

FIDEICOMISOS PÚBLICOS:

¿VENTAJAS O RIESGOS?



Introducción

Como parte de la elaboración del Barómetro de Información Presupuestal Estatal 2023 (BIPE 2023), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) recopiló la información presupuestaria de las entidades federativas y evaluó y verificó el cumplimiento de las obligaciones y buenas prácticas en materia de transparencia presupuestaria. Uno de los aspectos evaluados por el BIPE es el desglose de la información de los fideicomisos públicos, en este caso, el listado, saldo y monto asignado para cada uno de los fideicomisos de las entidades federativas.

En el BIPE 2023, de los 116 criterios evaluados, el de “Fideicomisos públicos por número de contrato y fiduciario” registra la tercera peor calificación de todo el Barómetro con únicamente 69% de cumplimiento promedio en los estados.¹ Es decir, una de las categorías en las que el cumplimiento de las obligaciones de los estados en materia de información presupuestaria es débil es precisamente la que se relaciona con fideicomisos públicos. Por ello, en esta nota, el IMCO analiza las ventajas y los riesgos que representan los fideicomisos públicos en México, particularmente a nivel estatal, con la finalidad de contribuir a una mayor rendición de cuentas.

Un fideicomiso es un contrato legal a través del cual una persona -el otorgante o fideicomitente- otorga a otra -el fiduciario- el encargo de administrar recursos a favor de un tercero -el beneficiario o fideicomisario-. El objetivo de un fideicomiso es asegurar la existencia de recursos para cumplir un fin específico. Es decir, dar certeza sobre la manera en que se mantendrán, recolectarán o distribuirán en un futuro los recursos definidos en el contrato y garantizar que los recursos serán transferidos al beneficiario seleccionado.² Representan una herramienta de planificación patrimonial. De hecho, su traducción del inglés (*trusts*) significa confianza.³

Existen, aproximadamente, siete tipos de fideicomisos.⁴ Uno de ellos son los fideicomisos públicos. En este caso, la administración pública de un país, un estado o un municipio utilizan esta herramienta jurídica para fomentar el desarrollo socioeconómico y permite que los recursos públicos en cuestión sean administrados por una institución fiduciaria.⁵ Una de las razones por las que un gobierno decide hacer uso de un fideicomiso público es por la

¹ El Barómetro de Información Presupuestal Estatal cuenta con 10 secciones que están compuestas por 116 criterios diferentes. Dentro de estas secciones y criterios, hay tres que únicamente evalúan la transparencia y acceso a la información de los fideicomisos públicos: desglose de cada uno de los fideicomisos públicos por número de contrato y fiduciario, desglose del saldo patrimonial de cada uno de los fideicomisos públicos y contiene criterios para aprobar los fideicomisos públicos.

² COFIDE: <https://www.cofide.mx/blog/fideicomiso-como-funciona-y-para-que-sirve#:~:text=Ventajas%20del%20fideicomiso&text=Es%20un%20instrumento%20versátil%2C%20que,se%20debe%20destinar%20el%20patrimonio>

³ Martínez, Rafael. “El Fideicomiso Público o Fideicomiso de Estado.” Capítulo en *Derecho Administrativo 1er Curso*. pp. 125–35. Ciudad de México: Oxford University Press México, 2015.

⁴ Ídem.

⁵ Central Fiduciaria: <https://www.centraalfiduciaria.com/blog/los-fideicomiso-publico-en-que-consisten/>

flexibilidad operativa que ofrece para administrar proyectos de gran alcance y largo plazo, como los de infraestructura.

Los fideicomisos presentan varias ventajas como, por ejemplo, la flexibilidad que ofrecen para ejecutar proyectos de desarrollo económico de largo plazo. Sin embargo, tomando en cuenta los distintos elementos que lo integran, su funcionamiento y transparencia dependen en gran medida de la solidez y claridad del propio contrato y del marco legal que los rige, así como de la capacidad de los gobiernos para monitorearlos y rendir cuentas. En México, a pesar de las ventajas que presentan los fideicomisos públicos, las entidades federativas no siempre aprovechan la flexibilidad de estos instrumentos para adoptar las mejores prácticas en el manejo de recursos públicos.

Esta nota se organiza de la siguiente manera: la sección 1 describe cómo funcionan los fideicomisos públicos; la sección 2 analiza las ventajas y los riesgos que representan tanto en su concepto como en su operación; la sección 3 se enfoca en los retos específicos que enfrentan los fideicomisos públicos en México; por último, la sección 4 concluye y presenta recomendaciones de política pública para mejorar la operación, supervisión y rendición de cuentas de los fideicomisos públicos.

1. ¿Cómo funcionan los fideicomisos públicos?

Diseñar y operar un fideicomiso público involucra varios elementos. En términos generales, además de solicitar y gestionar su constitución, es fundamental que la institución pública responsable del fideicomiso público también se encargue de la regulación, el registro, la supervisión del fideicomiso, incluyendo la solicitud de informes sobre su desarrollo, la publicación de información o transparencia sobre el mismo según corresponda y el aseguramiento de que el fiduciario cumple con las responsabilidades que tiene asignadas.⁶

En las finanzas públicas mexicanas, los fideicomisos han sido utilizados por el gobierno federal y los gobiernos subnacionales para administrar de manera directa los recursos públicos. Desde sus inicios, esta figura ha tenido usos específicos como el desarrollo económico, proyectos de inversión, programas sociales, provisión de servicios públicos o el otorgamiento de garantías de pago.⁷

⁶ Ídem.

⁷ Salvatierra, Abigail. "Vista de Transparencia En Fideicomisos públicos." *Estudios en Derecho a la Información*, 2016. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10487/17467>.

Márquez, D. y Olivos, J. "Administración Pública Federal, Estatal y Municipal." Capítulo en *Manual de Derecho Administrativo*. pp. 115–40. Ciudad de México, México, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2019.

Si bien, en general, cada fideicomiso público es distinto y se desarrolla en función de las necesidades de las partes involucradas, este tipo de instrumentos jurídicos tienen los siguientes elementos comunes (**Imagen 1**):⁸

- **El fideicomitente**, o la persona que otorga los recursos públicos que formarán parte del fideicomiso. En el caso de la Federación, cuando el creador del fideicomiso es el Ejecutivo, la figura del fideicomitente recae en las secretarías de Estado. Lo mismo ocurre en el caso de los gobiernos locales, el fideicomitente de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas y sus municipios se materializa a través de sus secretarías o direcciones correspondientes. En algunos fideicomisos públicos, el fideicomitente está determinado por la propia ley, como en el caso del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo o los Fondos de Estabilización a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- **El fiduciario**, o la institución autorizada por ley para recibir y administrar los recursos públicos considerados en el fideicomiso. En el caso de México, los fiduciarios son generalmente bancos privados, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), el Banco de México (Banxico) o Nacional Financiera (Nafin).
- **El fideicomisario o beneficiario del fideicomiso**. En el caso de un fideicomiso público, el beneficiario puede variar. Teóricamente, en el caso de México, la ciudadanía podría ser considerada como beneficiaria final de la gestión de los recursos. Legalmente, es la persona establecida en el contrato como tal. Por ejemplo, en el caso de un fideicomiso público que emite Certificados Bursátiles para financiar un proyecto de inversión, los fideicomisarios pueden ser varias personas que van desde los propios operadores del fideicomiso, las personas que compraron los certificados o la propia institución pública que adquirió el fideicomiso.
- **El patrimonio** o los recursos públicos que fueron aportados por el fideicomitente y los ingresos derivados de las aportaciones (rendimientos propios). Este es probablemente el elemento más importante, ya que contiene los recursos por medio de los cuales se realizan los fines y objetivos del fideicomiso.
- **El objeto del fideicomiso** que consiste en los fines y objetivos para los que el fideicomiso fue creado. Estos fines deben estar orientados, por ejemplo, al desarrollo económico de la Federación, las entidades federativas y los municipios.⁹ Es decir, el hecho de que se constituya con recursos públicos obliga a que la finalidad del fideicomiso, además de ser una actividad lícita, deba tener algún beneficio que se relacione con el interés público y la realización o protección de acciones en beneficio de la sociedad.

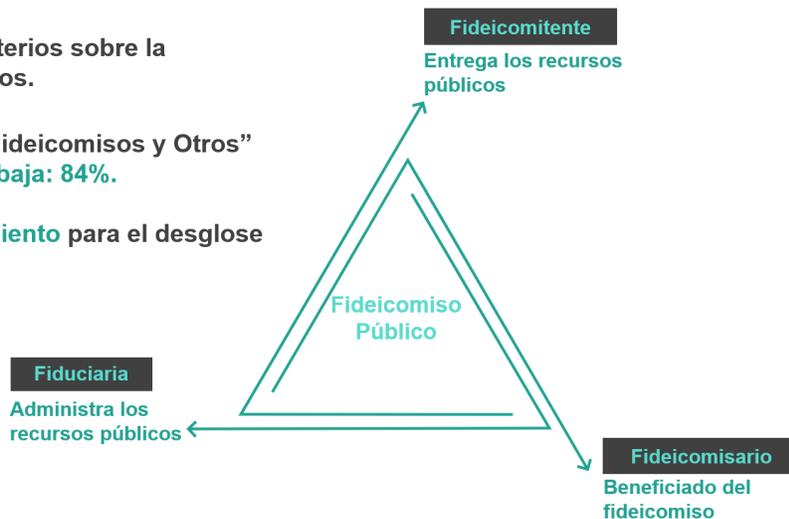
⁸ *Op cit.* Martínez, Rafael, 2015 y Central Fiduciaria

⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 47. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1976. Última reforma en 2023

- **La duración del fideicomiso** que, en el caso de los fideicomisos públicos, generalmente es por tiempo indefinido debido a los fines que persiguen, como el desarrollo económico, que implica un uso continuo de recursos públicos.

Imagen 1. Estructura de los fideicomisos públicos

- El BIPE 2023 evaluó tres criterios sobre la transparencia en fideicomisos.
- La sección de “Subsidios, Fideicomisos y Otros” registró la **calificación más baja: 84%**.
- Se registró **69% de cumplimiento** para el desglose de fideicomisos estatales.



Nota: los datos presentados corresponden a los Presupuestos de Egresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2023.

Fuente: Barómetro de Información Presupuestal (BIPE) 2023.

En México, en la actualidad, existen dos tipos de fideicomisos públicos:

- Fideicomisos públicos con estructura orgánica:** constituyen entidades paraestatales con estructura organizacional específica y cuentan con un comité técnico encargado de la toma de decisiones. El comité puede tener una composición específica establecida en la ley o en el propio contrato y puede variar en cada caso.
- Fideicomisos públicos sin estructura:** no tienen una estructura orgánica definida y no están sujetos a una regulación precisa en cuanto a su composición, aunque en ocasiones pueden contar con comités técnicos. Un ejemplo de esto es el comité técnico del Fideicomiso Carretero del estado de Chihuahua.¹⁰

A nivel federal hay 16 fideicomisos públicos con estructura y 178 sin estructura. Sin embargo, a nivel estatal, no es posible determinar qué proporción de los fideicomisos públicos cuenta con estructura y cuál no por la falta de sistematización y desglose de la información pública. La flexibilidad en la regulación de los fideicomisos públicos tiende a

¹⁰ Un ejemplo de esto se puede observar en los contratos de constitución de fideicomiso del Fideicomiso Carretero y el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana, ambos de Chihuahua. En el primer caso únicamente cuenta con cuatro integrantes del comité técnico y en el segundo hay 20.

generar dificultades en la administración y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

2. ¿Qué ventajas y riesgos presentan los fideicomisos públicos?

Como el instrumento jurídico y financiero que representan, los fideicomisos públicos tienen múltiples ventajas, pero también conllevan varios riesgos en su administración. Tener claridad sobre los pros y contras que presentan permitirá tener un mejor diseño y control sobre ellos, no solo por parte de las autoridades sino también de la ciudadanía.

Los fideicomisos públicos presentan cuatro ventajas principales:

- i. **Ofrecen flexibilidad.** Los fideicomisos se diseñan y constituyen en función de las necesidades de las partes involucradas. En el caso de México, considerando las complejidades de la contabilidad gubernamental y el esquema del presupuesto público, los fideicomisos públicos facilitan la asignación y gestión de recursos para la realización de objetivos valiosos para la sociedad.
- ii. **Facilitan la continuidad de proyectos de largo plazo.** La asignación de presupuesto público a proyectos de largo plazo como los de infraestructura, por ejemplo, puede verse afectada por los cambios de gobierno y la anualidad de las reglas presupuestales. A través de un fideicomiso público se puede garantizar que el proyecto cuente con los recursos que necesitará a lo largo de su ejecución.
- iii. **Garantizan que los recursos públicos se utilicen en un objetivo específico.** El principal objetivo del uso de los fideicomisos públicos es asignar recursos al margen de las discusiones políticas y facilitar el cumplimiento de tareas que requieren atención directa y oportuna.¹¹ Además de contener un objetivo lícito, al estar conformado por recursos públicos, se añade otro requisito: el objetivo específico tiene que ser de interés público o importante para la sociedad.
- iv. **Contribuyen a generar y proteger el patrimonio público.** Precisamente porque los fideicomisos públicos permiten asignar, asegurar y, de esta forma, optimizar recursos públicos en proyectos de largo plazo, contribuyen a proteger y ampliar el patrimonio del país o entidad en cuestión, sobre todo cuando se administran de forma transparente.

No obstante, los fideicomisos públicos también están expuestos a varios riesgos que pueden afectar las ventajas y propósitos que representan. Algunos de estos riesgos son:

¹¹ 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 de la Federación en 1979.

- i. **Dependen de la calidad del contrato que los constituye.** Si un contrato genera ambigüedades o no especifica claramente las responsabilidades y funciones del fiduciario, en la práctica, el fideicomiso y en particular uno público difícilmente podrá cumplir sus objetivos. Además, es importante que el contrato sea transparente.¹²
- ii. **Dependen de la cantidad y calidad de la regulación existente.** El marco normativo tiene que ser claro para que los fideicomisos sean constituidos y ejecutados y rindan cuentas como corresponde. En México, hay cinco leyes que establecen el funcionamiento básico de los fideicomisos públicos en el ámbito federal; adicionalmente, existen reglas específicas para algunos fideicomisos y cada entidad federativa tiene su propia regulación.¹³ La ausencia de una regulación clara, sistemática y homogénea sobre los fideicomisos públicos genera dificultades en la administración y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

A pesar de que en la última década ha habido avances en materia de acceso a la información, existen obstáculos para lograr transparentar la información. La Ley General de Transparencia y la Ley General de Contabilidad Gubernamental han restringido la posibilidad de reservar la información y establecer las pautas para publicarla. Sin embargo, la regulación de los fideicomisos públicos estatales es aún más compleja, ya que existe regulación federal para el sistema financiero y regulación concurrente -general- y estatal en materia de transparencia.

- iii. **Pueden estar expuestos a ambigüedades entre la regulación pública y la privada o mercantil.** En México, en varios aspectos, la regulación de los fideicomisos públicos se contradice con la regulación privada o mercantil. Por ejemplo, dentro de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y las disposiciones secundarias en materia financiera -normas del derecho privado-, se prevé la posibilidad de reservar la información por medio de la figura del secreto bancario o fiduciario.¹⁴ Por otro lado, la Ley General de Transparencia estipula que el secreto bancario no puede ser utilizado como una excusa para clasificar la información como reservada.
- iv. **Pueden generar contratación de deuda.** De acuerdo con la regulación, existen casos de contratación de deuda por parte del fideicomiso público que no se registra en el déficit ni en la Cuenta Pública. En la práctica pueden generar riesgos de

¹² COFIDE: <https://www.cofide.mx/blog/fideicomiso-como-funciona-y-para-que-sirve#ventajas-y-desventajas-de-un-fideicomiso>

¹³ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley Federal de Entidades Paraestatales. Además, también están regulados en el ámbito local por cada uno de los marcos legales estatales.

¹⁴ Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 142. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1990. Última reforma en 2022.

opacidad en el uso y la administración de los recursos públicos.¹⁵ En un esquema de contratación ambiguo, la contratación de deuda podría significar un riesgo elevado en comparación con los beneficios que ofrece un fideicomiso público, como la asignación de recursos a largo plazo o la construcción del patrimonio público.

- v. **Requieren de supervisión eficaz.** La transparencia de los fideicomisos públicos puede limitarse a sus características y recursos generales, sin abordar su operación específica. Si bien, a nivel federal es posible conocer los montos asignados y saldos de los fideicomisos públicos, a nivel estatal no. Al analizar los 385 fideicomisos públicos estatales identificados en el BIPE 2023, se puede observar que no siempre se desglosan los números de contrato o alguna otra forma para poder localizar los contratos de los fideicomisos públicos. El no tener acceso a los contratos de los fideicomisos estatales implica la imposibilidad de conocer la manera en la que operan, su estructura, si cuenta con un comité técnico o no, la finalidad o las reglas para las aportaciones que se han hecho al fideicomiso.

3. ¿Qué retos enfrentan los fideicomisos públicos estatales en México?

Los fideicomisos públicos presentan múltiples ventajas. Su problemática consiste precisamente en lograr aprovecharlas en la práctica. Para ello, es fundamental establecer previamente una serie de condiciones mínimas homogéneas a través de la normatividad. En México, los fideicomisos públicos estatales enfrentan condiciones heterogéneas que, en la práctica, afectan su operación y su capacidad para rendir cuentas y generar beneficios económicos.

Las entidades federativas mexicanas enfrentan cuatro riesgos principales para constituir, operar y transparentar un fideicomiso público:

- i. Poca homologación y claridad en la regulación para constituir un fideicomiso público
- ii. Lineamientos limitados o inexistentes para reportar información sobre fideicomisos públicos
- iii. Riesgos asociados a la administración privada de los fideicomisos públicos
- iv. Baja supervisión

Poca homologación y claridad en la regulación para constituir un fideicomiso público

Las entidades federativas tienen sus propios fideicomisos públicos con objetivos distintos. Actualmente, no hay un repositorio para acceder a información sobre todos los fideicomisos estatales. A pesar de esto, algunas entidades presentan detalles sobre sus fideicomisos en

¹⁵ Plataforma Yo Me Sumo de México Evalúa: <https://yomesumo.mexicoevalua.org/desafios/debemos-quedarnos-con-los-fideicomisos-publicos-o-no>

sus presupuestos, como parte de esfuerzos proactivos por ser transparentes. En el BIPE se observó que solo 24 de los 32 estados detallan los saldos de sus fideicomisos y que para 2023 hay un total de 385 fideicomisos estatales reportados.¹⁶

Los estados podrían verse beneficiados con una armonización del marco normativo, de la información disponible y una mayor claridad en los requisitos para constituir un fideicomiso público. El hecho de que el número y la cantidad de recursos sean tan heterogéneos y, que una cuarta parte de los estados no desglose la información en sus presupuestos, es tan solo un indicio del reto al que nos enfrentamos en materia de información sobre los fideicomisos públicos. Además, no todos los estados distinguen entre los fideicomisos con estructura y sin estructura lo que hace más difícil su análisis.

Lineamientos limitados o inexistentes para reportar información sobre fideicomisos públicos

El elemento más importante de cualquier fideicomiso público es su patrimonio, el cual se integra por la aportación que hacen los gobiernos y por los ingresos e intereses que genera el propio fideicomiso. La gestión del patrimonio de los fideicomisos públicos nos muestra cómo se distribuyen sus recursos y, a su vez, con qué información se cuenta en la práctica para monitorearlos. Cuando los fideicomisos públicos no cuentan con información necesaria disponible para analizar su operación e impacto, es difícil determinar cómo están operando. El problema en este caso no es el fideicomiso en sí, sino la falta de información disponible sobre el mismo. En el caso de México, no hay lineamientos claros para el desglose de la información y, en algunos casos, ni siquiera existen.

Riesgos asociados a la administración privada de los fideicomisos públicos

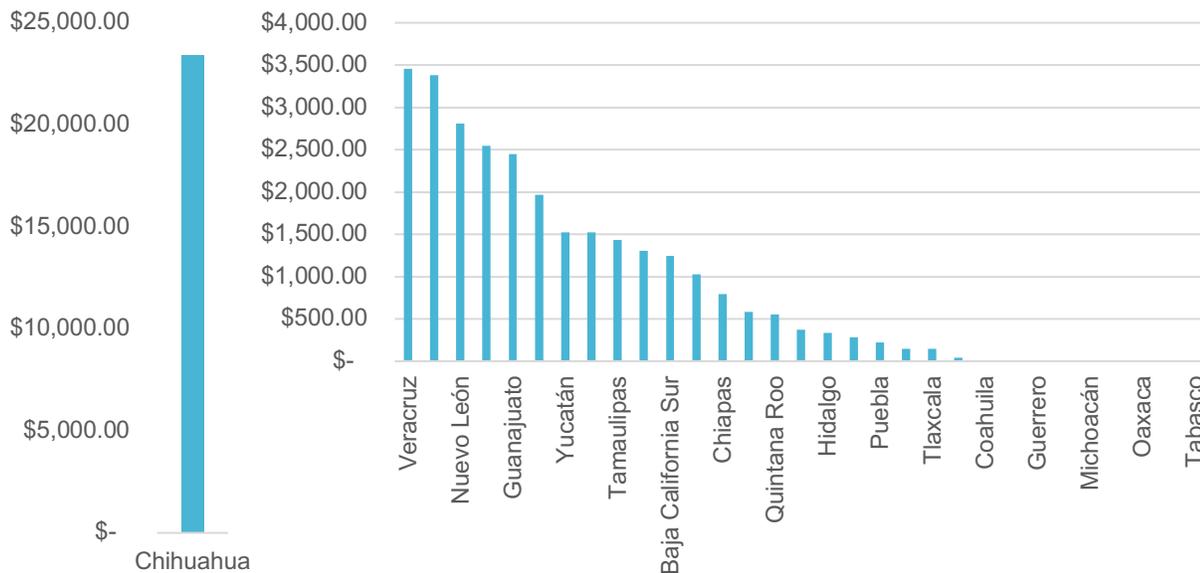
En algunos casos, los fideicomisos públicos también incluyen recursos privados. De inicio, los fideicomisos no tienen un límite legal sobre los recursos que pueden administrar, dependerá de cada contrato constitutivo. El origen diverso de los recursos de los fideicomisos y la falta de un límite preestablecido a los recursos son una capa más de complejidad al momento de transparentar y rendir cuentas. A partir del momento en que los gobiernos estatales realizan una aportación a los fideicomisos, todos esos recursos son administrados, generalmente, por un banco privado: el fiduciario.

De las 24 entidades federativas que reportan su información, los 385 fideicomisos públicos estatales concentran alrededor de 51 mil 530 millones de pesos, recursos que, en su mayoría, son administrados por bancos privados y son destinados principalmente a proyectos de inversión como carreteras, desarrollo urbano o transporte público. El monto asignado a estos fideicomisos no es en sí problemático, sino la falta de información disponible, clara, comparable y sistematizada.

¹⁶ Las entidades federativas que no desglosaron la información sobre fideicomisos públicos en su presupuesto de egresos fueron la Ciudad de México, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Tabasco.

Además, al ser administrados por un tercero privado – fiduciario – los recursos de los fideicomisos tiende a ser más difíciles de identificar. Esto se muestra en las grandes disparidades que hay entre los distintos fideicomisos públicos estatales. Un ejemplo es que, a pesar de que los estados con mayor número de fideicomisos públicos son Jalisco (42), Yucatán (33), Tamaulipas (28), Sinaloa (25) y Baja California Sur (24), no son los que concentran mayor número de recursos, ya que ninguno de sus fideicomisos cuenta con un saldo mayor a los mil millones de pesos (**Gráfica 1**).

Gráfica 1. Recursos de los fideicomisos públicos en 2023 por entidad federativa (mdp)



Nota 1: El estado de Coahuila sí desglosa su información, aunque todos sus fideicomisos tienen un saldo en cero. Nota 2: La fecha de los saldos reportados en los Presupuestos de Egresos de cada entidad federativa puede variar.

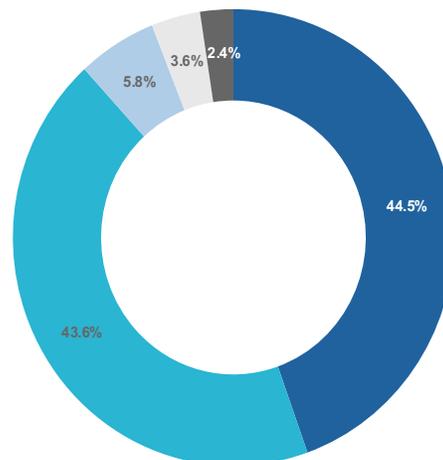
Fuente: elaborado por el IMCO con información de los Presupuestos Estatales para el ejercicio fiscal 2023 de la entidad federativa correspondiente.

Los estados de Chihuahua, Veracruz, Nuevo León y Querétaro, por su parte, concentran 55.5% de los recursos de los fideicomisos públicos estatales en únicamente cuatro fideicomisos públicos –28 mil 574 mdp-. Estos cuatro fideicomisos son los únicos que superan la cantidad de mil millones de pesos. Los otros 381 fideicomisos contienen 44.5% restante de los recursos –22 mil 956 mdp– y están destinados a diversos temas como el turismo, el desarrollo agropecuario, recaudación de impuestos, entre muchos otros temas (Gráfica 2**).**

Gráfica 2. Concentración de recursos en los fideicomisos estatales

Cuatro fideicomisos públicos concentran 55.5% del total de los recursos de los fideicomisos públicos.

- Otros Fideicomisos (381)
- Fideicomiso del Programa de Carreteras Federales y Estatales (Chihuahua)
- Fideicomiso de Administración e Inversión del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Veracruz
- Fideicomiso Proyectos Estratégicos (Nuevo León)
- Fideicomiso Promotor de Proyectos Económicos y de Bienestar Social (Querétaro)



Fuente: elaborado por el IMCO con información de los Presupuestos de Egresos para el ejercicio fiscal 2023 de cada entidad federativa.

Es importante destacar que, como se puede apreciar con los casos de Chihuahua, Veracruz, Nuevo León y Querétaro, eliminar la cantidad de fideicomisos públicos operantes no necesariamente se asocia con un menor número de recursos destinados a estas figuras, mayor transparencia y rendición de cuentas. En el ámbito estatal, la heterogeneidad es tal que incluso identificar los fideicomisos públicos que realmente están operando, conocer sus recursos y sus reglas de operación es una tarea compleja.

Cuadro 1. Extinción de los fideicomisos públicos federales¹⁷

En 2020, se emitieron dos decretos con la finalidad de eliminar los fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos sin estructura (fideicomisos sin estructura). Al cuarto trimestre de ese año, existían 329 fideicomisos sin estructura con un saldo total de 711 mil 868 mdp reales. A lo largo de los últimos siete años el número de fideicomisos se redujo considerablemente: (-)47.2%. Es decir, en los últimos tres años, un total de 158 fideicomisos desapareció. Con la desaparición de los fideicomisos públicos también vino una reducción de los recursos públicos destinados a estos.

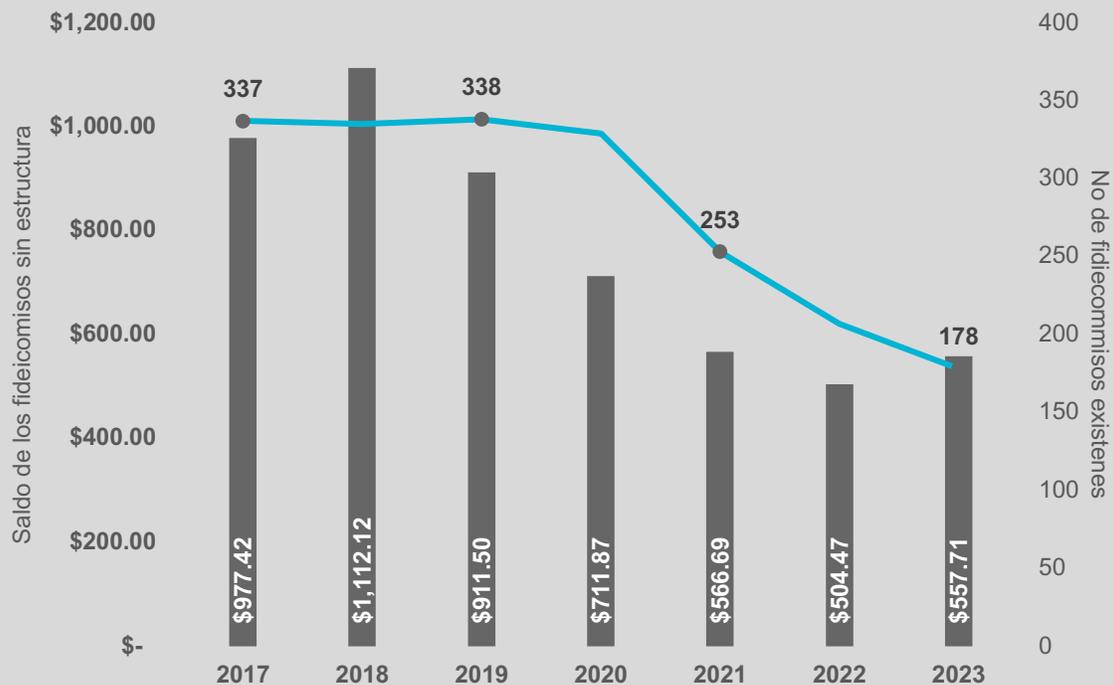
La extinción de los fideicomisos públicos sin estructura se ha demorado, ya que el proceso requiere de diversos trámites, formalidades y erogaciones de recursos. Para que un fideicomiso público se pueda extinguir es necesario que se liquiden todos los activos y pasivos que forman parte del patrimonio, elabore el convenio de extinción, revoque el fideicomiso, paguen los honorarios a la entidad fiduciaria, concentren los remanentes en la

¹⁷ Toda la información de este apartado proviene de los Informes sobre la situación económica, las finanzas y la deuda públicas presentados ante la Cámara de Diputados al cuarto trimestre del año correspondiente. Para el año 2023 se utilizó el último Informe disponible, segundo trimestre.

tesorería y se lleve a cabo la baja de la clave de registro del fideicomiso. Además, en los casos de los fideicomisos que tienen tanto recursos públicos como recursos privados, esta situación se vuelve más complicada al no poder liquidar por completo los recursos del fideicomiso.

Al segundo trimestre de 2023, siguen vigentes 178 fideicomisos sin estructura con un saldo de 557 mil 712 mdp, de los cuales, 138 están en operación y 40 están en proceso de extinción (**Gráfica C.1**). Después de casi tres años de la entrada en vigor de los decretos para extinguir los fideicomisos, 54.1% de los fideicomisos continúan existiendo y más de 40% siguen completamente operantes. **A pesar de los riesgos de opacidad, la falta de información y la intención de extinguirlos, los fideicomisos públicos son una herramienta que es utilizada para la ministración de recursos públicos.**

Gráfica C.1. Evolución del saldo y número de los fideicomisos públicos sin estructura (mmdp)



Nota: Para 2023 se utilizó el último dato disponible, segundo trimestre de 2023. Cifras reales con deflactor calculado con el INPC del INEGI, base 2023.

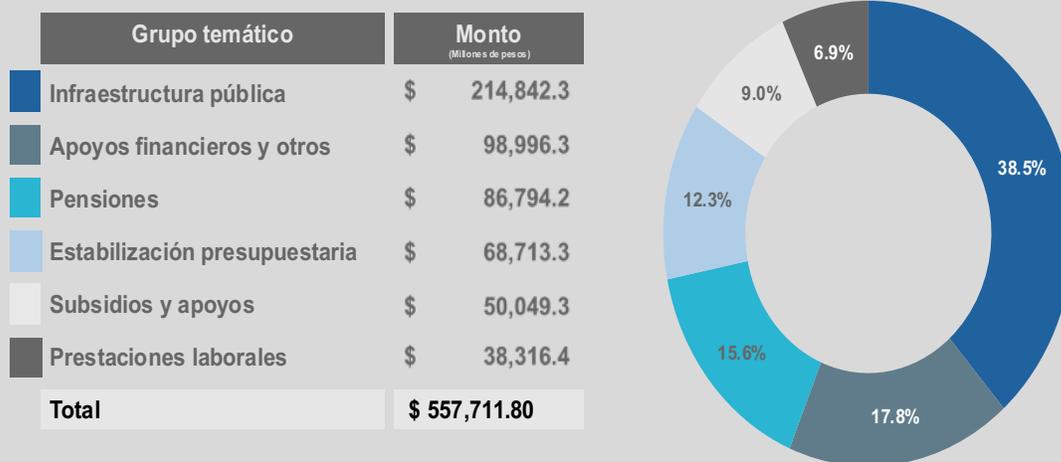
Fuente: Elaborado por el IMCO con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre del año correspondiente. Anexo Fideicomisos Públicos.

Los recursos de los fideicomisos públicos federales sin estructura están orientados a seis diferentes fines o grupos temáticos. A finales de 2018, la mayor parte de los recursos en fideicomisos públicos estaban concentrados en el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) con una disponibilidad de 247 mil millones de pesos corrientes; en la actualidad, cuenta con menos de 40 mil millones de pesos disponibles. Esto implica que, en los últimos años, la reducción del patrimonio de los fideicomisos se puede asociar a la

pronunciada reducción de este fideicomiso y que los ingresos del gobierno federal han sido insuficientes para cumplir con el Presupuesto de Egresos dado que la finalidad del fideicomiso es aminorar la baja recaudación para poder cubrir el gasto.

Sin embargo, en los últimos cuatro trimestres se observa un aumento en los recursos públicos que son parte de estos instrumentos. Principalmente, un incremento en los fideicomisos orientados al fomento de proyectos de Infraestructura Pública con un monto que supera los 200 mil millones de pesos (**Imagen C.1**). Así, la disminución de los recursos públicos de los fideicomisos obedece más a un alto gasto para la estabilización y una redistribución de los recursos a la infraestructura pública.

Imagen C.1. Fideicomisos sin estructura por grupo temático



Fuente: elaborado por el IMCO con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Segundo Trimestre de 2023. Anexo XIV Fideicomisos Públicos.

4. Conclusión e IMCO Propone

Los fideicomisos públicos, tanto federales como estatales, presentan múltiples beneficios que, bien aprovechados, pueden traer derramas económicas para los estados y el país. Para ello, es importante que mejoren su operación y rendición de cuentas. Los estados pueden mejorar su capacidad para establecer reglas claras sobre la constitución, operación, supervisión y transparencia de los fideicomisos públicos, reglas que genuinamente permitan lograr una mayor rendición de cuentas. Si la manera de aprovechar sus ventajas están en

definir y hacer valer estas reglas, extinguir los fideicomisos no va a resolver las necesidades de transparencia y desarrollo de los estados. Por eso el **IMCO Propone**:

- **Crear un Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos Públicos que sea accesible para la ciudadanía por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías análogas de las entidades federativas.** Actualmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento prevén la existencia de un sistema para poder registrar los fideicomisos federales. Sin embargo, este sistema tiene dos grandes limitantes: no es de acceso público y no comprende a los fideicomisos estatales. En consecuencia, en aras de transparentar la información de estos instrumentos financieros, es necesario desarrollar un repositorio de información coordinada en la que se puedan consultar los contratos, saldos, aportaciones, estados financieros y demás información de los fideicomisos federales y estatales.
- **Establecer un contrato de fideicomiso público modelo que prevea reglas estándar para el reporte de información.** A pesar de que la Ley General de Transparencia prevé obligaciones comunes y específicas para los fideicomisos públicos – con y sin estructura –, la ausencia de regulación homogénea de los fideicomisos genera que no cuenten con reglas armonizadas para transparentar la información. Al crear un contrato modelo, los fideicomisos públicos podrán asegurar un mínimo de información que permita monitorear su funcionamiento y garantizar el derecho de acceso a la información.
- **Reformar la Ley de Disciplina Financiera para que prevea una regulación específica para la emisión de deuda por medio de los fideicomisos públicos.** Los fideicomisos públicos son comúnmente utilizados para financiar inversiones por medio de la emisión de deuda. Al provenir del ámbito privado, esta función no está limitada, ya que estos vehículos financieros se utilizan para la captación de capital. Sin embargo, en el caso de los fideicomisos públicos no existe un límite para la emisión de deuda. Crear una regulación específica puede permitir a las entidades federativas tener un mecanismo de endeudamiento que sea útil y rentable.

Referencias

- Contrato de Fideicomiso Irrevocable Número 80672, 21 de Agosto de 2013.
- Dávalos, Felipe. “El Contrato de Fideicomiso.” Capítulo en *Títulos y Operaciones de Crédito: Análisis Teórico Practico de La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Temas Afines*. pp. 534–623. Ciudad de México: Oxford University Press, 2012.
- Informes sobre la situación económica, las finanzas y la deuda públicas presentados ante la Cámara de Diputados al cuarto trimestre del año correspondiente. Para el año 2023 se utilizó el último Informe disponible, segundo trimestre.
- Informe Técnico de Resultados de los anexos a la Cuenta Pública 2018, Fideicomiso del Programa de Carreteras Federales y Estatales. 19 de diciembre de 2019, <https://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/dictámenes/index.php#resultados>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, *Barómetro de Información Presupuestal Estatal 2023*.
- Márquez, D. y Olivos, J. “Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.” Capítulo en *Manual de Derecho Administrativo*. pp. 115–40. Ciudad de México, México, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2019.
- Martínez, Rafael. “El Fideicomiso Público o Fideicomiso de Estado.” Capítulo en *Derecho Administrativo 1er Curso*. pp. 125–35. Ciudad de México: Oxford University Press México, 2015.
- Salvatierra, Abigail. “Vista de Transparencia En Fideicomisos públicos.” *Estudios en Derecho a la Información*, 2016. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechoinformacion/article/view/10487/17467>.

Marco normativo

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1917. Última reforma en 2023.
- 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 de la Federación en 1979
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 47. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1976. Última reforma en 2023
- Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 142. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1990. Última reforma en 2022
- Lineamientos que deberán observar los entes públicos para registrar en las cuentas de activo los fideicomisos sin estructura orgánica y contratos análogos incluyendo mandatos.

