico, conservación del medio ambiente y una amplia variedad de fines. Sin embargo, los

fideicomisos se han vuelto en los últimos años objeto de polémicas por su falta de transparencia y otras problemáticas ligadas a su funcionamiento.

Derivado de un informe de irregularidades en fideicomisos presentado por la Auditoría Superior de la Federación², en octubre de 2020 la legislación mexicana aprobó la eliminación de 109 fideicomisos. Entre las deficiencias se destacó la falta de elaboración de estudios de mercado en los procedimientos de adjudicación directa de los contratos de obra y servicios, la falta de entregables por parte de los proveedores que ampare el cumplimiento de las obligaciones del contrato, falta de evidencias sobre la ejecución de los trabajos, deficiencia en la elaboración de los términos de referencia, formalización extemporánea de convenios modificatorios y falta de formalización de las actas de finiquito, así como deficiente planeación y programación, incumplimiento de los objetivos de los proyectos (MORENO PÉREZ, 2020).

Sin embargo, la extinción de estos 109 fideicomisos causó controversias al interior del Congreso y en amplios sectores de la sociedad, pues entre estos había fideicomisos creados para financiar ciencia³, cinematografía⁴, e incluso para apoyar a víctimas de desastres naturales⁵ y en materia de derechos humanos⁶, impulsar energías renovables⁷, la cultura física y el deporte⁸. La disputa política ante este decreto propició voces a favor y en contra de la eliminación de fideicomisos.

Como argumentos a favor de la eliminación de fideicomisos se ha destacado la corrupción y opacidad existente en su funcionamiento, así como las malas estructuras administrativas y la intromisión de intermediarios. Así, desde su nombramiento como Secretario de Hacienda para el periodo 2019-2024, Arturo Herrera precisó su inconformidad ante el funcionamiento de la figura del fideicomiso, al considerar que no es

² La Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad para fiscalizar los recursos públicos comprometidos en fideicomisos Entidad Paraestatal y fideicomisos No Entidad Paraestatal.

³ Fideicomisos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

⁴ Fideicomisos Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE).

⁵ Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

⁶ Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁷ Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía.

⁸ Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (FODEPAR).

transparente, esconde deficiencias de la dependencia que lo opera, y por lo tanto es una forma ineficiente de operar el gasto.

Mientras tanto, la oposición política a esta medida ha argumentado que la eliminación de fideicomisos es restrictiva, retroactiva y regresiva, que no hay denuncias contra las instituciones acusadas de corrupción, y que se afecta directamente a la ciudadanía beneficiaria. El debate público sobre este asunto tuvo y ha tenido una amplitud que merece un análisis pormenorizado que considere los antecedentes jurídicos de esta figura del derecho, su evolución histórica forjada bajo sus propias condiciones económicas y culturales (MORENO PÉREZ, 2020).

Este artículo expone una síntesis del desarrollo jurídico y político del fideicomiso público en México, se presenta una retrospectiva de su consolidación, a la luz de las señaladas problemáticas contemporáneas como la opacidad financiera, la falta de transparencia, la burocracia, la corrupción, su limitado desempeño, falta de vigilancia y aliento al espíritu emprendedor, así como la falta de evidencias de que cumplen con sus fines, entre otras temáticas.

2 Antecedentes del fideicomiso en América

No es el propósito de este artículo profundizar en un relato histórico sobre los fideicomisos, pero sí señalar algunos antecedentes directos y transformaciones de esta figura jurídica desde el modo romano y anglosajón, hasta el fideicomiso americano y mexicano.

Los antecedentes más remotos del fideicomiso mexicano se encuentran en el derecho romano y el derecho anglosajón. La propia etimología de la palabra fideicomiso conduce a los vocablos latinos '*fides*' que significa fe o confianza, y '*committere*' comisionar (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007). Al tener dos formas básicas (Fiducia

cum amico testamentaria⁹ y *Fiducia cum creditore* contractual¹⁰), la fiducia romana permitió actos entre vivos e implementó su uso en los negocios (BELLO KNOLL, 2011). Por su parte, el derecho anglosajón mediante la figura jurídica del Trust (Confianza) permitió la transmisión de propiedad de un bien a un tercero con una obligación a favor de un beneficiario, aunque inicialmente tuvo la finalidad de reprimir fraudes fiscales entre acreedores y compradores (BELLO KNOLL, 2011).

Actualmente el fideicomiso en México se comprende como una herramienta financiera que el Estado constituye para impulsar determinados fines de interés público, su propósito es auxiliar al poder Ejecutivo a impulsar áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo del país (SALVATIERRA-PINEDA et al., 2018). Otra definición le comprende como un derecho de propiedad basado en la confianza a un tercero, representado por una institución financiera para su administración, a favor de un beneficiario (SALVATIERRA-PINEDA, 2016).

Bello Knoll (2011), por su parte, lo define como una herramienta de gestión adecuada y dinámica en el marco de la organización de la administración pública, también como instrumento de política económica auxiliar para influir directa o indirectamente la mejor distribución de ingresos, la generación de empleos, la construcción o financiamiento de obra pública o la estabilidad de precios.

El fideicomiso es un instrumento común en los países latinoamericanos y sus normativas son ricas en regulaciones, además es variada su implementación en asuntos financieros y de infraestructura, pero en Europa, caso contrario, se carece de normatividad en materia de fideicomiso público, tal es el caso de España donde esta figura es desconocida (BELLO KNOLL, 2011), mientras en los países anglosajones se implementa esta herramienta en el ámbito público y privado. Pese a que el fideicomiso latinoamericano proviene de la figura jurídica del *Trust* del

⁹ Como gestión de la cosa ajena. Su objetivo era poner a resguardo bienes de propiedad de quien los entregara en fiducia.

¹⁰ Negocio a título o con causa onerosa y el único derecho real de garantía, luego fue sustituida por la prenda y la hipoteca.

derecho inglés y del fideicomiso romano, se diferencia de estos por tener una estructura legal distinta en la que introduce novedades propias de su contexto sociohistórico.

Como preámbulo para adentrarnos al caso actual de fideicomiso público en México, interesa mencionar algunos antecedentes concretos sobre la figura del fideicomiso en América. En Chile destaca su introducción en 1855 por Andrés Bello con la promulgación del Código Civil, para luego extenderse a Colombia en 1923, y 1924 en México por impulso del jurista Ricardo Alfaro (BELLO KNOLL, 2011). De los países latinoamericanos se destacan México, Colombia y Argentina¹¹ por la ampliación de la normativa del fideicomiso privado al fideicomiso público, lo que no ocurrió en Chile, por ejemplo.

Queda claro que, el marco jurídico de cada país determina los límites y alcances de la figura del fideicomiso, si se queda en el ámbito privado o abarca los asuntos públicos. Así, se observan diferencias en la regulación del fideicomiso, aunque en esencia partan de una misma base, es decir, la confianza que ostenta el fiduciante del fiduciario. Por ejemplo, en Brasil, como parte del derecho civil, el fideicomiso solamente es concebido en el derecho de las sucesiones, es una especie de sustitución testamentaria, no sirve para actos entre vivos.

Humphreys *et al.* (2018) explican que, en el derecho brasileño, el fideicomiso se resume a un recurso capaz de atender el deseo de instituir heredero aún no existente al tiempo de la apertura de la sucesión, a través de este instrumento se nombra un fiduciario que tiene la posesión y la propiedad de la herencia o legado, pero con un dominio limitado y resuelto. De tal manera que, la utilidad del fideicomiso en Brasil fue beneficiar a quienes no podían recibir bienes hereditarios, para mantener propiedades y conservar herencias familiares.

¹¹ El fideicomiso argentino es equiparable al caso mexicano ya que los fideicomisos públicos también sirven para fines financieros e inmobiliarios (Humphreys *et al.*, 2018).

En Estados Unidos se lleva cabo el *Trust*, muy semejante a la figura anglosajona pero con sus propias particularidad y adaptaciones, por ejemplo, a fin de evitar el fraude, se han limitado los *trusts* donde el constituyente y el beneficiario sean la misma persona, aunque se mantiene como contradicción que esto sí se admite en las denominadas jurisdicciones *offshore*: la Isla de Man, las Islas Cook, las Islas Cayman, Mauricio, Seychelles, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas y Jersey, Missouri, Alaska, Delaware, Nevada y Rhode Island (BELLO KNOLL, 2011).

3 La institución del fideicomiso público en México

Como en otros países de Latinoamérica, la fiducia romana y el *Trust* anglosajón sirvieron de base a la creación de la figura jurídica del fideicomiso para atender fines propios (ver Figura 1). Cabe destacar que la adopción del fideicomiso público en México se remonta a casi un siglo de su vida independiente, en medio de un activo proceso de formulación de leyes e instituciones, pero también ante el gran reto de promover el desarrollo nacional en una época mundial caracterizada por la expansión industrial y tecnológica.

Un hecho significativo para instituir los fideicomisos en el país se registró en 1905, cuando Yves Limantour, entonces Secretario de Hacienda, presentó una iniciativa para constituir instituciones comerciales en el país, encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios (BELLO KNOLL, 2011), aunque la propuesta no fue aprobada, significó un paso importante para este propósito. Por aquellos años fue grande la influencia del *Trust* para la formación de los primeros fideicomisos, aunado a la proliferación de capitales extranjeros clave para las actividades mineras y bancarias de la época, así como en el financiamiento del desarrollo tecnológico moderno, un ejemplo de esto fue la construcción del ferrocarril

que pudo realizarse mediante la emisión de bonos bajo forma de *Trust* (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007).

En 1925, a través de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, y de las valiosas contribuciones de Ricardo Alfaro, se adaptó finalmente la figura del *Trust* a la realidad local (BELLO KNOLL, 2011). Pero es en el año 1932 con la promulgación de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuando se instituyó como tal la figura jurídica del fideicomiso (SALVATIERRA-PINEDA, 2016). Hasta 1934 bajo esta figura jurídica ya se habían creado con el financiamiento de fideicomisos, el Fondo de Cultura Económica, el Fondo de Garantía y Fomento para Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), y en 1962 el Fondo para Fomento de Exportaciones de productos manufacturados (FONEX).

En materia de vivienda, el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FOGA) y el Fondo de Operaciones y Descuento a la Vivienda (FOVI); en apoyo a la industria, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN); con relación al turismo, el Fondo de Fomento Turístico (FONATUR) (BELLO KNOLL, 2011).

Figura 1. Antecedentes de los fideicomisos en México



Fuente: Elaboración propia (2020).

El 27 de febrero de 1978 se decretan las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que se establecieran por el Gobierno Federal, ahí se determina como único fideicomitente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la facultad de crear, modificar o liquidar fideicomisos a la Secretaría de Programación y Presupuesto (BELLO KNOLL, 2011). A partir de los años noventa la Administración Pública expandió el uso de fideicomisos a distintos ámbitos tales como la administración de bienes, la prestación de servicios públicos, la gestión de donaciones para la asistencia pública, otorgamiento de garantías, rescate de bancos, operación de carreteras, gestión de negocios, desembolsos, pago de primas de antigüedad, aseguramiento de pensiones, jubilaciones y fondos de ahorro, desarrollo de proyectos inmobiliarios, emisión de certificados bursátiles así como la inversión y reinversión monetaria (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007).

La consolidación del fideicomiso mexicano, a modo del *Trust*, permitió la transmisión de la propiedad de un bien a un tercero con obligación a favor de un beneficiario, con la diferencia que en México solamente se permite ser fiduciarias a instituciones y sociedades financieras formalmente establecidas, mientras el *Trust* es más flexible y permite a cualquier persona física o moral actuar como fiduciaria (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007), diferencia esencial para comprender algunas problemáticas que enfrentan los fideicomisos en México respecto a la transparencia y rendición de cuentas.

Una vez que se ha explicado lo que es un fideicomiso y se han referido algunos antecedentes históricos de su conformación y evolución, así como semejanzas y diferencias con otros casos extranjeros, es necesario enfatizar sobre el amplio marco jurídico que sustenta a los fideicomisos más de la mencionada LGTOC (Ver Figura 2):

Figura 2. Normatividad de los fideicomisos en México



Fuente: Elaboración propia (2020).

La implicación jurídica de los fideicomisos en México alcanza a múltiples leyes, normas y reglamentos, que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley suprema del país) en sus artículos 25, 26, 28 y 134, hasta leyes generales y federales como la Ley General de Títulos y Operaciones, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 3, 70 y 71, la Ley General de Deuda Pública, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así también la operación de fideicomisos se ve implicada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal y en el Presupuesto de Egreso de la Federación (SALVATIERRA-PINEDA, 2016; SALVATIERRA-PINEDA et al., 2018; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007).

Conforme lo estipulado en la legislación y normatividad vigente en México, es importante destacar que para su funcionamiento un fideicomiso se conforma de tres partes (Fideicomitente, Fiduciario y Fideicomisario), como se observa en la Figura 3:

Figura 3. Partes de un fideicomiso

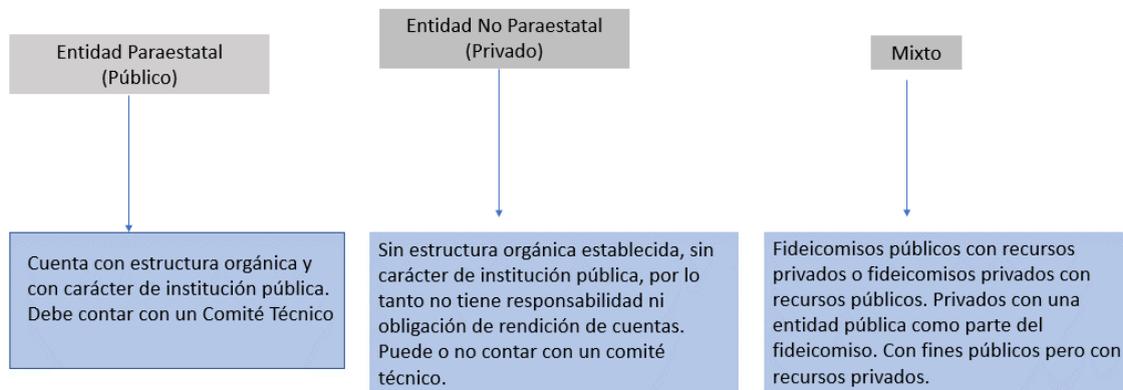


Fuente: Elaboración Propia (2020).

Resta decir, que el rol de fideicomitente es desempeñado por la Administración Pública y las Entidades Gubernamentales, mientras el de fiduciario lo desempeñan las instituciones financieras y bancarias, y como fideicomisario los diversos sectores beneficiados del cumplimiento del fin para el que fue creado el fideicomiso (SALVATIERRA-PINEDA et al., 2018).

En cuanto a la tipología de fideicomisos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria distingue entre los de Entidad Paraestatal (Público) y Entidad No Paraestatal (Privado) y Mixto (Ver Figura 4).

Figura 4. Tipos de fideicomisos



Fuente: Elaboración Propia (2020).

4 Principales problemáticas de los fideicomisos en México

Como se ha expuesto, la normatividad que regula la operación de los fideicomisos en México es muy amplia, pero debe destacarse que, pese al amplio marco jurídico e institucional existente en materia de fideicomisos, estudios previos (SALVATIERRA-PINEDA, 2016; SALVATIERRA-PINEDA et al., 2007)) identifican problemáticas derivadas tanto de antinomias jurídicas como de falta de apego a sus obligaciones legales (ver Figura 5):

Figura 5. Principales problemáticas de los fideicomisos en México



Fuente: Elaboración propia (2020).

Como se observa en la Figura 5 los problemas en torno a los fideicomisos son múltiples y complejos, y resulta contrastante que esto suceda bajo la vasta normatividad vigente en materia de fideicomisos, ¿cómo es esto posible?

Los autores referidos señalan como factor de sus problemáticas a la antinomia jurídica existente, pues permitiría el incumplimiento de sus obligaciones en materia transparencia, pues por una parte el fideicomiso está obligado a ser transparente en sus procesos, pero por otra parte se ampara en la confidencialidad del secreto bancario para no rendir cuentas de sus procesos y resultados.

Así se precisa en el informe Fideicomisos en México, el arte de desaparecer dinero público:

En los fideicomisos intervienen diversos sujetos de derecho, que pueden pertenecer a distintos ámbitos públicos. Además, son figuras que se siguen regulando por disposiciones de derecho privado –como leyes financieras, bancarias, mercantiles–, a la vez que están sometidas a disposiciones de derecho público –como la Ley General de Transparencia y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (SALVATIERRA et al., 2018)

Esta antinomia jurídica se vuelve un reto para la transparencia permitiendo los malos manejos administrativos, de tal manera que persiste en los fideicomisos la opacidad financiera, erogaciones sin regulación, actuaciones discrecionales del comité técnico, resistencia a adoptar el marco normativo de transparencia, falta de evidencias de cumplimiento de fines, falta de criterios de austeridad y racional, irregularidades en sus procesos de contratación, falta de supervisión, datos insuficientes sobre su operación, carencia de políticas y procedimientos regulatorios, limitado desempeño, corrupción, burocracia, falta de aliento al espíritu del emprendedor, el desarrollo y la equidad social.

La denuncia política, ciudadana y organizacional en México sobre los malos manejos de los fideicomisos no es reciente, se remonta ya a los años noventa ante la creciente creación de fideicomisos para distintos fines, pero actualmente ha sido la Organización No Gubernamental FUNDAR el organismo que ha emprendido estudios especializados sobre el

funcionamiento de los fideicomisos, denunciado que la complejidad técnica de estos ha permitido su uso discrecional, poco transparente y sin rendición de cuentas, por ende muy útiles para el desvío de recursos públicos. *“Los datos relacionados con la operación de fideicomisos son insuficientes para una efectiva fiscalización. Por ejemplo, se detectan deficiencias en el seguimiento de la emisión de los recibos de pago de proveedores.”* (SALVATIERRA et al., 2018, p. 52)

Ante este panorama, no es extraño que en el escenario político estas polémicas hayan adquirido relevancia durante el cambio de régimen presidencial, sobre todo porque el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha sido promotor de un discurso anticorrupción, esto desde sus múltiples candidaturas presidenciales, y en el ámbito de los fideicomisos impulsó la desaparición de 109 de ellos, lo cual ha causado variadas confrontaciones políticas. Incluso la reacción de la misma FUNDAR (2021). Ante la extinción masiva de fideicomisos señaló que esta acción no es la respuesta acertada para combatir la corrupción, sino fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es cierto que esta medida de la administración pública mexicana no ha resuelto de facto las problemáticas que circundan el desempeño de los fideicomisos, y resulta aún más controversial el hecho de que entre la extinción masiva destaquen fondos destinados al cumplimiento de los derechos humanos en distintos ámbitos como la protección a activistas y periodistas, o al impulso proyectos energéticos sustentables necesarios para garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Como parte de esta investigación en proceso ha resultado de interés ahondar el caso de algunos fideicomisos recién extintos como el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (FMOPDH), por ejemplo, para precisar en qué medida participa de las problemáticas aquí enunciadas y si sus fallas operativas son justificación suficiente para su eliminación o pudo someterse a un proceso eficiente de reestructuración.

Por ahora interesa ahondar en el desafío que este contexto implica para los fideicomisos que escaparon al decreto de eliminación, entre los cuales está el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Para esta investigación interesa analizar algunas de estas problemáticas a la luz de la estructura, procesos y cultura organizacional del FIFOMI, dando principal interés a su eficacia (cumplimiento o incumplimiento de fines, desempeño), burocracia, aliento a espíritu emprendedor, transparencia. Sin embargo, antes de profundizar en esto, es necesario exponer algunos antecedentes y características particulares del FIFOMI.

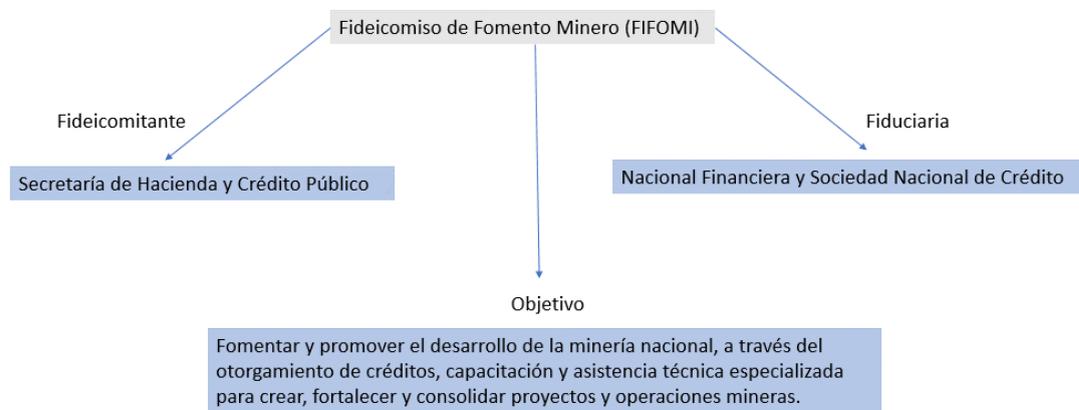
5 El FIFOMI como sujeto de estudio en el contexto de la eliminación de fideicomisos

Desde el año 1992 y durante la primera década del siglo XXI el FIFOMI se consolidó como institución de financiamiento a la minería y su cadena productiva, una actividad económica que ha sido crucial desde hace siglos para la economía del territorio. El antecedente de esta institución, ya en el México moderno, fue la creación de la Comisión de Fomento Minero (COFOMI) en 1934. Décadas después, ya reemplazada por FIFOMI, esta institución vigente hasta hoy funciona como fideicomiso público del gobierno federal, mientras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como su fideicomitente, y como su fiduciaria Nacional Financiera y Sociedad Nacional de Crédito.

FIFOMI se destaca hoy en día como uno de los más importantes fideicomisos de las instituciones de fomento que integran la banca de desarrollo en México (HUIDOBRO ORTEGA, 2012), siendo su objetivo particular *“fomentar y promover el desarrollo de la minería nacional, a través del otorgamiento de créditos, capacitación y asistencia técnica*

especializada para crear, fortalecer y consolidar proyectos y operaciones mineras” (FIFOMI, 2018, p. 2). Ver Figura 6.

Figura 6. Estructura y objetivo del FIFOMI



Fuente: Elaboración propia (2020).

Pese a que FIFOMI no estuvo incluida entre los 109 fideicomisos eliminados en 2020, la cuestión sobre la transparencia, estructura, eficacia, procesos burocráticos y cumplimiento de fines de los fideicomisos se ha acentuado. Dentro de este panorama se reafirma la pertinencia de indagar en la cultura organizacional de estos instrumentos en tanto instituciones y sistemas expertos, con atención a sus procesos burocráticos, su estructura organizacional, su eficacia y cumplimiento de fines, esto en coincidencia con Aguirre Baztán (2004) cuando distingue que el estudio de la cultura organizacional constituye la vía regia para entender con profundidad a las organizaciones, pues implica conocer su etnohistoria, creencias, valores, lenguajes y productos compartidos, además implica un proceso dinámico de interacción constante entre el líder y los demás miembros en la conquista de los objetivos de la organización.

Como se remarcó al enunciar el contexto y las problemáticas en torno los fideicomisos, en México existe una normatividad muy amplia en la materia cuyo cumplimiento debería permitir el logro de los objetivos para los que fueron creados, además de ser transparentes y sin irregularidades financieras, sin embargo, se evidencia lo contrario, al grado

que esta controversia ha ido más allá del debate público y ha derivado en acciones políticas ejecutivas y legislativas como el decreto de eliminación de fideicomisos. Más allá de la coyuntura política, en la academia se reconoce el limitado desempeño y opacidad con que se manejan estos instrumentos públicos pertenecientes a la banca de desarrollo.

Debido al gran potencia de los fideicomisos y su novedosa implementación que históricamente permitió el desarrollo industrial, tecnológico y minero a principios de siglo XX, no hay duda de la valiosa contribución de esta figura jurídica para impulsar el bienestar y satisfacer necesidades sociales, sin embargo, su fracaso no se resume a la figura jurídica en sí, sino en parte a la antinomia de la que se sirven sus administradores para mantener en opacidad su funcionamiento.

Lo anterior se trata de un problema de administración pública que, por supuesto, atañe al estudio organizacional y demanda de un análisis más profundo que considere los elementos subjetivos e intersubjetivos que configuran la cultura organizacional, presente también en las instituciones públicas, en vista de que son sistemas sociales con límites y reglas (HODGSON, 2011), pese a que prevalezcan los estudios empresariales privados u otro tipo de organismos públicos.

El FIFOMI junto a otros fideicomisos públicos, desde la perspectiva sociológica son instituciones que pueden ser estudiadas como sistemas expertos que implican fiabilidad, pero también riesgos, pues pese a que sean sistemas abstractos por demás diseñados o con reglas absolutamente claras, pueden fallar en su funcionamiento (GIDDENS, 1994). En este sentido se destacan los estudios etnográficos presentados por Velasco et al. (2010) que analizan para el caso español los factores de confiabilidad y riesgo en una oficina de atención ciudadana, una sala de cuidados intensivos en neonatología, y una entidad bancaria. Desde este punto de vista el FIFOMI en tanto fideicomiso y sistema experto, implica por una parte confiabilidad a sus procesos y estructura, pero por otra parte el riesgo de no cumplir sus fines.

Ante esto, resulta pertinente el estudio empírico del FIFOMI en atención a su cultura organizacional, sus procesos burocráticos, estructura y eficacia, a partir de una aproximación cualitativa etnográfica que ahonde en sus prácticas internas, sus dinámicas, sus valores y sus significados en relación al cumplimiento de sus fines organizacionales. Interesa conocer y explicar la perspectiva de los propios funcionarios públicos de esta institución sobre los obstáculos que atañen a los fideicomisos y a la banca de desarrollo en general, como son la burocracia, la corrupción, la desigualdad, la economía informal y la baja participación ciudadana en el sistema financiero, aunque centrado el caso de estudio.

Como acercamiento metodológico se ha iniciado la realización de un trabajo etnográfico y la implementación de técnicas como la observación y la entrevista cualitativa, en consideración que las etnografías del desarrollo han dotado de importantes contribuciones al análisis empírico de las organizaciones promotoras del desarrollo, así como de los actores implicados y de los desafíos para el óptimo funcionamiento institucional (MARTÍNEZ MAURI; LARREA, 2010).

Por el contexto de la pandemia y las restricciones derivadas, el avance en la observación etnográfica se ha limitado a la etnografía digital en las páginas web y medios digitales nacionales que dan cobertura a los fideicomisos. En cuanto a las entrevistas se han aplicado cinco, a funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI, lo que permite recolectar algunos resultados preliminares.

Como hipótesis de esta investigación en proceso, se establece que múltiples factores sociales, económicos, culturales, políticos y jurídicos, pero también la cultura organizacional, sus procesos y estructura influyen en la ineficiencia administrativa, la falta de transparencia y ética en el manejo de los fideicomisos que se evidencia las múltiples problemáticas enunciadas en este trabajo.

Entre los informantes entrevistados, es coincidente el desacuerdo ante la decisión del gobierno mexicano sobre desaparecer 109

fideicomisos, además observan como negativas las implicaciones de esta decisión sobre los grupos beneficiarios. En cuanto a por qué FIFOMI no estuvo entre los fideicomisos eliminados, se destaca entre los posibles motivos la importancia económica que tiene para la minería en México.

Sobre la transparencia u opacidad de los fideicomisos, prevalece la idea de que los fideicomisos se manejan con transparencia, mientras la alta burocracia es vista como un obstáculo en el funcionamiento óptimo de los fideicomisos y el cumplimiento cabal de sus fines. Considerando lo anterior, la transparencia en los fideicomisos y particularmente en FIFOMI es concebida con confiabilidad por funcionarios y exfuncionarios de la banca de desarrollo, mientras la burocracia es asociada al riesgo.

6 Conclusiones

Analizar la evolución jurídica del fideicomiso público en México, permite distinguir la influencia de la fiducia del derecho romano y del *Trust* anglosajón como cimientos de la figura jurídica del fideicomiso en el país, pero que ha adquirido características y problemáticas propias.

Aunque los fideicomisos han sido motores del desarrollo económico, social y tecnológico, el uso inadecuado de esta figura ha propiciado problemáticas relacionadas a la falta de transparencia, opacidad, desvío de recursos y la poca inclusión de la ciudadanía, aunado a complejos procesos burocráticos, corrupción y un limitado desempeño le han acompañado, al grado que su mantenimiento o eliminación ha desembocado en controversias de índole política tras la desaparición de 109 fideicomisos en 2020, hecho que no se ha implicado un avance para solucionar las pluralidad de problemáticas enunciadas.

Ante este panorama es oportuno repensar los fideicomisos como instituciones, y sistemas expertos dotados de una cultura que determina sus pautas de comportamiento, que se evidencian en el funcionamiento de sus procesos y su estructura para la consecución de sus fines. La

aproximación etnográfica sobre estas cuestiones en torno a los fideicomisos y el caso particular de FIFOMI, al analizar la voz de los actores que son o han sido centrales para su funcionamiento (funcionarios y ex funcionarios) permite identificar a la transparencia con la confiabilidad y la burocracia con el riesgo, datos que interesa contrastar con la voz de usuarios.

Los resultados de esta investigación en proceso permitirán una comprensión a fondo de los fideicomisos, a partir de un caso particular, sin la limitante de una postura política dentro del debate nacional, sino a la luz del método etnográfico brindando una postura académica, que además puede convertirse en una propuesta de antropología aplicada que contribuya a la optimización del uso del fideicomiso como figura jurídica ante las necesidades del contexto actual que implican transparencia y buenas prácticas.

7 Referencias

AGUIRRE-BAZTÁN, Ángel. **La cultura de las organizaciones**. Barcelona: Editorial Ariel, 2004.

BELLO-KNOLL, Susy Inés. **Fideicomiso Público**. Salamanca, España: Universidad de Salamanca, 2011.

FIFOMI. **Acerca del FIFOMI**. México: Subdirección Jurídica FIFOMI, 2018.

FUNDAR. **Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público**. México: 2021. Disponible en: <https://fideicomisos.fundar.org.mx/>. Consultado en: 28 ago. 2021.

GIDDENS, Anthony. **Consecuencias de la modernidad**. Madrid, España: Alianza Editorial, 1994.

HODGSON, Geoffrey. ¿Qué son las instituciones? **Revista CS** (8), p. 17-53. jul.-dic. 2011..

HUIDOBRO ORTEGA, Marco Alberto. Breve historia de la banca de desarrollo mexicana. **Análisis económico**, XVII, pp. 171-206, 2012.

HUMPHREYS, Ethel, et al.; El fideicomiso en la legislación argentina y en la legislación brasileña. **Ratio Iuris Revista de Derecho Privado, Argentina**, VI (1), pp. 27-45, 2018.

MARTÍNEZ MAURI, Mónica; LARREA, Cristina. **Antropología social, desarrollo y cooperación internacional. Introducción a los fundamentos básicos y debates actuales.** Barcelona, España: Editorial UOC, 2010.

MORENO PÉREZ, Salvador. **La desaparición de los fideicomisos públicos.** Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2020.

SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma Eréndira. **Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera.** México: Auditoría Superior de la Federación, 2007.

SALVATIERRA-PINEDA, Sarahí. et al.; **Fideicomisos en México.** El arte de desaparecer dinero público. Ciudad de México: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C, 2018.

SALVATIERRA-PINEDA, Sarahí. Transparencia en fideicomisos públicos. **Estudios en derecho a la información, México,** (2), pp. 47-67, 2016.

VELASCO, H.et al.. **La sonrisa de la institución.** Confianza y riesgo en sistemas expertos. Madrid, España: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2010.