



CULTURA ORGANIZACIONAL DEL FIDEICOMISO PARA
EL FOMENTO MINERO (FIFOMI). ESTRUCTURA
BUROCRÁTICA, PROCESOS Y EFICACIA DE UNA INSTITUCIÓN
DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Autor: Alejandro Cruz Bermea

Director: Dr. Ángel Baldomero Espina Barrio

Junio 2025

TESIS DOCTORAL

RESUMEN

La presente tesis es resultado de una investigación doctoral de enfoque cualitativo que aborda la cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), institución de la banca de desarrollo en México que funge como fideicomiso público especializado y enfocado al financiamiento y asistencia técnica a la minería y su cadena de valor. Desde una perspectiva de análisis que comprende a esta entidad como sistema experto en el que existe fiabilidad y riesgo, y como resultado de técnicas de recolección de datos tales como la entrevista abierta, el análisis documental y la observación, se explica lo relativo a su estructura y procesos burocráticos en términos de eficacia, obstaculización y cumplimiento de fines con énfasis en los valores y comportamientos organizacionales.

ABSTRACT

This thesis corresponds to qualitative research that addresses the organizational culture of the Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), a development banking institution in Mexico that serves as a specialized public trust focused on financing and technical assistance to mining and its value chain. From a perspective of analysis that understands this entity as an expert system in which there is reliability and risk, and as a result of data collection techniques such as open interviews, documentary analysis and observation, we explain its structure and bureaucratic processes in terms of effectiveness, obstacles and compliance with purposes with emphasis on organizational values and behaviors.

DEDICATORIA

Gracias Dios por la vida, por guiar mis pasos y por que siempre estas a mi lado cuando mas te he necesitado, fortalecer mi espíritu en los momentos difíciles.

A mis padres, José Pilar y Yolanda, por su amor incondicional, por sus sacrificios y por enseñarme con su ejemplo el valor del trabajo, la humildad y la perseverancia. A mis hermanos Yayo y Ana Lu, por su cariño y lealtad inquebrantable a lo largo de este camino.

A mi esposa Romy, y a mis hijas (Luciana, Romita y Mariale), por su inmensa paciencia, su amor inagotable y su comprensión en cada etapa de este largo viaje. Sé que no ha sido fácil para ustedes, y por eso les agradezco desde lo más profundo de mi corazón. Todo esto también es suyo.

A mis padrinos de vida, compadres y amigos entrañables: gracias por sus consejos, su compañía, por su gran apoyo incondicional, por estar siempre presentes en los momentos difíciles con su sabiduría en esta travesía profesional y personal.

A mis directores de tesis, el Dr. Emiliano Gonzalez Díez (†) y el Dr. Ángel Espina Barrios, por su valiosa guía, su tiempo generoso, su conocimiento compartido y, sobre todo, por su amistad sincera.

A la Universidad Autónoma de Coahuila, a la Universidad Complutense de Madrid y a la Universidad de Salamanca, por abrirme las puertas del conocimiento, por su compromiso con la educación y por brindarme la oportunidad de crecer académica y humanamente.

Y, por último, a mí:

“Quiero agradecerme a mí. Quiero agradecerme por nunca renunciar. Quiero agradecerme por siempre dar y tratar de dar más sin recibir. Quiero agradecerme por tratar de hacer el bien más que el mal, por ser consistente, por mantener mi cabeza en alto y por ser fiel a quien soy.”
— Snoop Dogg

¡¡¡¡Gracias!!!!

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	4
Índice de figuras	9
Índice de tablas	10
Índice de anexos	12
Siglas y acrónimos	13
INTRODUCCIÓN.....	15
Preguntas y objetivos de investigación.....	18
Hipótesis y consideraciones metodológicas.....	20
Estructura de la tesis	21
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO: MINERÍA, INSTITUCIONES MINERAS Y EL FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO (FIFOMI) COMO INSTITUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO	23
Introducción.....	23
1.1. La minería como actividad económica en México	28
1.1.1. La minería en México de la época prehispánica a la independencia nacional (Siglos XV-XIX).....	30
1.1.2. La minería en México de finales del Siglo XIX a la época contemporánea	32
1.2. Instituciones mineras en México	35
1.2.1. Del Cuerpo de Minería de Nueva España al gobierno independiente de los minerales (1776-1826)	36
1.2.2. De la Constitución de 1917 a la Comisión de Fomento Minero (COFOMI) y a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (1917-1984).....	38
1.2.3. Nuevas instituciones mineras: Secretaría de Energía, Secretaría de Economía y Fideicomiso de Fomento Minero (1994-2022)	40
1.2.4. Conclusiones sobre la historia de la minería y las instituciones mineras en México.....	41
1.3. La banca de desarrollo en México	44
1.3.1. La banca de desarrollo durante la Nueva España (S. XVII-XIX).....	45
1.3.2. Banca de Desarrollo en el México independiente (S. XIX).....	46
1.3.3. Banca de desarrollo y expansión de la industrialización en México (S. XIX- S. XX)	47
1.3.5. Banca de desarrollo en el periodo postrevolucionario (1930-1960).....	48
1.4. Los fideicomisos en México	50
1.4.1. Antecedentes del fideicomiso en México	50
1.4.2. El fideicomiso en el marco jurídico mexicano	55

1.4.3.	Las partes del fideicomiso	65
1.4.4.	Tipología de los fideicomisos en México.....	66
1.5.	El Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)	67
1.5.1.	Objetivo del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).....	68
1.5.2.	Partes que integran el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).....	69
1.5.2.	El Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) ante la extinción de fideicomisos por decreto presidencial.....	69
1.6.	Conclusiones preliminares sobre el estudio de los fideicomisos y la banca de desarrollo.....	72
	Conclusión del Capítulo 1	78
	CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	81
	Introducción.....	81
2.1.	Perspectivas teóricas del concepto de institución	82
2.1.1.	La economía institucional y la institución como estructura de la vida social	82
2.1.2.	Institución como organización.....	87
2.1.3.	Perspectivas teóricas del concepto de organización.....	88
2.1.4.	Hacia una definición de organización.....	89
2.1.5.	Condiciones externas a la organización	92
2.1.6.	La persecución de fines en la organización	94
2.1.7.	El comportamiento organizacional	95
2.2.	La banca de fomento y los sistemas expertos	97
2.2.1.	Sistema experto y núcleo de saber experto	99
2.3.	Cultura y cultura organizacional.....	102
2.3.	Estructura y procesos organizacionales a la luz de la eficacia y la eficiencia.....	114
	Conclusiones del capítulo	121
	CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO	124
	Introducción.....	124
3.1	Objetivos y preguntas de investigación	126
3.2	Enfoque de investigación cualitativa	127
3.3	Selección de la unidad de análisis.....	127
3.4.	Técnicas de recopilación de datos cualitativos	128
3.5.	Análisis documental.....	129
3.6.	Observación digital.....	130
3.7.	Entrevista semiestructurada	131

3.8. Guías de entrevista.....	132
3.9. Diario de campo.....	134
3.10 Operacionalización	135
3.11. Análisis y estructura de la exposición de datos.....	141
Conclusiones del capítulo	143
CAPÍTULO 4. EL FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO COMO SISTEMA EXPERTO	145
Introducción.....	145
4.1. Orden normativo y funcionamiento formal	146
4.1.1. La estructura orgánica como núcleo de saber experto	155
4.1.2. Objetivos y fines.....	169
4.1.3. Transparencia y rendición de cuentas.....	174
4.2. Funcionamiento informal. Perspectivas de funcionarios, exfuncionarios y usuarios.....	177
4.2.1. Procesos burocráticos en el trámite crediticio.....	178
4.2.2. Transparencia institucional y rendición de cuentas. Perspectiva de usuarios, funcionarios y exfuncionarios	182
4.2.3. La Fiabilidad y el riesgo sobre la normatividad	187
4.3. Códigos y valores en la cultura organizacional formal e informal.....	189
4.3.1. Dimensión formal de la cultura organizacional	189
4.3.2. Dimensión informal de la cultura organizacional.....	195
4.4. Creencias y comportamientos sobre el proceso comunicativo.....	198
4.4.1. Comunicación estructural jerárquica y digital	203
4.5. Contexto político y económico, entre la crisis y la extinción. Eficacia y eficiencia	208
Conclusiones del capítulo	215
CONCLUSIÓN GENERAL	222
BIBLIOGRAFÍA	226
ANEXOS.....	236
Anexo 1. Guía de entrevista a funcionarios del FIFOMI.....	236
Anexo 2. Guía de entrevista a exfuncionarios del FIFOMI	239
Anexo 3. Guía de entrevista a funcionarios y exfuncionarios de la administración pública.....	242
Anexo 4. Guía de entrevista a usuarios del FIFOMI	245
Anexo 5. Formato para documentación de crédito	248

Índice de figuras

Figura 1. Cronología de las instituciones mineras en México (1776-2019).

Figura 2. Instituciones gubernamentales vinculadas a la regulación y fomento del sector minero.

Figura 3. Antecedentes de los fideicomisos en México.

Figura 4. Normatividad de los fideicomisos en México.

Figura 5. Partes de un fideicomiso

Figura 6. Tipos de fideicomisos.

Figura 7. Principales problemáticas de los fideicomisos en México.

Figura 8. Estructura y objetivo del FIFOMI

Figura 9. Perspectivas de estudio de los fideicomisos

Figura 10. Técnicas para la recopilación de datos cualitativos

Figura 11. Carácter experto del FIFOMI

Figura 12. Primer nivel jerárquico del núcleo de saber experto del FIFOMI

Figura 13. Segundo nivel jerárquico del núcleo de saber experto del FIFOMI

Índice de tablas

Tabla 1. Operacionalización empírica de la investigación

Tabla 2. Funciones y responsabilidades en materia de normatividad al interior del FIFOMI

Tabla 3. Leyes referidas por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Tabla 4. Reglamentos referidos por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Tabla 5. Acuerdos referidos por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Tabla 6. Disposiciones referidas por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Tabla 7. Normatividad sustantiva referida por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Tabla 8. Normatividad administrativa referida por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Tabla 9. Responsabilidades del núcleo de saber experto del FIFOMI (Primer nivel jerárquico)

Tabla 10. Responsabilidades del núcleo de saber experto del FIFOMI (Segundo nivel jerárquico)

Tabla 11. Incumplimiento de objetivos, metas y fines del FIFOMI 2021.

Tabla 12. Información pública transparentada en la PNT

Tabla 13. Obstaculización al trámite de crédito. Perspectiva de usuarios.

Tabla 14. Obstaculización al trámite de crédito. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Tabla 15. Fiabilidad y riesgo en la transparencia y rendición de cuentas. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Tabla 16. Recomendaciones de mejora en materia de transparencia y rendición de cuentas. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Tabla 17. Recomendaciones de mejora en materia de recuperación de garantías. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Tabla 18. Fiabilidad y riesgo en la normatividad. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Tabla 19. Valores y Principios institucionales. Aspecto formal.

Tabla 20. Obligaciones del personal establecidas en el Código de Conducta.

Tabla 21. Valores y principios de funcionarios. Perspectiva de funcionarios.

Tabla 22. Valores y principios de exfuncionarios. Perspectiva de exfuncionarios.

Tabla 23. Valores y principios compartidos entre miembros del FIFOMI. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Tabla 24. Valores y principios ausentes. Perspectiva de exfuncionarios.

Tabla 25. Valores y principios. Perspectiva de usuarios.

Tabla 26. Perspectivas de usuarios sobre la comunicación externa.

Tabla 27. Perspectivas de funcionarios y exfuncionarios sobre la comunicación interna.

Índice de anexos

Anexo 1. Guía de entrevista a funcionarios del FIFOMI

Anexo 2. Guía de entrevista a exfuncionarios del FIFOMI

Anexo 3. Guía de entrevista a funcionarios y exfuncionarios de la administración pública

Anexo 4. Guía de entrevista a usuarios del FIFOMI

Anexo 5. Formato para documentación de crédito

Siglas y acrónimos

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BANCOMEXT: Banco Nacional de Comercio Exterior

BANJERCITO: Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

COFOMI: Comisión de Fomento Minero

FIFOMI: Fideicomiso de Fomento Minero

FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

FOMIN: Fondo de Fomento Industrial

FONACOT: Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

FONEI: Fondo de Equipamiento Industrial

FONHAPO: Fondo Nacional de Habitaciones Populares

FONATUR: Fondo Nacional de Fomento al Turismo

LFAR: Ley Federal de Austeridad Republicana

LFEP: Ley Federal de Entidades Paraestatales

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LFRASP: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

LGDP: Ley General de Deuda Pública

LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

LGTOC: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

mdp: Millones de pesos

MIPYMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

NAFIN: Nacional Financiera

PIB: Producto Interno Bruto

PNT: Plataforma Nacional de Transparencia

SE: Secretaría de Economía

SFP: Secretaría de la Función Pública

SENER: Secretaría de Energía

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

INTRODUCCIÓN

El Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) es una institución de la banca de desarrollo en México que tiene como objetivo la mejora, ampliación y desarrollo de técnicas de explotación, beneficio y comercialización de minerales, el fomento de la minería nacional y su cadena de valor mediante el financiamiento, la capacitación y la asistencia a la pequeña y mediana minería. En tanto entidad de la administración pública paraestatal, el FIFOMI se entiende aquí como un sistema experto, es decir, un sistema especializado en el financiamiento a la minería y su cadena productiva, sujeto a un marco normativo, así como a la fiabilidad y riesgo que personas usuarias, funcionarias y exfuncionarias confieren a elementos de la estructura, los procesos y la cultura organizacional en términos de cumplimiento y obstaculización, por ejemplo, la burocracia en los trámites crediticios, los valores y las creencias que se asumen y perciben entre sus integrantes, la transparencia y la rendición de cuentas, la comunicación jerarquizada y la repersonalización institucional en la comunicación digital externa.

En ese sentido, la presente tesis, a partir de una aproximación etnográfica explica la influencia de factores culturales, económicos, jurídicos y políticos en el funcionamiento del FIFOMI, se enfatiza en los valores y comportamientos presentes en la cultura organizacional y su relación con el cumplimiento de fines y con la eficacia. El análisis de la cultura organizacional, la estructura y los procesos del FIFOMI ha considerado un enfoque integral que abarca su dimensión formal e informal; para su estudio formal se ha recurrido a técnicas etnográficas que incluyen el análisis documental de fuentes institucionales y normativas, así como a la observación digital en un contexto de confinamiento y restricciones a las interacciones sociales a causa de la pandemia

por COVID-19; por su parte, para el estudio de la dimensión informal de la cultura organizacional y el funcionamiento del FIFOMI, se ha realizado un total de trece entrevistas cualitativas dirigidas a personas usuarias del FIFOMI, así como a funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI y de instituciones de la administración pública vinculadas a esta entidad, tales como la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La selección del FIFOMI como unidad de análisis se justifica en la relevancia que históricamente ha tenido esta institución de fomento en la economía y en las actividades mineras en México, así como por los desafíos de eficacia y transparencia que enfrentan este tipo de instituciones en el país, sin embargo, también han sido importantes para esta selección las experiencias previas del investigador con trámites ante este fideicomiso y su vínculo con informantes clave: funcionarios, exfuncionarios y usuarios. Más allá de estas consideraciones, el anuncio gubernamental de extinción de 109 fideicomisos emitido en octubre de 2020 puso en cuestión la continuidad de otros tantos de estos organismos, principalmente apelando a una serie de deficiencias en su funcionamiento, y contra el pronóstico de algunos expertos, para marzo de 2022 la SE declaró iniciado un proceso de transición del FIFOMI hacia su extinción.

En primera instancia el propósito de esta investigación consiste en explicar el funcionamiento organizacional del FIFOMI con énfasis en su dimensión cultural (comportamientos y valores) y su impacto en la eficacia y el cumplimiento de fines. Por otra parte, la investigación tiene la intención de indagar en la cultura organizacional y el funcionamiento estructural del FIFOMI como sistema experto para identificar pautas que permitan analizar y proponer la aplicación de un esquema de funcionamiento más eficiente, práctico y cercano a las necesidades de sus usuarios y potenciales usuarios. Cabe precisar que dicho análisis se hace a la luz de los cambios políticos, económicos, jurídicos y culturales recientes, sobre todo ante aquellos

derivados de dos acontecimientos que han impactado notablemente en su funcionamiento organizacional: la pandemia por Covid-19 ocurrida entre marzo de 2020 y mayo de 2023; y el inicio del proceso de extinción del FIFOMI en marzo de 2022.

En resumen, este trabajo de tesis busca contribuir a la comprensión de cómo la cultura organizacional, la estructura y los procesos del FIFOMI son factores que están implicados en su nivel de desempeño y en la consecución o incumplimiento de sus objetivos organizacionales, por lo tanto, su abordaje ayuda a entender los distintos desafíos que enfrenta esta institución de la administración pública. A través de esta perspectiva se espera que los resultados aquí presentados aporten a un entendimiento más profundo de esta entidad que durante más de tres décadas ha sido determinante para la banca de desarrollo y para las pequeñas y medianas empresas mineras en México.

Preguntas y objetivos de investigación

La revisión bibliográfica sobre la banca de desarrollo y los fideicomisos en México ha mostrado la escasez de estudios académicos que analizan el funcionamiento de este tipo de instituciones considerando su dimensión cultural y su carácter como sistemas expertos, por lo anterior, a fin de proponer una investigación con este enfoque, las siguientes preguntas han servido de guía para esta tesis:

¿Cómo influyen los factores culturales, económicos, jurídicos y políticos en el funcionamiento de Fideicomiso de Fomento Minero como sistema experto?

¿Cuáles son los valores y comportamientos presentes en la cultura organizacional de Fideicomiso de Fomento Minero?

¿Cómo inciden los valores y comportamientos organizacionales en el cumplimiento de sus fines y en la eficacia?

Además, en seguimiento a los resultados obtenidos sobre estas cuestiones, interesa responder a modo de propuesta a la siguiente pregunta:

¿Cuál sería un esquema de funcionamiento más eficiente, práctico y cercano a las necesidades de sus usuarios y potenciales usuarios?

En cuanto a los objetivos de investigación que orientan la presente tesis, primeramente, se plantea como objetivo general:

Analizar los factores económicos, jurídicos y políticos que influyen en Fideicomiso de Fomento Minero como sistema experto, para explicar su funcionamiento con énfasis en los valores y comportamientos de su cultura organizacional.

En segunda instancia, como objetivos específicos se proyecta:

Comprender desde la perspectiva de funcionarios, exfuncionarios y usuarios del Fideicomiso de Fomento Minero, los valores y comportamientos organizacionales que inciden en el cumplimiento de fines y en la eficacia.

Proponer la aplicación de un esquema de funcionamiento más eficiente, práctico y cercano a las necesidades de sus usuarios y potenciales usuarios.

Hipótesis y consideraciones metodológicas

Como hipótesis de trabajo se ha planteado que en el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), como en otras instituciones de la banca de desarrollo en México, en tanto sistemas expertos expuestos a riesgos y fallas posibles, prevalece una estructura y procesos burocráticos ineficaces alejados de las necesidades de sus usuarios, todo esto como resultado de múltiples factores económicos, políticos y jurídicos externos pero también de factores culturales internos que se manifiestan en valores y comportamientos organizacionales.

En cuanto al trabajo empírico, se ha diseñado un marco metodológico de tipo cualitativo que para la recopilación de datos se implementaron técnicas etnográficas como lo es la entrevista abierta, el análisis documental y la observación, esto en consideración de que el estado de arte y los enfoques teóricos que tratan el fenómeno de estudio han dado relevancia a estas técnicas para el estudio de organizaciones públicas y privadas, y se ha demostrado la pertinencia de estudiarlas como sistemas expertos y como entidades culturales.

Las entrevistas aplicadas incluyen a informantes que se desempeñan como funcionarios del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), pero también a exfuncionarios y a usuarios de esta institución; en ese orden se logró recopilar datos de trece entrevistas de las cuales cinco fueron a funcionarios, cinco a exfuncionarios y tres a usuarios asiduos de los servicios crediticios de esta entidad. Como parte del análisis de datos obtenidos, las voces de quienes colaboraron como informantes para esta investigación se contrastaron con el análisis de documentos institucionales y la normatividad vigente en materia de fideicomisos, así también con los resultados obtenidos a través de observación digital del comportamiento virtual del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) en su página de internet y en su perfil de la red social *X* entonces *Twitter*.

Estructura de la tesis

El presente documento de tesis titulado “Cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Estructura burocrática y procesos de una institución de la banca de desarrollo en México”, consta de cinco capítulos:

Capítulo 1. Marco histórico: Minería, instituciones mineras y el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) como institución de la banca de desarrollo en México. En este capítulo se exponen los antecedentes históricos de la minería como actividad productiva en el país, así como de las numerosas instituciones que han servido de una u otra manera a los fines de este sector económico; así mismo se presentan los antecedentes y características del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) como institución de fomento que forma parte de la banca de desarrollo en México. También se muestran los distintos enfoques de estudio que se han implementado para entender y analizar las problemáticas que circundan a los fideicomisos en México como figuras jurídicas con el propósito de apoyar al gobierno federal en el impulso al desarrollo económico de áreas prioritarias para el país.

Capítulo 2. Marco teórico. En este capítulo se exponen las aportaciones teóricas y conceptuales que resultan útiles al propósito de esta investigación, entre las cuales es crucial la comprensión de las instituciones y las organizaciones como sistemas expertos, y como entidades culturales que constan de valores y comportamientos propios que ayudan a entender el cumplimiento y la obstaculización en términos de efectividad y eficacia institucional.

Capítulo 3. Marco metodológico. En esta sección se detallan los criterios de selección de la unidad de análisis empírico, así como de las técnicas metodológicas empleadas para la obtención

de datos, las directrices y particularidades de los instrumentos empíricos aplicados, y los criterios para la operacionalización y el análisis de datos cualitativos obtenidos.

Capítulo 4. El Fideicomiso de Fomento Minero como sistema experto. En este capítulo final de la tesis se explican los hallazgos de la investigación con énfasis en el funcionamiento estructural del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) en tanto sistema experto y desde la comprensión de su cultura organizacional en lo referente a su efectividad y eficacia.

Finalmente se incluye un apartado de conclusiones generales de la tesis que expone los principales hallazgos y cuestiones más relevantes de la investigación en términos disciplinares y del objeto de estudio, en suma, se plantean algunas cuestiones de índole político y económico, particularmente sobre el futuro cese de funciones de esta institución a raíz del inicio de su proceso de extinción declarado en 2022.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO: MINERÍA, INSTITUCIONES MINERAS Y EL FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO (FIFOMI) COMO INSTITUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Introducción

En este primer capítulo, se expone un panorama general de los antecedentes históricos que han acompañado el desarrollo de la minería en México, así como de las diversas instituciones mineras que a lo largo de los años y de distintas maneras han impulsado esta actividad económica. Desde su establecimiento como una entidad paraestatal en 1990, el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) ha contribuido a la promoción, la expansión y la mejora tecnológica de la minería en el país mediante servicios de financiamiento, capacitación y asistencia técnica. Para una mejor comprensión sobre la relevancia de este organismo, se considera necesario contextualizar sus orígenes dentro de un marco histórico más amplio en el cual la minería ha sido una actividad económica crucial en el territorio mexicano durante siglos. Dentro de esa trama histórica se muestra cómo el FIFOMI ha evolucionado y se ha adaptado a través del tiempo enfrentando cambios y adversidades surgidas tanto en la industria minera como en la vida económica y política del país.

La retrospectiva histórica aquí presentada no se reduce a entender los orígenes de la minería en México, sino que también tiene el propósito de identificar una serie de factores socioculturales y jurídicos que han influido en su desarrollo, así como en la tardía conformación y sucesivas transformaciones del FIFOMI. Aunque la finalidad de este apartado no es realizar una contribución exhaustiva de alcance historiográfico, su objetivo es brindar un panorama útil para comprender el carácter institucional del FIFOMI dentro de una trayectoria histórica que se extiende más allá su conformación como entidad de fomento. Por lo tanto, más allá del inicio de operaciones del

FIFOMI en 1992, y de la década de los setenta del siglo XX donde se ubican los antecedentes más próximos a este fideicomiso, se explora la historia de las instituciones mineras y se indaga en sus vínculos con aspectos socioculturales, políticos y económicos dentro de una larga data que abarca desde la colonización hasta la actualidad.

De tal manera, este capítulo proporciona un marco histórico en el que se sitúa al FIFOMI como una institución de fomento relevante para la minería mexicana, resultado de procesos sociohistóricos pasados y en curso que influyen en su funcionamiento e incluso en su continuidad o extinción como organización. A continuación, se describe la estructura del capítulo dividido en cinco apartados con sus respectivos subapartados:

En el apartado 1.1. La minería como actividad económica en México, se hace un breve repaso por la historia de la minería en el territorio mexicano, enfatizando en los cambios sociales, culturales, económicos y jurídicos que han acompañado el desarrollo de esta industria hasta nuestros días. Asimismo, se explica por qué estos sucesos fueron claves para la conformación del FIFOMI. En esta sección se muestra cómo la minería en México ha tenido un papel central en la configuración de su economía y estructura social, y cómo durante los siglos XIX y XX, la actividad minera vivió fases de auge y crisis, influenciadas por los conflictos políticos, cambios jurídicos y las dinámicas internacionales, que facilitaron la entrada de capitales extranjeros y la privatización del sector.

Asimismo, se presenta un recuento sobre cómo en las últimas décadas, la minería ha experimentado una expansión acelerada, impulsada por políticas neoliberales y la demanda internacional, consolidando a México como uno de los principales productores mundiales de minerales, pero con una marcada dominancia del capital extranjero que mediante la adquisición de concesiones abarca una extensa cobertura territorial. En retrospectiva, se destaca que estos

procesos han configurado un escenario en el que las instituciones de fomento, como el FIFOMI, emergen como actores clave para intentar regular y potenciar un sector tan vinculado a intereses económicos y políticos.

En suma, el análisis histórico presentado evidencia cómo los cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos han sido fundamentales en la formación del marco actual de la minería en México, sentando las bases para entender las funciones y desafíos del FIFOMI en un sector altamente estratégico y controvertido. Estos antecedentes permiten contextualizar los retos que enfrenta la institución en su misión de promover un desarrollo minero más sustentable y equitativo, en un entorno marcado por la globalización y las prioridades económicas internacionales.

En el apartado 1.2. Instituciones mineras en México, en modo retrospectivo se señalan las distintas instituciones mineras conformadas en México según marcos jurídicos y político-económicos de distintas épocas. Esta aproximación a la historia institucional de la minería en México revela un proceso caracterizado por cambios que han condicionado significativamente su desarrollo. Desde las instituciones coloniales centradas en mejorar las prácticas extractivas y regular las relaciones económicas, pasando por la gestión estatal tras la independencia, con énfasis en la nacionalización y las políticas de apoyo a las empresas nacionales, hasta la llegada de las reformas neoliberales que facilitaron la privatización y la entrada de capital extranjero, cada etapa ha dejado una huella en el panorama minero nacional. Asimismo, la persistencia de monopolios y la hegemonía del capital internacional evidencian los desafíos históricos relacionados con la intervención estatal y la diversificación productiva, particularmente en el impulso a las pequeñas y medianas empresas mexicanas, que continúan enfrentando obstáculos financieros y crediticios.

La revisión de la trayectoria de las instituciones mineras en México muestra cómo la inestabilidad política, la concentración del capital y las limitaciones en financiamiento han sido

obstáculos recurrentes que afectan el desarrollo del sector. Y aunque en las últimas décadas se han creado nuevos órganos y mecanismos institucionales, como el FIFOMI, los desafíos en materia de transparencia, participación local y recuperación crediticia han persistido. La comprensión de estos antecedentes resulta esencial para analizar cómo las instituciones actuales deben fortalecer sus capacidades, garantizar mayor transparencia y diseñar políticas que promuevan una minería más eficaz y competitiva.

En el apartado 1.3. La banca de desarrollo en México se exponen los antecedentes y la situación actual de la banca de desarrollo, comprendida como el conjunto de instituciones que financian sectores prioritarios para el desarrollo social y económico, de las cuales forma parte FIFOMI. Este repaso histórico evidencia cómo la evolución de la banca de desarrollo en México ha estado estrechamente vinculada a los cambios sociales, políticos y económicos del país, desde sus raíces en la época colonial hasta su consolidación en el siglo XX.

Esta trayectoria permite analizar las condiciones actuales y las posibles vías de fortalecimiento del sistema financiero enfocado en el desarrollo social y económico, y muestra cómo pese a los esfuerzos por crear un sistema de banca de desarrollo eficiente, han persistido problemas estructurales como la burocracia, la corrupción y la baja inclusión financiera, que limitan su efectividad. Se expone cómo a través de distintas etapas, las instituciones han reflejado las necesidades y tensiones de cada periodo, enfrentando obstáculos como la inestabilidad y la corrupción.

En el apartado 1.4. Los fideicomisos en México, se describen los antecedentes de esta figura jurídica y las características bajo las cuales operan en la actualidad, por ejemplo, su normatividad, las partes que le integran, su tipología y problemáticas actuales. En esta sección se expone cómo el fideicomiso público de fomento representa una herramienta compleja de gestión

estatal que articula funciones de financiamiento, desarrollo sectorial y ejercicio de gasto público. Y cómo su diseño normativo responde a la necesidad de implementar políticas públicas específicas mediante mecanismos de relativa autonomía administrativa, sin dejar de estar sujetos a los principios constitucionales de legalidad, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

La normativa que los regula —desde la Constitución hasta leyes sectoriales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Transparencia— establece un entramado institucional complejo. El recuento de estas disposiciones permite comprender no sólo las obligaciones jurídicas formales de los fideicomisos, sino también las condiciones estructurales que inciden en su desempeño operativo. Este marco resulta especialmente relevante para el estudio del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), una entidad paraestatal que encarna los retos y ambigüedades del modelo de fideicomiso público en México.

El propósito de revisar la normativa aplicable no es meramente descriptivo, sino analítico: se trata de indagar cómo dicha normatividad se traduce —o no— en prácticas institucionales concretas. En ese sentido, el enfoque de este apartado no se limita al ámbito legal, sino que abre camino al examen de elementos organizacionales como la estructura, la burocracia interna, la eficacia en el cumplimiento de sus fines, y la cultura institucional orientada al fomento productivo. Estas dimensiones permiten evaluar la medida en que el fideicomiso opera conforme al marco jurídico que lo fundamenta, o si, por el contrario, reproduce dinámicas que obstaculizan sus fines.

En el apartado 1.5. Contexto actual del Fideicomiso de Fomento Minero, se describe el objetivo y formas bajo las cuales opera esta institución de fomento, y se revisa también su papel como agente financiero dentro del sector minero, así como las tensiones y cuestionamientos que ha enfrentado en el marco de las reformas recientes a los fideicomisos públicos. Esta revisión

permite contextualizar los retos contemporáneos que enfrenta el FIFOMI en términos de legitimidad, transparencia y eficacia institucional.

En suma, en este apartado se aborda cómo su permanencia, a pesar del proceso de extinción de otros fideicomisos, lo convierte en un caso emblemático de los desafíos que enfrentan las instituciones ante escenarios de reconfiguración administrativa. Esbozar el funcionamiento y las críticas que ha enfrentado el FIFOFI, abre un preámbulo para comprender además de su rol técnico-financiero, las implicaciones sociales y políticas de su operación en un contexto de transformación de la gestión pública.

Y finalmente en el apartado 1.6 se presenta una serie de conclusiones sobre el estudio de los fideicomisos y la banca de desarrollo, donde se evidencia la escasa pero diversa producción académica existente, mayormente centrada en perspectivas históricas y jurídicas, mientras que los enfoques organizacional, social y económico permanecen poco explorados. Además se identifican importantes vacíos de conocimiento, especialmente en el contexto mexicano, lo que resalta la necesidad de abordar el fideicomiso como una figura multifacética que no solo implica aspectos legales y financieros, sino que también configura dinámicas institucionales, culturales y de gobernanza. Así, el apartado insta a una comprensión más integral y crítica del papel de los fideicomisos en la administración pública, en la promoción del desarrollo y en la distribución de recursos.

1.1. La minería como actividad económica en México

Como resultado de una tendencia creciente de las actividades mineras, para el año 2018 en México se registró un total de 3,123 empresas dedicadas a la minería en el país, industria que entonces ocupaba el octavo lugar de empleabilidad a nivel nacional (INEGI, 2018). Para 2021 el

sector minero-metalúrgico representó el 8.6% del Producto Interno Bruto (PIB) industrial y el 2.5% del PIB Nacional y los empleos directos generados por el sector ascendían a 406, 782 (SE, 2021). Estos datos demuestran el positivo impacto económico, productivo y social que ha tenido la minería en México durante los años recientes.

La minería es una actividad económica que desde hace varios siglos ha sido de gran importancia en el actual territorio mexicano, con una historia que se remonta a la antigüedad precolombina y colonial su desarrollo ha tenido un impacto significativo en la economía y en la cultura nacional. Aunque fue durante los procesos de colonización cuando experimentó un auge sin precedentes con la explotación de minerales como la plata y el oro, hecho que llevó a la creación de ciudades y rutas comerciales que trazaron nuevos destinos geográficos, tras la independencia, la minería siguió siendo central económicamente hablando, pero su intensificación y expansión fue irreversible en la época moderna y contemporánea, aunado a las mejores tecnológicas y la creciente participación de empresas extranjeras. En ese lapso que va desde su forma más rudimentaria a otras más tecnificadas, la industria minera se ha transformado a la par de cambios sociales e institucionales significativos que han incidido en la legislación, regulación e impulso de esta actividad económica.

Aproximarse al FIFOMI a través de este largo lapso histórico permite una comprensión más completa de esta institución que se ha dedicado al fomento y apoyo de la minería en México desde su formalización en la última década del siglo XX. En los siguientes subapartados, se lleva a cabo un recorrido histórico por la trayectoria de la minería y sus instituciones en el territorio nacional, desde el siglo XV hasta la actualidad, con la finalidad de mostrar el rol y la importancia del FIFOMI dentro del marco histórico de la minería mexicana.

1.1.1. La minería en México de la época prehispánica a la independencia nacional (Siglos XV-XIX)

Aunque en el México prehispánico la extracción minera de oro, plata, cobre y piedras semipreciosas se realizó a pequeña escala y principalmente con fines ornamentales y para la elaboración de objetos suntuarios del culto religioso (Coll, Salazar y Morales, 2002), se ha evidenciado que hubo explotaciones mineras formales donde se implementó el método de torrefacción¹, empleado en todo el mundo hasta el uso de la pólvora a mediados del siglo XVI (Muñoz, 1982). Es cierto que tras la colonización se ubica un antes y un después en la minería, pero lo anterior muestra que los métodos extractivos anteriores a la época novohispana no eran del todo rudimentarios y que este tipo de excavaciones fueron de gran relevancia para los pueblos mesoamericanos (Zamora, 2003). Cabe señalar que tanto los métodos extractivos en la minería como el uso de los minerales y los sistemas sociales en torno a esta actividad se modificaron radicalmente tras el establecimiento de la Nueva España en lo que hoy son los Estados Unidos Mexicanos.

Durante la colonización la minería de oro y plata en el territorio, además de introducir una nueva técnica extractiva, pronto se volvió una actividad económica primordial para el orden monárquico que posibilitó cambios sociales, demográficos y económicos en el espacio colonial, por ejemplo, multiplicó la fundación de ciudades en el espacio virreinal, utilizó el trabajo esclavo de indígenas para la explotación de las minas, y contribuyó a un proceso de acumulación de riquezas que propulsó el desarrollo europeo (Coll et al., 2002; Ulloa y Feldt, 2014); sin embargo, aún en aquella época la minería prosperó dentro de una compleja red de reglamentaciones, pues,

¹ Este método extractivo consistía en calentar la pared rocosa para fracturarla por medio del enfriamiento súbito con agua (Muñoz, 1982).

como se precisará, fue durante el virreinato cuando se elaboró la primera normatividad jurídica para regular esta actividad (Tejada, 2017).

Si bien las primeras minas argentíferas y auríferas de la Nueva España se ubicaron en los actuales estados de Guerrero, Hidalgo y Guanajuato (Sánchez, 2002; Brading, 2015), el descubrimiento de nuevos depósitos minerales de oro y plata al norte, en Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Coahuila, Durango y Chihuahua, con el paso del tiempo facilitó el establecimiento de una economía minera en nuevas ciudades y poblaciones fundadas en los territorios de la llamada Gran Chichimeca (Brading, 2015); además estos centros urbanos mostraron capacidad de subsistir a consecutivos periodos de crisis (Sánchez, 2002). En la segunda mitad del siglo XVI se fundaron las ciudades de Zacatecas, San Luis Potosí y Saltillo, además se inició la colonización oriental del territorio. A finales del siglo XVI los centros mineros se extendían hasta Mapimí al norte, el Istmo de Tehuantepec al sur, la costa del Pacífico, la altiplanicie y las regiones del Cinturón Volcánico Mexicano. Ya en el siglo XVII se fundó el Real de Minas de Santa Eulalia que originó la ciudad de Chihuahua y la apertura de nuevas minas en lo que hoy es Sonora y Sinaloa (Coll et al., 2002).

Entre el siglo XVII y XVIII, la Nueva España incrementó notablemente la extracción de plata y se convirtió en su principal productor mundial (Sánchez, 2002), aunque la explotación de oro no alcanzó los mismos niveles de productividad, su obtención también fue crucial para la economía española. Cabe destacar que los minerales extraídos tenían como principal destino su exportación a Europa donde ya eran valorados como bienes de lujo y fuente de riqueza, por lo tanto, la comercialización de estos metales se posicionó como una actividad económica generadora de enormes ganancias junto a la agricultura y la ganadería (Coll et al., 2002), a pesar de que desde inicios del siglo XVIII se registró un incremento en sus costos de producción (Brading, 2015).

En las décadas posteriores ocurrió una paulatina disminución de utilidades, pero ya en los albores de la independencia de México la minería dejó de generar las ganancias de antaño, aunado a esto, el estallido de la guerra independentista afectó aún más esta actividad económica al grado de conducirla a la ruina a causa de las graves destrucciones que sufrieron en sus instalaciones, el incremento del contrabando, la desarticulación de redes de transporte y comercio interno, pero sobre todo por la ruptura del sistema financiero de inversión y de créditos, por esto el peor momento de la minería novohispana ocurrió entre 1810 y 1814, lapso en el que se suscitaron las mayores hostilidades militares (Sánchez, 2002; Marichal, 2007).

Luego de la consumación de la independencia en 1821, la naciente nación mexicana reemplazó el dominio que la monarquía tenía sobre la riqueza mineral, aunque la producción minera requirió de cuatro largos decenios para recuperarse de la depresión en la que estuvo inmersa por la guerra (Marichal, 2007). Este lento proceso de recuperación fue más breve para la región norte del país debido a que las afectaciones bélicas fueron menores (Sánchez, 2002). Entonces, la firme intención gubernamental de potenciar la producción de oro y plata se concentró en liberalizar este sector y promover la inversión extranjera (Marichal, 2007), como resultado se atraieron capitales británicos, franceses, alemanes y norteamericanos que en décadas posteriores permitieron la construcción de bancos, ferrocarriles, empresas industriales y por supuesto mineras, aunado a la introducción de la energía eléctrica, innovaciones tecnológicas y maquinaria moderna (Coll et al., 2002).

1.1.2. La minería en México de finales del Siglo XIX a la época contemporánea

A finales del siglo XIX la minería estaba controlada por monopolios de origen norteamericano y francés cuyas inversiones se encontraban en los estados de Chihuahua, Baja

California, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Coahuila, Sonora, Aguascalientes, Michoacán y Guanajuato (Coll et al., 2002), aunado a esto el gobierno federal encabezado por el presidente Porfirio Díaz declaró la perpetuidad de la propiedad minera y liberó de pago de impuestos la circulación de minerales dentro del territorio (Núñez, 2016). Sin embargo, en la segunda década del siglo XX, la recuperación de la producción minera nuevamente fue afectada por el estallido del conflicto revolucionario, pues hubo daños a las vías de transporte y se multiplicaron las huelgas mineras demandando mejores salarios y condiciones de trabajo, por lo que las minas con menor capacidad financiera tuvieron que cerrar operaciones (Coll et al., 2002).

En el contexto internacional de la Primera Guerra Mundial y como resultado del proceso revolucionario, se estableció en México la Constitución de 1917, en la que los artículos 27 y 123 modificaron la situación legal de la minería al establecer que la posesión de tierras, aguas y riquezas del subsuelo son patrimonio de la nación (Muñoz, 1986). A pesar de este cambio jurídico, los monopolios existentes no fueron aniquilados, pero en la década de 1920 las ideas nacionalistas reforzaron el artículo 27 y se incentivó el desarrollo minero nacional (Coll et al., 2002). Fue también en este lapso cuando se introdujo en México la técnica extractiva de flotación química, fomentando así un proceso de actualización tecnológica (Muñoz, 1986).

El periodo postrevolucionario destacó por la estimulación de la pequeña minería, para la década de 1940, a causa de la Segunda Gran Guerra, hubo una caída internacional en los precios de los minerales, pero en el país la explotación de hierro y carbón tuvo un repunte relevante. En la segunda mitad del siglo XX se registró una caída en la producción minera, debido a que se prioriza el desarrollo de la industria manufacturera que estaba en auge mundial, sin embargo, se motivó la participación del sector público en las actividades productivas, esto se reflejó en la promulgación

de leyes que fomentaron la nacionalización minera permitiendo que el Estado junto a las empresas tuviera parte en sus planes de desarrollo (Coll et al, 2002).

En las décadas de 1980 y 1990 inicia una expansión sin precedentes de la minería en el país, esto como resultado de un proceso económico del capitalismo global que comenzó a demandar una mayor cantidad de recursos naturales, entre los que destacan los minerales. Entre 1982 y 1994, las políticas neoliberales posibilitaron la privatización de la industria minera paraestatal, además se decreta la Ley Minera, reglamentaria al artículo 27 constitucional, bajo la cual opera hasta hoy la minería en el país (Núñez, 2016). Con estos cambios jurídicos se formalizó el dominio minero del capital extranjero extendido en México durante siglos.

Así, durante el sexenio 1988-1994 a través de un nuevo marco jurídico se eliminaron requisitos y simplificaron trámites para la exploración y explotación de minerales, tras ser considerados constitucionalmente como de utilidad pública, preferentes sobre cualquiera otro uso o aprovechamiento del terreno. Para el año de 1993 se estableció que todo el territorio mexicano podría ser concesionado para minería hasta por un siglo, incluyendo además de espacios terrestres zonas marinas y zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes (Núñez, 2016). Cabe destacar que, desde entonces, los subsecuentes sexenios gubernamentales han mantenido estas disposiciones que priorizan privilegiar la inversión extranjera y promover el incremento de concesiones.

Un análisis cartográfico del panorama actual de la minería en México (Pérez-Jiménez, 2019) muestra que, desde los últimos años del siglo XX hasta la actualidad, las actividades mineras se han intensificado notablemente, lo cual se refleja en un incremento de proyectos extractivos en México y otros países latinoamericanos como Perú y Chile. Y tan sólo en los últimos 9 años, la minería en el país ha aumentado un 300% por la demanda internacional de minerales requeridos

como insumos para la industria y la innovación tecnológica, siendo su principal destino los Estados Unidos de América.

Hoy en día, las concesiones mineras se extienden a casi en todo el territorio nacional, prevaleciendo el capital extranjero, en su mayoría canadiense y estadounidense que en conjunto representan un 87% de las empresas mineras extranjeras que en su totalidad se contabilizan alrededor de trescientas entre las cuales se cuentan aquellas provenientes de China, Australia, Japón, Reino Unido y Corea del Sur. Aunque en 2014 se contabilizaron más de quinientas empresas mineras mexicanas, su inversión fue de tan solo un 8% (Pérez-Jiménez, 2019; Núñez, 2016).

Aunado a lo anterior, México aporta 20% de su producción mundial de plata, pero también es de importancia la minería de bismuto, fluorita, wollastonita, celestita, cadmio, sulfato de sodio, diatomita, molibdeno, plomo, sal, zinc, barita, grafito, oro, yeso, arena silíceas, cobre y manganeso (Núñez, 2016). Actualmente, se estima que el 70% del territorio nacional es susceptible para el desarrollo de proyectos mineros, pero las concesiones otorgadas para minería cubren un 11% equivalente a 25.1 millones de hectáreas (FIFOMI, 2018). Los estados de Zacatecas, Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí y Durango concentran los altos índices de producción (Delgado, 2011).

1.2. Instituciones mineras en México

Hasta aquí se ha expuesto un panorama general de la minería como actividad productiva clave en el desarrollo económico de México, sin embargo, ahora resulta necesario incorporar a esa retrospectiva histórica el protagonismo que una variedad de instituciones ha tenido en la historia minera del país, y más aún porque la unidad de análisis en esta investigación se trata de una

institución que da continuidad a la genealogía de instituciones mineras que han operado de distintas maneras y con múltiples fines, ya sea para fomentar, administrar, operar, mejorar o financiar las actividades mineras en el territorio.

Resulta relevante abordar la historia de la minería en México a través de las distintas instituciones que desde la época colonial hasta la actualidad han regido y determinado el curso del negocio minero. Sobre todo, en consideración que la antropología de las organizaciones otorga importancia a cómo la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas influye en la configuración de las prácticas, los valores y las interacciones sociales tanto a nivel interno como externo, además, desde este enfoque antropológico, el recuento histórico aquí presentado sirve de punto de partida para analizar la evolución de las instituciones mineras y su adaptación a los cambios y desafíos ocurridos en este trayecto histórico dentro del cual se encuentra el FIFOMI.

1.2.1. Del Cuerpo de Minería de Nueva España al gobierno independiente de los minerales (1776-1826)

Durante el dominio de la corona española en México, la minería se rigió bajo la autoridad monárquica, en 1776 Carlos III reconoció por Real Cédula el Cuerpo de Minería de Nueva España, y un año después se escindió de esta institución el Real Tribunal de Minería (ver Figura 1), encargado de elaborar las Ordenanzas de Minería publicadas en 1783 (Muñoz, 1982; Baldeón-Ríos, 1971; Commons, 1989; Dougnac, 1999). Posteriormente se estableció el Real Seminario de Minería, destacando como la primera escuela técnica en el continente. Debido a la relevancia económica que esta actividad tuvo para la Corona, estas instituciones mineras coloniales se enfocaron en procurar mejoras al desarrollo extractivo, así como en regular las relaciones entre los mineros y sus financieros (Coll et al, 2002).

Lo anterior permite distinguir cómo el financiamiento de la minería tan relevante hoy en día fue también un asunto central para las instituciones mineras coloniales, pues la obtención de recursos económicos es y ha sido esencial para los proyectos de extracción minera, debido a que sus procesos de exploración, así como de mejora tecnológica y operativa, necesitan de cuantiosas inversiones de capital. Este antecedente revela que las dinámicas financieras en torno a la minería no son fenómenos recientes, sino que tienen raíces profundas en las estructuras socioeconómicas de las instituciones coloniales.

En el siglo XVIII, una transformación institucional relevante para la minería fue el establecimiento de una administración por ministros de la corona en la Casa de Moneda, suplantando así al sistema de arrendamiento, este cambio destacó sobre todo porque posibilitó un funcionamiento más eficiente del sistema económico novohispano. Algo similar ocasionó el Real Tribunal de Minería, pues como instrumento institucional, con diputaciones mineras en el virreinato, posibilitó cambios en las relaciones de poder en los centros mineros (Sánchez, 2002; Ballesteros, 2015). Pese a que en este periodo la mayoría de las empresas tenían una estructura financiera simple, tecnología tradicional y administración rudimentaria, ya se habían conformado varias grandes empresas como la minera Valenciana en Guanajuato que logró destacar entre los oligopolios y monopolios mercantiles apoyados por el poder económico y financiero de la Iglesia que en aquella época tuvo un gran peso en términos de financiamiento (Marichal, 2007).

Figura 1. Cronología de las instituciones mineras en México (1776-2019). Elaboración propia.

Cronología de instituciones mineras en México (1776-2019)



Luego de la guerra de independencia y la inminente caída de la producción minera, el día 20 de mayo de 1826, el Tribunal General de Minería perdió su vigencia, y por ende sus atribuciones gubernativas, económicas y directivas (Muñoz, 1986). La administración de la exploración y explotación de minerales, ahora dirigida por el gobierno mexicano, se dedicó a atraer inversión de capitales extranjeros, pronto comenzaron a proliferar empresas mineras inglesas y anglo mexicanas en el país (Marichal, 2007), décadas posteriores mineras francesas también pasarían a formar parte de las múltiples empresas distribuidas en el territorio nacional. Cabe destacar que, ante la prevalencia de monopolios, estas compañías disputaron durante decenios su participación en las inversiones mineras (Coll et al., 2002).

1.2.2. De la Constitución de 1917 a la Comisión de Fomento Minero (COFOMI) y a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (1917-1984)

Un cambio institucional relevante para la minería en México ya en el siglo XX fue la promulgación de la Constitución de 1917 que declaró la riqueza del subsuelo como patrimonio de la nación, permitiendo con ello que el Estado mexicano asumiera el pleno control de los minerales. Sin embargo, para 1920 aún dominaban las mineras Peñoles y *American Smelting and Refining Company*, fue hasta la siguiente década cuando por estímulo gubernamental surgieron algunas mineras pequeñas, pero los monopolios perduraron. En 1934 se creó la Comisión de Fomento Minero (COFOMI), organismo encargado de prestar ayuda financiera y técnica a las pequeñas y medianas empresas mineras, así como de intervenir en la promoción de nuevas compañías. En consecuencia, para la década de 1960 ocurrió un proceso de mexicanización de la minería, que transformó empresas extranjeras en nacionales, como el caso de la minera Cananea (Coll et al., 2002).

Tras un período en el que la acción gubernamental promovió de manera decidida la consolidación de una minería de carácter nacional, en la década de los ochenta se instauró en el país un modelo neoliberal, que se instaló como práctica político-económica predominante. Este proceso implicó una serie de reformas y políticas que, bajo distintos gobiernos, impulsaron la privatización de empresas paraestatales y facilitaron la entrada y dominio de empresas extranjeras en el sector minero. Para fortalecer esta orientación, se llevaron a cabo reformas en el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, favoreciendo así la proliferación de inversión extranjera y la transferencia de empresas públicas a manos del capital privado (Coll et al., 2002). Así, este cambio en las estructuras regulatorias transformó una vez más la organización económica de la minería.

Figura 2. Instituciones gubernamentales vinculadas a la regulación y fomento del sector minero. Elaboración propia.



1.2.3. Nuevas instituciones mineras: Secretaría de Energía, Secretaría de Economía y Fideicomiso de Fomento Minero (1994-2022)

Durante el sexenio 1994-2000 la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, conformada en 1984, fue transformada en la Secretaría de Energía (SENER), entonces la minería paraestatal estaba prácticamente liquidada. También fue en este lapso cuando la producción minera pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que más tarde se convertiría en la Secretaría de Economía (SE), institución que hasta hoy tiene la atribución de expedir títulos de concesión y de asignación minera (Núñez, 2016). De tal manera que las instituciones gubernamentales vinculadas a las políticas de regulación y fomento del sector minero, operan bajo la coordinación de la SE y son representadas por la Coordinación General de Minería,

la Dirección de Regulación Minera, la Dirección General de Desarrollo Minero, el Servicio Geológico Mexicano y el Fideicomiso de Fomento Minero (INEGI, 2016).

Dentro del contexto de estas nuevas instituciones mineras, el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), que sustituyó a la COFOMI en 1992, articuló su papel como una importante instancia de financiamiento para el desarrollo de la minería y su cadena productiva, especialmente durante la primera década del siglo XXI. Hasta la actualidad, el FIFOMI funciona como un fideicomiso público bajo la administración del gobierno federal, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomitente, y como fiduciarias a la Nacional Financiera (NAFIN) y a la Sociedad Nacional de Crédito (FIFOMI, 2018a). Como se detallará en el capítulo 4 de esta tesis, el FIFOMI, en su carácter de fideicomiso público, ha enfrentado diversos desafíos relacionados con su estructura organizacional y su funcionamiento, los cuales han impactado en su capacidad para cumplir con sus objetivos de financiamiento y promoción de la minería.

Aunado al panorama anterior, Bebbington y Bury (2010) han indagado los desafíos que las instituciones mineras tienen ante la sostenibilidad, y señalan que las instituciones relacionadas con las actividades mineras no han logrado que las ganancias generadas por esta actividad económica aseguren niveles de desarrollo humano ni garanticen la reducción de la pobreza y la inequidad social. En ese sentido, los autores señalan la imperante necesidad de establecer mecanismos efectivos que aseguren la transparencia institucional en los ámbitos económicos y sociales, tema que será abordado posteriormente en el análisis particular del FIFOMI y su rol en estos procesos.

1.2.4. Conclusiones sobre la historia de la minería y las instituciones mineras en México

La exploración histórica de la minería en México evidencia que los conflictos políticos y bélicos internos han impactado negativamente en esta actividad económica, como lo fue primero durante la independencia y después en el conflicto revolucionario, principalmente por sus afectaciones al sistema financiero de inversión y de créditos. Este hecho demuestra lo crucial que llega a ser la situación financiera y crediticia en el país para el desarrollo de la minería, misma que en distintas épocas ha sido mayormente potenciada por capitales de origen extranjero y controlada por monopolios. En conjunto, esto revela cómo las circunstancias políticas y económicas han condicionado la evolución del sector minero, evidenciando la importancia de un marco institucional estable y de políticas que favorezcan un desarrollo a largo plazo.

La continuidad y permanencia de los monopolios empresariales de la minería en México, así como la inversión de capitales extranjeros, es una muestra de la escasa intervención de los gobiernos nacionales para fomentar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas mexicanas en este rubro, y pese a intentos para lograr este propósito ha sido insuficiente, pues como se expondrá en el capítulo 4, este desafío sigue vigente precisamente por limitaciones financieras y crediticias. Esta situación refleja los riesgos que atraviesan el sector, evidenciando la necesidad de políticas que promuevan el desarrollo de empresas mineras locales y diversificadas.

El recuento histórico sobre la minería en México también demuestra que, como resultado de cambios jurídicos y políticos, esta actividad económica se ha expandido e intensificado durante las últimas tres décadas de una manera notable, sin embargo, esto no ha modificado la ínfima capacidad de crecimiento que tienen las pequeñas y medianas empresas mineras respecto de aquellas que cuentan con fuerte financiamiento e inversiones extranjeras. Ante un contexto actual de gran demanda mundial de minerales para la producción tecnológica e industrial, resalta el

desafío que tiene el gobierno federal y sus instituciones respecto al financiamiento y fomento de la minería nacional.

Consta que, a lo largo de la historia, una extensa red de instituciones ha sido creada en distintos periodos para impulsar y apoyar las actividades mineras, sin embargo, estas entidades han tenido que enfrentar desafíos para el cumplimiento de sus objetivos. Desde el pasado colonial y hasta la actualidad, entre estos desafíos destaca como una constante el factor del financiamiento, pues la obtención de capital resulta indispensable para cubrir los costos que implican los procesos de extracción, exploración y mejora tecnológica y operativa. Cabe destacar que las dificultades de financiamiento han afectado con mayor fuerza a las pequeñas y medianas empresas de origen nacional, y aunque el FIFOMI ha tenido el propósito de remediar esta problemática desde hace tres décadas, sus logros, como se detallará, hasta hoy han sido parciales.

Los cambios jurídicos y políticos de las últimas décadas han dado origen a distintas instituciones públicas con la finalidad de impulsar el negocio minero, y aunque en ese lapso el FIFOMI se consolidó como institución encargada de financiar a la minería y su cadena productiva mediante la figura del fideicomiso público, es una entidad de fomento con desafíos tales como la transparencia y la recuperación crediticia, entre otros que se analizarán en esta tesis y son comunes a los fideicomisos y las instituciones que conforman la banca de desarrollo en México. En suma, estos obstáculos evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales para garantizar una gestión más eficiente del financiamiento minero.

Respecto a los fideicomisos y el actual escenario adverso para la continuidad y permanencia de esta figura jurídica en el desarrollo económico y social del país, la retrospectiva histórica muestra su relevancia para este propósito, aunque no exime de los desafíos en materia de rendición de cuentas o de los excesos que algunos gobiernos han cometido en el uso de esta figura

para el manejo de recursos financieros. Por esto, tras el estudio del FIFOMI como institución de la banca de desarrollo y como sistema experto, en el capítulo 4 se explica cómo su funcionamiento, su estructura y su cultura organizacional implican logros y fallas, fiabilidad y riesgo, cumplimiento e incumplimiento.

1.3. La banca de desarrollo en México

Se ha comprendido a la banca de desarrollo como el conjunto de instituciones gubernamentales e internacionales que canalizan recursos para fomentar el desarrollo social y económico, en sectores prioritarios vía el financiamiento (Huidobro, 2012; Naciones Unidas, 2005). Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019) define a las instituciones de la banca de desarrollo como las entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, para facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales. También llamada instituciones financieras de fomento o bancos de fomento, la banca de desarrollo en México se conforma de los bancos BANCOMEXT, BANJERCITO, BANOBRAS, BANSEFI y NAFIN, y de los fideicomisos FONATUR, FONACOT, FONHAPO, FIRA y FIFOMI.

La trayectoria de estas instituciones se extiende a casi cinco siglos en los que han experimentado transformaciones por influencia de múltiples factores sociales, culturales y económicos ocurridos dentro y fuera del país tales como los avances tecnológicos, crisis, guerras, cambios políticos, teorías y prácticas económicas, (Huidobro, 2012), así como por los problemas mundiales y los múltiples significados de desarrollo (Ibañez, 2012). Este recorrido revela cómo las instituciones mineras han incidido y han sido influenciadas por las relaciones sociales, evidenciando la estrecha relación entre poder, cultura y economía. En este sentido, su análisis permite comprender cómo las dinámicas institucionales se inscriben en un entramado social y

cultural que moldea, y es moldeado por las prácticas mineras y sus actores clave a lo largo del tiempo.

Así la evolución de la banca de desarrollo en México se observa en las múltiples transformaciones históricas que ha tenido esta institución, las cuales pueden clasificarse según sus características en diferentes momentos: inicio, instauración, consolidación y expansión. Huidobro (2012) recupera una cronología de la banca de desarrollo en México, enfatizando en distintos momentos sociohistóricos clave. La revisión que se presenta a continuación permite comprender cómo estas etapas reflejan los cambios en las prioridades económicas, las políticas públicas y las relaciones de poder, evidenciando que su desarrollo no ha sido lineal, sino influido por el contexto social y político del país.

1.3.1. La banca de desarrollo durante la Nueva España (S. XVII-XIX)

El inicio de la banca de desarrollo en el territorio mexicano se remonta al dominio de la Nueva España, entre los siglos XVII, XVIII y XIX, los juzgados de testamentarías dependientes de la diócesis y el obispado fungieron como bancos de fomento que otorgaban crédito accesible y barato por parte del sistema financiero eclesiástico (Huidobro, 2012). En el año de 1774, con autorización del rey de España, se fundó el Nacional Monte de Piedad, considerada la primera institución financiera de México, entonces otorgaba préstamos sin interés a la población pobre, hasta que una centuria después dejó de ser de beneficencia para transformarse en una institución de crédito (Huidobro, 2012).

Para entonces México todavía no existía como nación independiente, por ende, fue durante la Nueva España donde se sitúa el inicio de la banca de desarrollo como institución, y aunque no tuvo gran influencia sobre la economía, se recupera como un antecedente importante para su

posterior instauración y consolidación en la vida nacional. Resta decir que durante la colonización el sistema financiero estaba administrado exclusivamente por la iglesia y la monarquía, y la situación cambiaría tras el triunfo político y jurídico del movimiento de independencia en el territorio. Este proceso marcó el comienzo de una transformación estructural en las instituciones financieras, sentando las bases para su profundo vínculo con el Estado nacional y el desarrollo económico del México independiente.

1.3.2. Banca de Desarrollo en el México independiente (S. XIX)

En esta etapa los préstamos financieros empezaron a ser otorgados por casas comerciales, no precisamente por la banca, pero fue en el México independiente cuando se fundaron los primeros bancos capaces de otorgar préstamos para actividades productivas. Por ejemplo, el Banco de Avío (1830-1842) financió el desarrollo de la industria textil, y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre (1837-1841) que funcionó como agencia gubernamental de préstamos. Aunque ya en las primeras décadas de la nación mexicana estos bancos destinaron recursos al desarrollo, no lograron un impacto trascendente, incluso el Banco de Avío fracasó en la recuperación de los préstamos por incompetencia y corrupción de sus administradores (Huidobro, 2012), tratándose de una problemática recurrente en las instituciones prestamistas.

En estas décadas aún no había un funcionamiento sólido de la banca de desarrollo, pero los antecedentes mencionados fueron importantes para la posterior proliferación de bancos de fomento, que en la industrialización consolidan su instauración en el territorio mexicano, así como su formalización jurídica sujeta a los diversos cambios políticos, debido a la expansión industrial y las necesidades financieras. Estos procesos reflejan cómo las instituciones financieras se inscriben en un entramado social y político que, a través del tiempo, moldea sus funciones, sus

crisis y su evolución, configurando así no solo la economía, sino también las relaciones y las formas de organización social en torno al desarrollo.

1.3.3. Banca de desarrollo y expansión de la industrialización en México (S. XIX- S. XX)

Fue durante la industrialización del territorio cuando se registró un avance en la consolidación de la banca de desarrollo en México. La innovación tecnológica implicó costos de inversión que motivó el surgimiento y la proliferación de bancos locales, diferenciados del Banco de Londres, México y Sudamérica fundado en 1864, pero sin que todavía hubiera una ley federal que regulara las actividades bancarias (Huidobro, 2012). Bajo la política liberal, en 1882 se creó el Banco Nacional Mexicano dedicado a depósitos, descuentos y emisión de baja denominación, pero pronto, tras la crisis bancaria de 1884, se fusionó con el Banco Mercantil, dando origen al Banco Nacional de México. Durante las últimas décadas del siglo XIX surgieron más bancos estatales en Chihuahua, Yucatán, Durango, Zacatecas y Nuevo León (Huidobro, 2012).

Fue en este lapso cuando surgieron las primeras regulaciones en materia bancaria, por ejemplo, en 1884 en el Código Comercio cimentó la construcción de un sistema bancario nacional, imponiendo el permiso de la Secretaría de Hacienda como requisito para las actividades bancarias, promoviendo la nacionalización de la banca y permitiendo la representación de bancos extranjeros en el país como instancias de crédito para el gobierno y empresas. Y en 1897 se decretó la Ley General de Instituciones de Crédito que permitió la inversión extranjera en el sector financiero, aunque fracasó por corrupción política e institucional. Para la primera década del siglo XX había inestabilidad en los bancos de emisión aunado al fracaso de la Caja de Préstamos para la Obra de Irrigación y Fomento de la Cultura, la cual también fue objeto de una mala administración que favoreció funcionarios públicos (Huidobro, 2012).

1.3.4. La banca de desarrollo en el contexto de la revolución mexicana (1910-1930)

En este momento, los avances en la instauración y consolidación de la banca logradas décadas atrás fueron interrumpidos por el estallido de la guerra revolucionaria y la inestabilidad política, este contexto tuvo implicaciones que transformaron drásticamente las relaciones económicas: para el año de 1914 el sistema bancario estaba en quiebra, entre 1917 y 1920 se impulsó la idea de un banco único de emisión y los bancos privados fueron expropiados, aunque restablecidos a sus propietarios años después. En 1924 se estableció la Ley de Instituciones de Crédito donde se incluyó a la banca especializada, bancos de descuento y depósito, hipotecarios, refaccionarios, agrícolas e industriales (Huidobro, 2012). Para 1925, con la fundación del Banco de México, se inició una nueva etapa con esta institución inicialmente logró dotar a la moneda de aceptabilidad y reactivar el crédito en el país (Banco de México, 2019).

Una vez concluido el conflicto revolucionario, la política económica del país se desarrolló bajo un nuevo modelo político sustentado en instituciones, organizaciones sindicales, campesinas y sociales surgidas de la revolución, y la banca también fue influenciada estas circunstancias políticas y económicas, de tal manera que se atendieron las “necesidades crediticias de sectores políticamente significativos” (Huidobro, 2012, p. 180) aunque con un trasfondo de control político, por ejemplo el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial sirvieron como fuente de legitimidad del régimen político, controlando y organizando grupos de poder.

1.3.5. Banca de desarrollo en el periodo postrevolucionario (1930-1960)

Una vez concluida la revolución y sus transformaciones, la banca de desarrollo resurgió en el escenario de la vida nacional impulsando diversas actividades productivas. Para entonces se

replicaron en el país las ideas económicas de J. M. Keynes crítico del liberalismo, defensor de que el Estado es fundamental para garantizar el desarrollo económico (Molina, 2004), esta idea tomó forma, además de en la prohibición de bancos extranjeros, en leyes financieras que procuraron la expansión de los bancos de desarrollo, el impulso de obras de irrigación, caminos, electrificación e industria (Huidobro, 2012) por parte del Estado mexicano. En este periodo también surgieron diversos grupos de empresarios que crearon organizaciones sociales con el propósito de solicitar apoyo financiero gubernamental, aunque hubo un mayor impulso hacia la industria que a otros sectores.

En esta etapa fueron relevantes instituciones como NAFIN con la misión de apoyar el desarrollo de la industria del hierro, del acero, del cobre y de la electricidad, el Fondo de Fomento a la Industria y de Garantía de Valores Mobiliarios, y la Comisión Federal de Fomento Industrial, un organismo descentralizado (Huidobro, 2012). Un breve recorrido por esta etapa muestra cómo la historia de la banca de desarrollo en México no solo refleja las coyunturas políticas y económicas, sino que también evidencia las tensiones entre las políticas estatales y las dinámicas empresariales, en un intento constante por transformar el aparato productivo del país.

1.3.6. Consideraciones actuales sobre la banca de desarrollo

Pese a las transformaciones de la banca y la proliferación de instituciones creadas con el fin explícito de apoyar las necesidades financieras de las empresas, Huidobro (2012) reconoce que este propósito no se ha logrado, y considera que la acción de estas instituciones pudo haberse desviado hacia el logro de una amplia y no necesariamente clara lista de objetivos. Ortiz, Cabello y Jesús (2009) señalan a la burocracia y la corrupción como causas de un limitado desempeño y obstáculos para la consolidación y expansión de una banca de desarrollo eficiente que aliente el espíritu del emprendedor, el desarrollo y la equidad social (De la Vega, Santoyo, Muñoz y

Altamirano, 2014). Otros fenómenos adversos han sido la economía informal que participa con un 22.7% del Producto Interno Bruto (Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2021), la falta de programas y políticas públicas que fomenten la participación de todos los mexicanos en el sistema financiero (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2018), en un contexto de alta desigualdad económica y baja movilidad social (El Colegio de México, 2018).

1.4. Los fideicomisos en México

Aunque no es el propósito de este subapartado profundizar en los antecedentes históricos de los fideicomisos, sí destaca el interés de señalar algunos de los antecedentes directos y transformaciones que esta figura jurídica ha tenido desde su forma romana y anglosajona hasta su forma americana y mexicana. Por otra parte, se tiene el objetivo de hacer explícitas las características del fideicomiso mexicano, ya que esta figura jurídica es el punto de partida de esta investigación, específicamente en su investidura institucional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).

1.4.1. Antecedentes del fideicomiso en México

La palabra fideicomiso proviene de los vocablos latinos '*fides*' que significa fe o confianza, y '*comittere*' comisionar (Sandoval-Ballesteros, 2007), y 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, Castaño, Arredondo, Dupuy, Garduño, 2018). En términos generales, un fideicomiso también se entiende 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).

Los antecedentes más remotos de los fideicomisos en México se encuentran en el derecho romano y en el derecho anglosajón en una forma más próxima (ver figura 3). En el derecho romano el fideicomiso tuvo dos formas básicas: *Fiducia cum amico testamentaria*² y *Fiducia cum creditore contractual*³; la fiducia romana permitió actos entre vivos e implementó su uso en los negocios (Bello, 2011); por su parte la figura jurídica *Trust* del derecho inglés permitía transmitir la propiedad de un bien a un tercero con una obligación a favor de un beneficiario. Cabe destacar la gran influencia directa que tuvo el *Trust* hacia el siglo XIX en México, con la diferencia actual 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, 2007), esta diferencia es crucial para comprender algunas problemáticas que enfrentan los fideicomisos en México respecto a la transparencia y rendición de cuentas, cuestión que se analizará en el capítulo 4.

² Se entiende como gestión de la cosa ajena. Su objetivo era poner en resguardo bienes de propiedad de quien los entregara en fiducia.

³ Se entiende como negocio a título o con causa onerosa y el único derecho real de garantía, luego sustituida por la prenda y la hipoteca.

Antecedentes de los fideicomisos en México

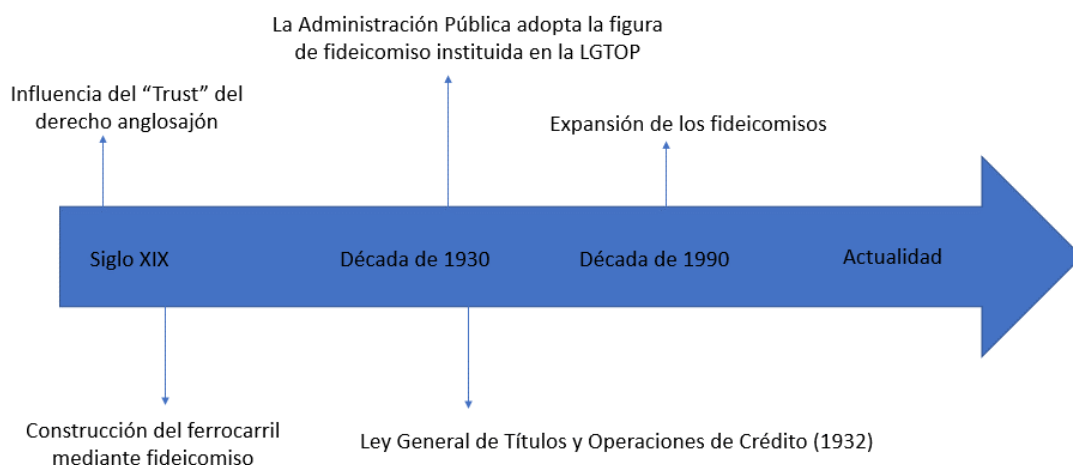


Figura 3. Antecedentes de los fideicomisos en México. Elaboración propia.

Cabe destacar que la influencia del *Trust* para la formación de los primeros fideicomisos ocurre en el mismo momento que en el país proliferaban capitales extranjeros que tuvieron un rol fundamental en el ámbito minero y bancario, así como en el financiamiento del desarrollo tecnológico moderno, un ejemplo de esto fue la construcción del ferrocarril que se pudo realizar gracias a un fideicomiso constituido para ese propósito (Sandoval, 2007). Aunque como preámbulo al caso mexicano, es importante mencionar algunos antecedentes extranjeros del fideicomiso, como aquellos existentes en otros países de América, por ejemplo en Chile fue introducido en 1885 con la promulgación del Código Civil, luego se extendió a Colombia en 1923, tan sólo un año antes que en el país mexicano; otros países latinoamericanos que junto a México destacan por haber ampliado la normativa del fideicomiso privado al fideicomiso público son Colombia y Argentina, hecho que no ocurrió en Chile (Bello, 2011).

El caso de Argentina resulta destacado porque el fideicomiso argentino es comparable al fideicomiso mexicano, en el que los fideicomisos públicos también se utilizan con fines financieros e inmobiliarios (Humphreys et al., 2018). Humphreys et al. (2018) explican además que, en el derecho brasileño, el fideicomiso se concreta como un mecanismo destinado a atender la voluntad de constituir un heredero que aún no existe al momento de la apertura de la sucesión. A través de este instrumento, se designa un fiduciario que posee la herencia o legado, pero cuyo dominio es limitado y temporal; en ese sentido, la utilidad del fideicomiso brasileño radica en beneficiar a quienes no pueden ser herederos directos, permitiendo así mantener la propiedad y conservar las herencias familiares.

Por su parte, en Estados Unidos de América se lleva a cabo el *Trust*, una figura muy semejante a la anglosajona pero con sus propias particularidades y adaptaciones, por ejemplo, para evitar el fraude, se ha limitado esta figura jurídica donde el constituyente y el beneficiario sean la misma persona, aunque se mantiene como contradicción que admite las denominadas jurisdicciones offshore, tales como la Isla de Man, las Islas Cook, las Islas Cayman, Mauricio, Alaska, Delaware, Nevada y Rhode Island (Bello, 2011). Este esquema muestra cómo la figura del *Trust* ha sido adaptada en distintos contextos para equilibrar la protección legal con las necesidades de flexibilidad, revelando su carácter dinámico y ligado a las particularidades legales y económicas de cada país.

Como se ha referido, en México al igual que en otros países de América, la fiducia romana y el *Trust* sirvieron de base a la creación de la figura jurídica del fideicomiso para atender fines propios. Cabe precisar que la adopción del fideicomiso público en México se remonta a casi un siglo de su vida independiente, como parte 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. Este contexto histórico refleja cómo el fideicomiso ha sido una herramienta fundamental para responder a las necesidades de desarrollo y organización social, adaptándose a los cambios económicos y políticos a lo largo del tiempo. Su evolución continúa siendo crucial para fortalecer el marco jurídico y facilitar el progreso económico.

Un antecedente significativo en el contexto nacional para la institución de los fideicomisos se encuentra en 1905, cuando Yves Limantour, entonces secretario de Hacienda presentó una iniciativa para constituir instituciones comerciales encargadas de desempeñar funciones de agentes fideicomisarios (Bello, 2011), pese a que la propuesta no fue aprobada por el gobierno, destaca como un paso importante para el logro posterior de este propósito. Fue hasta el año de 1932 cuando se promulgó la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), la cual instituyó como tal la figura jurídica del fideicomiso (Salvatierra-Pineda, 2016).

Desde entonces y sobre todo 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, 2007).

Para el año de 1934 ya se habían creado múltiples instituciones bajo esta figura jurídica, tales como el Fondo de Cultura Económica, el Fondo de Garantía y Fomento para Agricultura, Ganadería y Avicultura. En 1962 el Fondo para Fomento de Exportaciones de productos manufacturados, y posteriormente en materia de vivienda, el Fondo de Garantía y Apoyo a la

Vivienda de Interés Social, y el Fondo de Operaciones y Descuento a la Vivienda; mientras en apoyo a la industria se crearon, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN); y relacionado al turismo, el Fondo de Fomento Turístico (FONATUR) (Bello, 2011).

En el año de 1978 se decretaron las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que se establecieran por el Gobierno Federal, entonces se determinó como único fideicomitente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como la asignación de facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto respecto a la facultad de crear, modificar o liquidar fideicomisos (Bello, 2011). Ya en la década de los noventa la Administración Pública expandió el uso de fideicomisos a distintos ámbitos: la administración de bienes, la prestación de servicios públicos, la gestión de donaciones para la asistencia pública, el otorgamiento de garantías, el rescate de bancos, la operación de carreteras, la gestión de negocios, desembolsos, el pago de primas de antigüedad, el aseguramiento de pensiones, jubilaciones y fondos de ahorro, así como el desarrollo de proyectos inmobiliarios, la emisión de certificados bursátiles y la inversión y reinversión monetaria (Sandoval, 2007).

1.4.2. El fideicomiso en el marco jurídico mexicano

Una vez que se ha explicado lo que es un fideicomiso y se han referido algunos antecedentes históricos de su conformación y evolución, a continuación se aborda de manera general el amplio marco jurídico que sustenta a los fideicomisos además de la mencionada Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (Ver Figura 4). La presentación que aquí se hace de la normatividad en materia de fideicomisos no es exhaustiva, pero sí alcanza de manera general a

perfilar los límites legales que existen en torno a esta figura en México, además que este subapartado sirve de base para analizar los datos obtenidos mediante las técnicas metodológicas propuestas para esta investigación cualitativa; a continuación, se abordan algunos artículos y fracciones de leyes que son relevantes para este propósito.

Normatividad de los fideicomisos en México

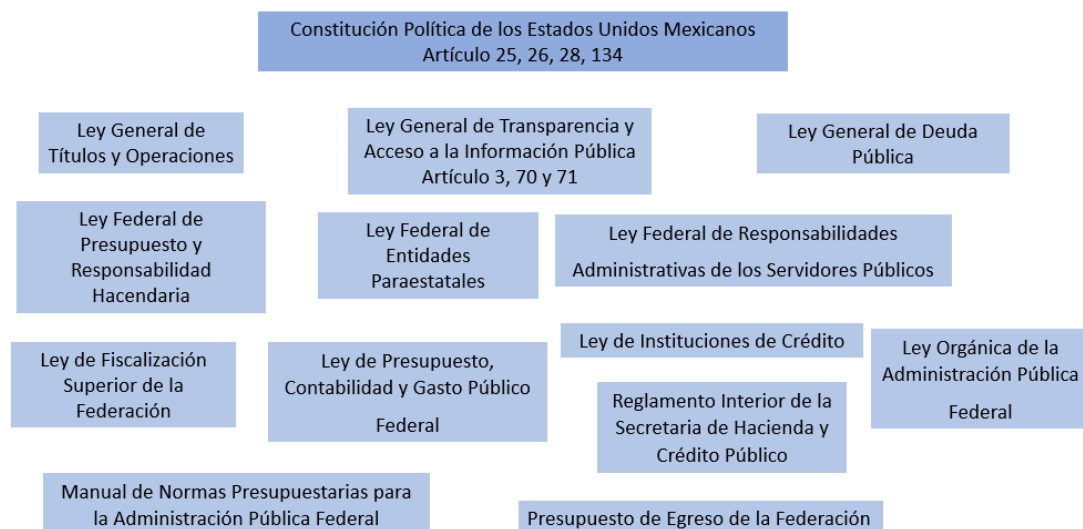


Figura 4. Normatividad de los fideicomisos en México. Elaboración propia.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2018) establece en su Capítulo V, Sección Primera, lo referente a la conformación y operación del fideicomiso. Al respecto en el artículo 381 se declara que:

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria (p. 69).

Mientras, en el artículo 382 se refiere a las condiciones para ser fideicomisario, tales como tener la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica; que el fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior; y que el fideicomiso será válido, aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre y cuando corresponde a un fin lícito y determinado.

En los artículos subsecuentes, 383, 384, 385, se establecen otras condiciones al funcionamiento de la parte fideicomitente, mientras los artículos 386, 387, 388 y 389, se refieren a los bienes y derechos del fideicomiso, así como a su constitución. Por su parte el artículo 390 indica los derechos del fideicomisario: exigir cumplimiento a la institución fiduciaria, atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio sea de mala fe o en exceso de facultades, y en caso de ser procedente “reivindicar los bienes que a consecuencia de esos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso” (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2018, p. 71). En el mismo sentido, el artículo 391 se refiere a la institución fiduciaria como poseedora de derecho y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso.

En lo que respecta a la extinción del fideicomiso, los artículos 392, 392 Bis y 393 se refieren a las condiciones bajo las cuales se extingue el fideicomiso, siendo por: la realización del fin para el cual fue constituido; por hacerse imposible el fin para el cual fue constituido; por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o por no haberse verificado dentro del término señalado; por revocación hecha por el fideicomitente. También en esta sección se declaran los procedimientos necesarios para concretar la extinción, así como la transmisión de bienes o derechos al fideicomitente o fideicomisario según corresponda. Por su parte, en la Sección Segunda del mismo capítulo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2018) se trata

lo referente al fideicomiso de garantía, las condiciones para las instituciones en su actuación como fiduciarias y fideicomisarias de los fideicomisos.

Si bien la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es central en la normatividad de los fideicomisos, 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 mencionada 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, Castaño, Arredondo, Dupuy y Garduño, 2018; Sandoval-Ballesteros, 2007). Parte de esta normatividad se abordará y analizará como parte del trabajo empírico y se mostrará en el capítulo de exposición de resultados.

En el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022) se establece que corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional integral y sustentable mediante la competitividad y el fomento del crecimiento económico, entendida la competitividad como “el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico promoviendo la inversión y la generación de empleo” (p. 27). Aunque este artículo

constitucional no refiere de manera directa a la figura del fideicomiso, sí corresponde a un artículo que sirve de fundamento a la creación y funcionamiento de los fideicomisos, sobre todo en lo que respecta a fomentar y generar un mayor crecimiento económico, así como a la responsabilidad social del sector público en esta finalidad que implica propulsar actividades productivas.

El Artículo 28 constitucional (2022) se refiere al fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuyo fiduciario es el banco central con el objeto de recibir, administrar y distribuir ingresos derivados de asignaciones y contratos, en los términos establecidos por la ley. Así también, indica que el banco central y autoridades competentes regularán los cambios y la intermediación y los servicios financieros; además, en este artículo se aborda lo referente a la institución del banco central, la designación de las personas encargadas de este y las condiciones de los cargos ocupados.

Por otra parte, el citado artículo también alude a las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, contratación y otros actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, a fin de: garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas. El artículo 26 constitucional también es indirecto pero fundamental para el funcionamiento de los fideicomisos, ya que señala la explícita necesidad de que haya un plan nacional de desarrollo a cuyo cumplimiento queden sujetos obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, pero también de que se cuente con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que evalúe los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. Mientras tanto, el artículo 26 de la Constitución (2022).

El Artículo 134 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022) se refiere de manera indirecta a los fideicomisos en tanto que trata sobre los recursos económicos de la

Federación, mismos de los que dependen las instituciones de fomento, y señala que “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (p. 148); sobre los recursos económicos de la Federación, además se indica que estos serán evaluados por instancias técnicas, a fin de propiciar que se cumpla con los términos administrativos antes mencionados. El mismo artículo se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos.

La Ley de Instituciones de Crédito en su Artículo 3 establece que, además del Banco de México, de las instituciones de la banca múltiple y de los organismos auto regulatorios bancarios, las instituciones de la banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos para el fomento económico integran el Sistema Bancario Mexicano.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2011) compete directamente a los fideicomisos, como se refiere en su Capítulo I Objeto de la Ley, Artículo 1:

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios (p. 1).

El Artículo 23 de la LGTAIP que establece los sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales, también explicita a los fideicomisos como parte de estos sujetos; mientras en el Artículo 24 se detallan las obligaciones a cumplir, entre las cuales se encuentra: construir el Comité de Transparencia, Unidades de Transparencia, constituir y actualizar sus sistemas de archivo y gestión documental, proteger y resguardar

información clasificada como reservada o confidencial, y fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información y la accesibilidad.

En el Artículo 3 (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2021), se definen veintiún términos para efectos de dicha ley, entre los cuales se encuentra Comité de Transparencia, Datos Abiertos, Información de interés público y Servidores Públicos; cada uno de estos veintiún términos son relevantes para los fideicomisos debido a que, en tanto instituciones públicas, los fideicomisos se sujetan a la LGTAIP. Con mayor precisión el Artículo 70, del Capítulo II De las obligaciones de transparencia comunes, refiere la información de los temas, documentos y políticas que deben ponerse a disposición del público en los respectivos medios electrónicos institucionales, entre los cuales señala el marco normativo aplicable, leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios y políticas, así como los indicadores relacionados con temas de interés público que rindan cuenta de sus objetivos y resultados, además del directorio de todos los Servidores Públicos.

En el Artículo 70 también se establece lo relativo a informar públicamente sobre los programas, estímulos, apoyos y servicios, con énfasis en la vigencia, requisitos y procedimientos de acceso, procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, mecanismos de evaluación, reglas de operación, informes periódicos sobre resultados, entre otros. En el Capítulo III De las obligaciones de transparencia específica de los sujetos obligados, Artículo 71 refiere otros tipos de información que se debe actualizar y poner a disposición del público, entre la cual se encuentra el presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados.

Por su parte, el Artículo 77 de la LGTAIP es explícito respecto a que los fideicomisos deberán poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible información como: el

nombre de quien represente al fideicomitente, fiduciario y fideicomisario; la unidad administrativa responsable del fideicomiso; el monto total, uso y destino del patrimonio fideicomitado; el saldo total al cierre del ejercicio fiscal; las modificaciones que sufran contratos o decretos de constitución del fideicomiso o del fondo público; el padrón de beneficiarios; las causas por las que se inicie el proceso de constitución o extinción del fideicomiso; así como los contratos de obras, adquisiciones y servicios que involucren recursos públicos del fideicomiso, y los honorarios derivados de servicios y operaciones de la institución de crédito o fiduciaria.

Finalmente, en el Artículo 117 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2021), en referencia a la información confidencial como son el secreto bancario y fiduciario, establece que:

Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente Ley (p. 42).

La Ley General de Deuda Pública (2012), en su Artículo 1 dispone que los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, para los fines de esta ley, las obligaciones pasivas, directas o contingentes de estos constituyen la deuda pública, junto a las dependencias federales, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y las instituciones que prestan servicio público de banca y crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las institucionales nacionales de seguros y de fianzas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2022) en su Artículo 9 define como fideicomisos públicos aquellos constituidos por el Gobierno Federal y por conducto

de la SHCP, además precisa que la Secretaría actúa en carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada. En este mismo artículo se establece que los fideicomisos públicos pueden constituirse o incrementar su patrimonio con autorización del Ejecutivo Federal, emitida por conducto de la Secretaría, misma que puede proponer al Ejecutivo la modificación o extinción de los fideicomisos si así conviene al interés público. En relación con los fideicomisos públicos, el Artículo 11 señala el deber de estos en registrarse y renovar anualmente su registro ante la Secretaría de Hacienda, asimismo se apela a la responsabilidad de la entidad a cuyo presupuesto se otorguen recursos, de que se apliquen a los fines del fideicomiso.

En el artículo referido, también se remarcan las características de los informes trimestrales, el reporte del cumplimiento de la misión y fines de los fideicomisos y sus recursos ejercidos, además que dicha información debe ponerse a disposición del público en general a través de medios electrónicos de comunicación. Finalmente, sobre la extinción de fideicomisos, precisa la obligación de que las respectivas dependencias y entidades enteren los recursos públicos remanentes a la Tesorería de la Federación.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (2023) establece en su Artículo 4 la aplicabilidad de esta ley a los fideicomisos públicos de fomento, en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen. Por su parte el Capítulo IV se titula De los Fideicomisos Públicos, en dicho apartado que comprende del Artículo 40 al 45, se especifica que los fideicomisos públicos considerados paraestatales son aquellos que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, además que sujeta a los Comités Técnicos y direcciones generales a ajustarse al Capítulo IV de la ley en lo que respecta a integración, facultades y funcionamiento; así mismo, el Artículo 41 señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único fideicomitente de la Administración Pública Federal Centralizada, por su parte el

Artículo 45 se refiere a los contratos constitutivos de fideicomisos y la facultad expresa de revocarlos por parte del Gobierno Federal, salvo cuando se trata de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o cuya naturaleza de sus fines no lo permita.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022) en su Artículo 1 se refiere a los fideicomisos como parte integrante de la administración pública paraestatal, mientras en el Artículo 47 define a los fideicomisos públicos como:

Aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos (p. 63).

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2009) no explicita respecto a los fideicomisos, sin embargo, les implica porque reglamenta en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones, las responsabilidades y las sanciones en el servicio público. En el Artículo 7 se declara como responsabilidad de quienes ejercen el servicio público: “salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” (p. 3), mientras en el Artículo 8 se dictan las obligaciones de los servidores públicos entre las cuales se encuentra el cumplimiento del servicio encomendado, cumplir las leyes y normatividad sobre el manejo de recursos económicos públicos, la rendición de cuentas de las funciones, la buena conducta caracterizada por el respeto, la diligencia, la imparcialidad y la rectitud, además de evitar incurrir en intereses en conflicto.

En Título Cuarto, Capítulo Único de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2009), se establecen las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, y se refiere a la necesidad de realizar diagnóstico de las

conductas y la emisión de un Código de Ética con reglas claras sobre la actuación de los servidores públicos para que “impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se le presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad” (p. 18); así mismo se precisa que dicho Código de Ética deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad. Cabe destacar que en esta investigación el Código de Ética del Fideicomiso de Fomento Minero forma parte de los documentos seleccionados para análisis.

1.4.3. Las partes del fideicomiso

Antes de precisar sobre características en el modo de operación de los fideicomisos a la luz de la normatividad vigente, es importante destacar que para su funcionamiento un fideicomiso se conforma de 3 partes (Fideicomitente, Fiduciario y Fideicomisario), como se observa en la figura 5:

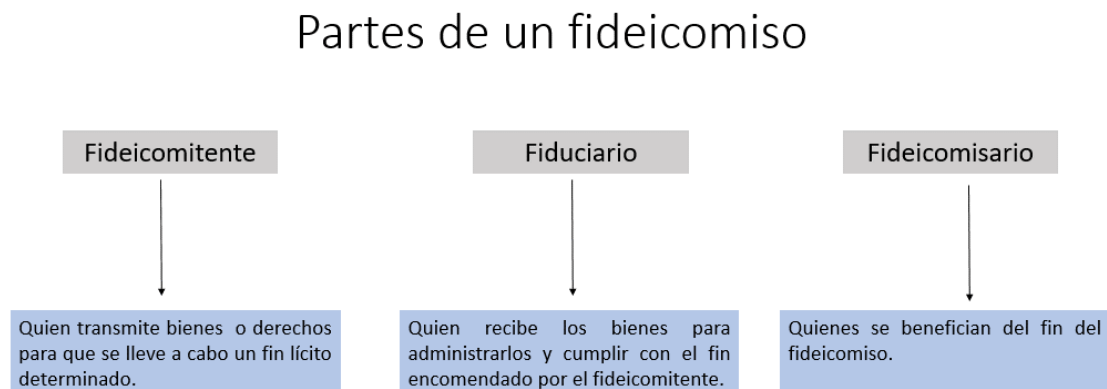


Figura 5. Partes de un fideicomiso. Elaboración Propia.

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).

1.4.4. Tipología de los fideicomisos en México

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 6).

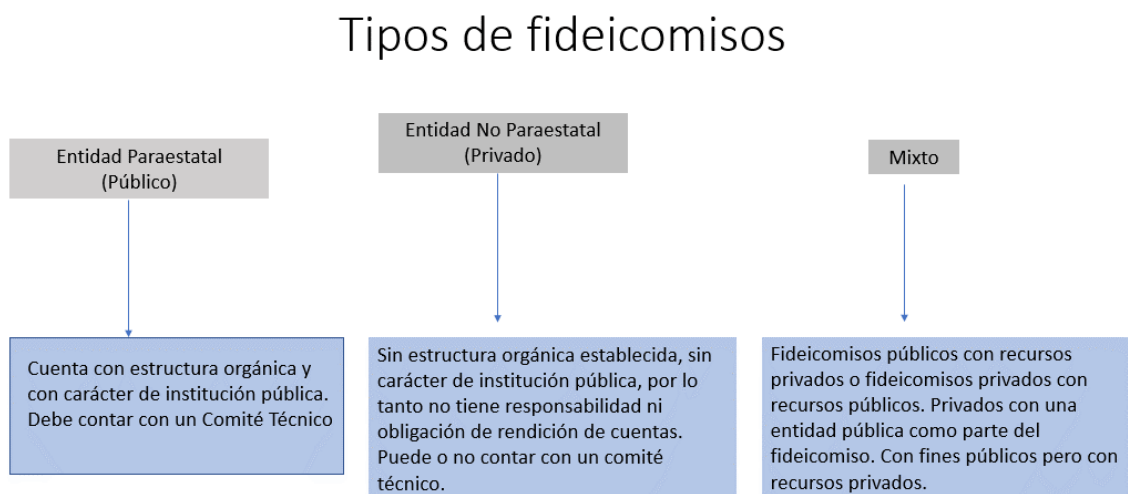


Figura 6. Tipos de fideicomisos. Elaboración Propia.

1.4.1. Problemáticas actuales de los fideicomisos en México

Retomando el tema de la normatividad que regula la operación de los fideicomisos en México, es momento de destacar que, pese al amplio marco jurídico e institucional existente en materia de fideicomisos, estudios previos (Salvatierra-Pineda, 2016; Salvatierra-Pineda, Castaño,

Arredondo, Dupuy y Garduño, 2018; Sandoval-Ballesteros, 2007) identifican problemáticas derivadas tanto de antinomias jurídicas como de falta de apego a sus obligaciones legales (ver Figura 7):



Figura 7. Principales problemáticas de los fideicomisos en México. Elaboración propia.

Para esta investigación interesa analizar algunas de estas problemáticas a la luz de la estructura, procesos y cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), dando principal interés a su eficacia (cumplimiento o incumplimiento de fines, desempeño), burocracia, aliento a espíritu emprendedor, transparencia.

1.5.El Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)

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. Su antecedente se encuentra en 1934 con la creación de la Comisión de Fomento Minero (COFOMI), desde su reemplazo FIFOMI funciona como fideicomiso público del gobierno federal, mientras la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público funge como fideicomitente, y como su fiduciaria Nacional Financiera y Sociedad Nacional de Crédito (FIFOMI, 2018a). Este proceso refleja una forma particular en que el Estado busca organizar su presencia en el sector minero, ya que a través del FIFOMI, no solamente se canalizan recursos, sino que también se gestiona el desarrollo de las regiones donde opera.

De las problemáticas asociadas a los fideicomisos en la Figura 7., González-Sánchez y Camprubí (2010) ha señalado que la corrupción no ha estado ajena dentro de los procesos del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI):

En muchos casos, los cuantiosos préstamos que realizaban tanto el Servicio Geológico Mexicano como el FIFOMI se efectuaban con base en información técnica ficticia, de tal manera que los montos de los préstamos “desaparecían” sin llegar a servir a su propósito. Ello trajo como consecuencia el fracaso de la gran mayoría de los proyectos y los adeudos quedaban como cartera vencida sin imputar responsabilidad alguna ni a los deudores ni a los responsables de autorizar el crédito (p. 106).

Los autores señalan que en respuesta a esta problemática ambas instituciones cambiaron sus políticas de crédito para evitar fraudes, priorizaron la profesionalización del personal e involucraron a la banca para lograr una recuperación total de los apoyos asignados a pequeños y medianos mineros (González-Sánchez y Camprubí, 2010). Sin embargo, la opacidad financiera, la burocracia ineficaz y el limitado desempeño son problemáticas que persisten y resultan pertinentes para un análisis actualizado de procesos referentes al trámite crediticio, como se abordará en el capítulo 4.

1.5.1. Objetivo del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)

Cabe mencionar que FIFOMI se ha destacado como uno de los más importantes fideicomisos de las instituciones de fomento que integran la banca de desarrollo en México (Huidobro, 2012), con el particular objetivo de “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, 2018a, p. 2). En ese sentido, esta le ha permitido posicionarse como un agente clave en la articulación entre el financiamiento público y la actividad minera.

1.5.2. Partes que integran el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)

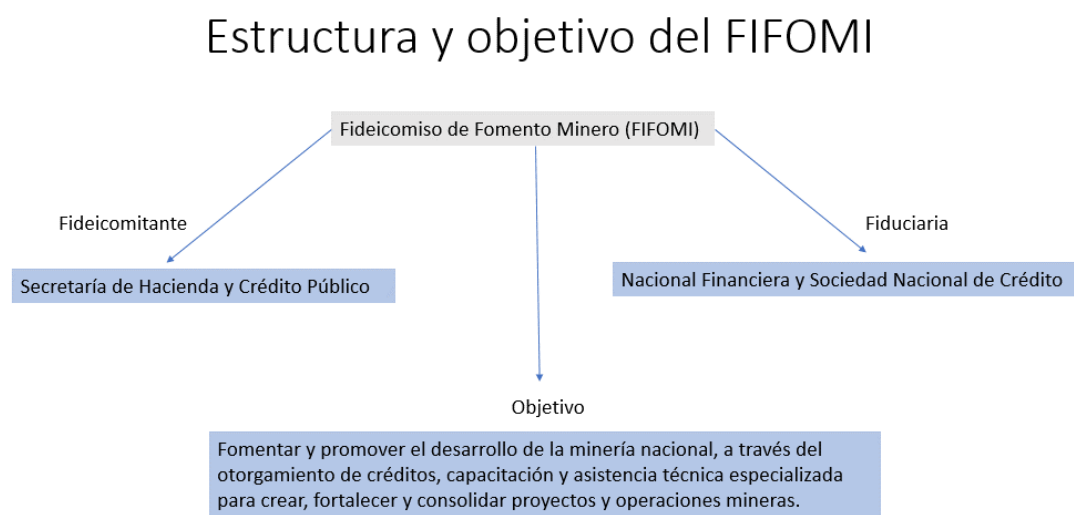


Figura 8. Estructura y objetivo del FIFOMI. Elaboración propia.

1.5.3. El Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) ante la extinción de fideicomisos por decreto presidencial

Como se ha referido en los subapartados previos, el fideicomiso público es una figura jurídica que en la historia moderna de México ha servido para impulsar determinados fines de

interés público y en las primeras décadas del siglo XX ha destacado por atender temas relacionados con la protección de los derechos humanos, la atención a víctimas de desastres naturales, la investigación científica, la conservación del medio ambiente, o el fomento económico como lo es el caso de FIFOMI, y otra más amplia variedad de fines. Sin embargo, los fideicomisos han sido objeto de polémica debido a la falta de transparencia de sus operaciones, entre otras problemáticas relativas a su funcionamiento que tuvieron eco político y administrativo en el gobierno federal del periodo 2018-2024 presidido por Andrés Manuel López Obrador, como se explicará en lo sucesivo.

En consecuencia, derivado de un informe de irregularidades en fideicomisos presentado por la Auditoría Superior de la Federación, en octubre de 2020 la legislación mexicana aprobó la eliminación de 109 fideicomisos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), como instancia facultada para fiscalizar los recursos públicos comprometidos en fideicomisos, señaló deficiencias tales como la adjudicación directa de los contratos de obra y servicios, la falta de entregables por parte de los proveedores que amparen el cumplimiento de las obligaciones del contrato, la falta de evidencias sobre ejecución de los trabajos, la deficiencia en la elaboración de los términos de referencia, la formalización extemporánea de convenios modificatorios y la falta de formalización de las actas de finiquito, así como la deficiente planeación y programación, y el incumplimiento de los objetivos de los proyectos (Moreno, 2020).

Pese a los argumentos de la ASF y el respaldo legislativo mayoritario de esta fiscalización, la extinción de los 109 fideicomisos causó controversias al interior del Congreso y en amplios sectores de la sociedad mexicana, pues entre estos había fideicomisos creados para el

financiamiento de ciencia⁴, cinematografía⁵, apoyo a víctimas de desastres naturales⁶ y en materia de derechos humanos⁷, así como para impulsar energías renovables⁸, la cultura física y el deporte⁹. De tal manera que la disputa política ante esta decisión propició voces a favor y en contra de la eliminación de fideicomisos. Este debate evidenció tensiones profundas sobre el papel del Estado en la promoción de bienes públicos y en la gestión de recursos públicos y puso de manifiesto la desconfianza hacia los mecanismos institucionales.

Como argumentos a favor de la eliminación de estos fideicomisos destaca el tema de la corrupción y la opacidad que prevalece en su funcionamiento, pero también problemáticas derivadas de malas estructuras administrativas y de la intromisión de intermediarios. Desde su nombramiento como secretario de Hacienda para el periodo 2019-2024, el funcionario Arturo Herrera señaló su inconformidad ante la manera en que la figura del fideicomiso funciona en el país, puntualizando en que no es transparente, esconde deficiencias de la dependencia que lo opera y por lo tanto es una forma ineficiente de operar el gasto. Por su parte, la oposición política a esta decisión ha argumentado que la eliminación de fideicomisos es restrictiva, retroactiva y regresiva, aunado a que no hay denuncias reales contra las instituciones acusadas de corrupción, y que se afecta directamente a la ciudadanía beneficiaria (Moreno, 2020).

Cabe destacar que en este contexto de extinción de fideicomisos, el FIFOMI no se encontró entre los 109 que sufrieron las consecuencias de esta medida, sin embargo esta decisión puso bajo la lupa a esta institución y al resto de los fideicomisos, ya que la aplicabilidad de estos criterios y recursos legales para acelerar la extinción de fideicomisos sí tiene una repercusión indirecta sobre

⁴ Fideicomisos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

⁵ Fideicomiso del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE).

⁶ Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

⁷ Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁸ Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía.

⁹ Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (FODEPAR)

el FIFOMI, misma que se abordará y explicará en el capítulo 4. Este hecho es relevante porque colocó al FIFOMI en una posición de escrutinio público y político, obligándolo a reafirmar su legitimidad institucional. Además, evidenció la necesidad de revisar críticamente su operación, desempeño y apego a los principios de transparencia y eficacia que se exigen a todo ente que maneje recursos públicos.

1.6. Conclusiones preliminares sobre el estudio de los fideicomisos y la banca de desarrollo

La exploración y revisión bibliográfica en bibliotecas universitarias y bases de datos sobre fuentes que abordan el tema de los fideicomisos y de la banca de desarrollo, pese a la búsqueda intensiva, ha dado cuenta de la escasez de estudios académicos sobre este tipo de instituciones, y aún más para el caso mexicano. Sin embargo, la recopilación de artículos, tesis, libros e informes que se realizó como primera etapa de esta investigación, da cuenta que las fuentes relativas al objeto de estudio, aunque son pocas, son variadas respecto al enfoque con el que se aborda, y sugieren un abordaje preliminar del fideicomiso que muestra la viabilidad de un enfoque organizacional o institucional. A continuación, se clasifican las fuentes según perspectivas de estudio.

La investigación documental sobre los fideicomisos ha permitido identificar la conceptualización y análisis de esta figura del derecho desde distintas perspectivas que se pueden clasificar en: histórica, jurídica, institucional, administrativa, económica y social. Como se observa en la Figura 9, la mayoría de los enfoques son de corte histórico y jurídico, en menor medida el enfoque administrativo, seguido de los de tipo organizacional o institucional, y social, mientras

son marginales los de enfoque económico.

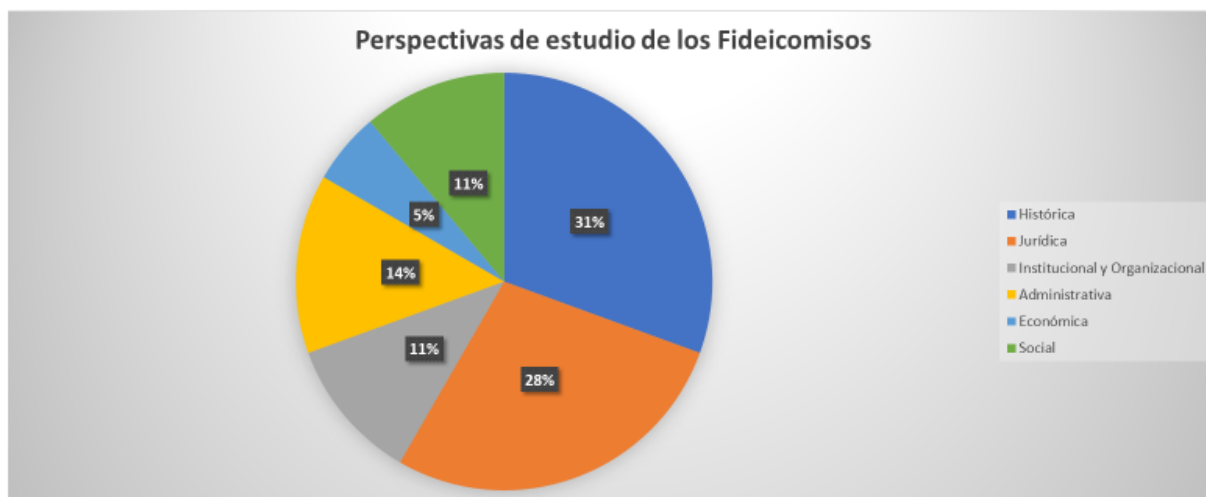


Figura 9. Perspectivas de estudio de los fideicomisos. Elaboración propia.

Sobre el Concepto de Fideicomiso, se encuentran distintas aproximaciones a la definición del término en Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González (2020), Salvatierra-Pineda, Castaño, Arredondo, Dupuy y Garduño (2018), Bancomext (2016), CNBV (2016), SHCP (2019), LGTOC (2018). Otras fuentes también hacen alusión a su etimología y tipología (Pineda, 2007; Bello-Knoll, 2011).

Entre los estudios revisados destacan aquellos que abordan el fideicomiso desde una perspectiva histórica que, en retrospectiva enfatiza en las primeras manifestaciones históricas de esta figura jurídica que traza sus orígenes en el *Fideicommissum* del derecho romano y *Trust* del derecho anglosajón (Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020; Bello-Knoll, 2011; Sandoval-Ballesteros, 2007). Desde esta perspectiva histórica también se explica la evolución e implementación del fideicomiso durante los siglos XIX y XX en países americanos,

de tal manera el concepto de fideicomiso se comprende como una figura jurídica que adopta características específicas según la época y el lugar donde se implementa (Pertierra-Cánepa y Chaor-Naimo, 2020; Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020; Bello-Knoll, 2011; Sánchez, Rojas-Ávila y Giraldo-González, 2021). Son pocas las referencias a los fideicomisos en otros continentes como Asia y Europa (Bello-Knoll, 2011).

Algunas aportaciones históricas más recientes sobre los fideicomisos se centran el surgimiento y expansión de fideicomisos creados con fines múltiples y de los cuales se logra rastrear una trayectoria en la historia moderna y contemporánea (Gasca y Castro, 2021; FIFOMI 2014, 2018; Huidobro, 2012; Moreno-Pérez, 2020; Sandoval-Ballesteros, 2007). En un trabajo más reciente se expone lo relacionado a la desaparición de 109 fideicomisos por el gobierno mexicano en turno (Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020). Estos estudios no solo documentan la evolución legal y funcional de los fideicomisos, sino que también reflejan las tensiones políticas y sociales que atraviesan estas figuras. Desde las primeras instituciones con esta función hasta la desaparición masiva de fideicomisos reciente, evidencian los cambios y los desafíos para el desarrollo público y económico del país.

Otros abordajes del fideicomiso se hacen desde la perspectiva jurídica, en este tipo de fuentes se particulariza en las características jurídicas del fideicomiso según el marco legal en el que se han establecido, pero también disciernen las diferencias y coincidencias que permiten hablar del fideicomiso como un fenómeno extendido, aunque con matices. Algunas fuentes detallan la normatividad y condiciones operativas dentro de la cual funcionan los fideicomisos públicos como instituciones legalmente constituidas que forman parte de la banca de desarrollo en México (Pertierra-Cánepa y Chaor-Naimo, 2020; Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020; FIFOMI, 2018; Bello-Knoll, 2011; Huidobro, 2012; Sandoval-Ballesteros, 2007;

Salvatierra-Pineda, Castaño, Arredondo, Dupuy y Garduño, 2018; Salvatierra-Pineda, 2016; LGTOC, 2018; García, 2012).

Desde la perspectiva jurídica también se ha analizado la estructura y funcionamiento de los fideicomisos en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela (Pertierra-Cánepa y Chaor-Naimo, 2020; Humphreys et al., 2018; Sánchez, Rojas-Ávila y Giraldo-González, 2021). Estos análisis comparativos permiten identificar similitudes y divergencias normativas que enriquecen la comprensión del papel de los fideicomisos en contextos latinoamericanos. Además, contribuyen a vislumbrar mejores prácticas para su regulación y transparencia.

Sobre el caso de los fideicomisos mexicanos destaca el abordaje de la antinomia jurídica existente que ha desembocado en problemáticas como la ineficacia, la falta de transparencia y el cumplimiento de fines (Salvatierra-Pineda, 2016). Las aportaciones más actuales se refieren a la polémica por la desaparición de 109 fideicomisos decretada en 2020 por el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, que tuvo reacciones de figuras políticas y organizaciones civiles apelando a los derechos humanos debido a la naturaleza de los fideicomisos extintos, así como a los procedimientos legales implicados en esta decisión (Moreno-Pérez, 2020; Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020).

También se identifican fuentes que abordan el fideicomiso en la perspectiva institucional u organizacional, es decir, comprendido en el marco de la institucionalidad y de la teoría de las organizaciones. Algunas de las fuentes con perspectiva institucional provienen de mismas instituciones gubernamentales o paraestatales que forman parte o integran por sí mismas un fideicomiso. Esta visión institucional destaca porque es como las instituciones fideicomitentes o fideicomisarios se definen y perciben a sí mismas dentro de un marco público legal (FIFOMI, 2018; SHF, 2014; Bancomext 2016; CNBV 2016; SHCP, 2019; LGTOC, 2018). Adicionalmente,

este tipo de fuentes son relevantes porque se detectan como útiles para analizar el fideicomiso en el plano documental desde la teoría de las organizaciones.

Otras fuentes son de instituciones que si bien no integran los fideicomisos sí están relacionadas de manera indirecta con su funcionamiento, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Sandoval-Ballesteros, 2007). Por su parte, desde la teoría organizacional los fideicomisos se han comprendido como organizaciones que pueden mejorarse mediante el estudio de sus procesos, su estructura, sus objetivos y su cultura. Si bien este tipo de trabajos son casi nulos, destaca uno de actualidad y relevancia que analiza para el caso colombiano un proceso para implementar la cultura de la innovación en un fideicomiso nacional (Sánchez, Rojas-Ávila y Giraldo-González, 2021).

Con un enfoque administrativo, otros estudios analizan características del fideicomiso público y su status como herramienta de la administración pública enfatizando en temas como el bien público, la transparencia, la opacidad y la corrupción, la confianza y el riesgo, la burocracia y el desempeño (Pertierra-Cánepa y Chaor-Naimo, 2020; Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020; Sandoval-Ballesteros, 2007). En este enfoque destacan fuentes de Organizaciones No Gubernamentales como FUNDAR que presenta informes de investigaciones académicas multidisciplinarias y además de exponer una crítica al funcionamiento de los fideicomisos proponen el establecimiento de mecanismos de control y otras alternativas reformadoras (Salvatierra-Pineda, Castaño, Arredondo, Dupuy y Garduño, 2018; Salvatierra-Pineda, 2016).

En la perspectiva económica, más allá de ser una figura jurídica el fideicomiso se comprende como una herramienta capaz de potenciar el desarrollo al atender áreas económicas prioritarias adecuadas a los fines del estado (Bello-Knoll, 2011; Pertierra-Cánepa y Chaor-Naimo,

2020). Sin embargo, es escasa la bibliografía que profundice en el alcance económico del fideicomiso, recuperar este enfoque en la investigación puede ser relevante. Esta perspectiva resulta relevante porque sugiere que los fideicomisos no solo operan como instrumentos técnico-financieros, sino también como dispositivos institucionales que median entre intereses públicos y privados. Su análisis permite comprender cómo se articulan las políticas de fomento con las dinámicas estructurales del desarrollo económico. En este sentido, reponer el enfoque económico implica observar los fideicomisos como agentes con capacidad de incidir en la redistribución de recursos y en la orientación estratégica del Estado.

En contraste, las investigaciones sobre el fideicomiso desde la perspectiva social se han focalizado en la función social de los fideicomisos también en términos de desarrollo y bienestar para la parte beneficiaria de un fideicomiso y el interés público (Pertierra-Cánepa y Chaor-Naimo, 2020; Bello-Knoll, 2011) en algunos casos en relación con los objetivos del desarrollo sostenible (Sánchez, Rojas-Ávila y Giraldo-González, 2021). En este mismo sentido se ha analizado el impacto social de la desaparición de 109 fideicomisos (Pineda-Solorio, Valdés-Pérez y Rodríguez-González, 2020). Al igual que en la perspectiva económica los estudios realizados con enfoque social son escasos, pero contribuyen a entender los fideicomisos como dispositivos institucionales que operan en la redistribución de bienes y servicios con implicaciones directas en la justicia social.

Así, la exploración bibliográfica sobre el estudio de los fideicomisos permite inferir algunas precisiones:

- a. Proliferan los estudios históricos sobre el fideicomiso en sus orígenes, su adaptación y evolución tanto en México, como en América y Europa.

b. Los estudios jurídicos también son prolíficos sobre el marco legal y condiciones de funcionamiento del fideicomiso, aunque poco se ha investigado sobre la antinomia jurídica ligada a la ineficacia, falta de transparencia y cumplimiento de fines.

c. La exploración bibliográfica muestra que los estudios del fideicomiso desde la perspectiva organizacional son escasos aún más en México, país del cual no se encontró referente de estudio organizacional hasta la conclusión de esa fase de investigación.

d. Son también escasos los estudios del fideicomiso que abordan el aspecto sociocultural y económico de esta institución.

En conclusión, el análisis del estado de arte permite detectar nichos de contribución de esta investigación a las siguientes perspectivas: Perspectiva Organizacional, Perspectiva Social (cultural), Jurídica y Económica. Estas perspectivas permiten abordar al fideicomiso como una figura multifacética cuya operación trasciende lo normativo y lo financiero, situándose también en entramados institucionales y socioculturales. Así, su análisis revela dinámicas de gobernanza, construcción de legitimidad y distribución de recursos en contextos específicos. Por lo tanto, profundizar en estas dimensiones permitirá una comprensión más integral de su papel en las políticas públicas y el desarrollo.

Conclusión del Capítulo 1

El recorrido histórico y analítico desarrollado en este capítulo permite comprender que la minería en México no ha sido únicamente una actividad económica estratégica, sino también un campo en el que están implicadas relaciones de poder, estructuras legales, trayectorias institucionales y disputas en torno al desarrollo. La articulación de actores estatales y privados ha estado mediada por dispositivos normativos y financieros que han transformado profundamente el entramado institucional dentro del cual, el FIFOMI representa un nodo singular en el que

convergen las continuidades históricas del fomento minero y los desafíos contemporáneos de la banca de desarrollo.

Uno de los hallazgos más relevantes del capítulo es la persistencia histórica de obstáculos estructurales en el acceso al financiamiento, especialmente para las pequeñas y medianas empresas mineras. Desde el virreinato hasta el siglo XXI, el problema del crédito y la asistencia técnica ha sido una constante institucionalmente irresuelta. La relevancia del FIFOMI radica precisamente en su pretensión de cerrar esa brecha. Sin embargo, su existencia y funcionamiento actual se inscriben en un campo institucional marcado por tensiones entre los principios de fomento productivo y las exigencias de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas impuestas por el nuevo orden normativo y político-administrativo.

Asimismo, el análisis retrospectivo permite entender cómo el FIFOMI surge como resultado de esfuerzos institucionales que han buscado regular el sector minero desde distintos intereses sean meramente extractivos, de corte nacionalistas o neoliberales. Por lo tanto, esta aproximación permite abordar al fideicomiso más allá de una mera herramienta financiera, y lo posiciona como objeto privilegiado para las ciencias sociales al indagar en su aspecto formal pero también en sus prácticas cotidianas, su cultura organizacional, y su relación con los actores sociales a los que se dirige. Otro aporte relevante es la identificación de un vacío académico en torno al estudio del FIFOMI desde una perspectiva que articule enfoques organizacionales, jurídicos y sociológicos. La literatura existente se ha centrado mayoritariamente en aproximaciones histórico-jurídicas, dejando poco exploradas las dimensiones institucionales que configuran el quehacer cotidiano del fideicomiso.

La presente tesis, al abordar al FIFOMI como sistema experto, se posiciona así en un nicho de investigación poco atendido, desde donde puede contribuir a comprender cómo operan y se

reconfiguran las instituciones públicas en contextos de gobernanza neoliberal y presiones por la reestructuración administrativa. Estudiar al FIFOMI permite también reflexionar sobre la gubernamentalidad en el sector minero dejando cuestiones teóricas para su abordaje. En suma, el capítulo ha mostrado que la minería en México no puede comprenderse sin una lectura institucional profunda, ni el FIFOMI puede estudiarse sin atender al largo proceso de transformaciones jurídicas, políticas y organizacionales que lo configuran. A partir de este diagnóstico histórico, la tesis se desplaza ahora hacia una reflexión teórica que permita iluminar los dilemas contemporáneos del fomento minero.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

Introducción

El análisis de las organizaciones públicas requiere una aproximación teórica que considere su complejidad estructural, simbólica y funcional, especialmente cuando se trata de entidades que participan en sectores estratégicos del desarrollo nacional, como es el caso del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). En este capítulo se presentan las principales nociones y enfoques teóricos que permiten fundamentar el estudio del FIFOMI desde una perspectiva socioantropológica. Se parte del reconocimiento de que conceptos como "institución", "organización" y "sistema experto" tienen matices entre sí, y por lo tanto, su apropiación conceptual exige una revisión crítica y situada.

Desde el institucionalismo económico, se recuperan las definiciones que entienden a las instituciones como estructuras normativas que regulan y limitan la interacción social, lo cual permite problematizar la dimensión normativa —formal e informal— del FIFOMI como institución de fomento y parte de la banca de desarrollo. Por su parte, las teorías organizacionales permiten explorar las estructuras internas, los procesos de toma de decisiones, las jerarquías, la cultura y el comportamiento organizacional. Esta perspectiva es particularmente útil para analizar las tensiones entre los fines declarados y las prácticas concretas, así como las condiciones internas y externas que inciden en el desempeño institucional.

Asimismo, se incorpora el concepto de sistema experto, entendido como un dispositivo institucional sustentado en saberes técnico-especializados, que produce relaciones de fiabilidad y riesgo entre expertos y actores profanos. Este enfoque permite abordar al FIFOMI como una entidad que, además de perseguir metas de desarrollo económico, construye legitimidad en un campo atravesado por lógicas burocráticas, expectativas sociales y tensiones político-económicas.

Además de estos tres ejes conceptuales, se revisan nociones complementarias como cultura organizacional, estructura y procesos internos, eficacia institucional y condicionamientos externos. Se considera que el estudio del comportamiento organizacional, especialmente desde una óptica socioantropológica, aporta elementos clave para comprender cómo se construyen, reproducen o transforman los valores, creencias y prácticas cotidianas en el interior de una organización pública. Todo ello configura un marco que permite indagar en la especificidad del FIFOMI como institución pública, organización estatal y sistema experto, ubicado en el campo más amplio de la banca de desarrollo en México.

2.1. Perspectivas teóricas del concepto de institución

En los apartados subsecuentes se explican algunas perspectivas teóricas sobre el concepto de institución. Aunque se reconoce la falta de un consenso académico sobre dicho concepto, las aproximaciones al término aquí presentadas permiten incorporarlo en esta tesis para referir al FIFOMI, en tanto institución de fomento y de la banca de desarrollo en México. Por otra parte, el término de organización también ha sido objeto de discusiones académicas en el campo de estudio social, y por esto se esboza mediante algunas contribuciones que resultan relevantes, ya que desde ambos términos (institución y organización) se nombra y analiza al FIFOMI en este trabajo. En el subapartado 2.1.1. se expone el concepto de institución desde la perspectiva de la economía institucional que comprende a las instituciones como factores estructurantes de la vida social, mientras en el apartado el 2.1.2. se explica por qué se sostiene que para esta investigación los términos de institución y organización sirven para nombrar al FIFOMI, unidad de análisis en este trabajo.

2.1.1. La economía institucional y la institución como estructura de la vida social

En la economía institucional ha sido notable la aportación teórica de Douglas North (1991; 1993) que comprende a las instituciones como las reglas de juego que guían la vida diaria en una sociedad, a fin de crear orden y reducir la incertidumbre, además que estructuran política y económicamente la interacción social. Esta aproximación al concepto se considerada destacada, porque desde esta mirada las instituciones se comprenden como limitaciones a la interacción humana que pueden ser formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) o informales (tabús, costumbres, tradiciones, códigos de conducta), basarse en normas escritas o no escritas que pueden ser respetadas y en caso negativo causar una sanción. Resta decir que, en los estudios institucionales enmarcados dentro de esta teoría, los individuos que participan en las instituciones son objeto de interés empírico, pues el cambio permanente en el que se encuentran, aún y cuando sean estables, depende de aquellos seres humanos que establecen acuerdos, códigos de conducta, normas, leyes y contratos (North,1993).

Desde esta perspectiva, las instituciones son cruciales para el funcionamiento económico estructural de la sociedad y además determinan la interacción humana. De este planteamiento resulta de interés la importancia que otorga a las instituciones y su influencia en la conducta individual y colectiva, ya que abre cuestiones sobre cómo ocurren esas interacciones y cuáles son sus implicaciones, o en qué consisten sus limitaciones y permisiones. En consonancia con la presente investigación, la comprensión de institución como limitación a la interacción humana, ayuda a distinguir en las instituciones de fomento y particularmente en el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), limitaciones en el sentido formal e informal, pues su existencia institucional se basa en primera instancia en la vigencia de leyes nacionales ya mencionadas en el apartado 1.2.3. sobre el fideicomiso en el marco jurídico mexicano, pero también se presupone como punto de partida analítico que, su funcionamiento institucional no se reduce a las normas escritas, pues

además hay normas no escritas que de manera informal establecen limitaciones y permisiones al comportamiento de sus miembros.

Otra aportación relevante de este autor a la economía institucional consiste en el reconocimiento de que la evolución de las instituciones afecta al desempeño diferencial de la economía (North, 1993). En esta mirada se comprende a las instituciones como elementos constitutivos del mercado, pues determinan su funcionamiento en base a reglas de competencia, normas sociales, prácticas de aprendizaje, etc., y pueden fomentar o frenar los procesos que sustentan la creación de riqueza y bienestar (Gandlgluber, 2003). Así, la economía interactúa de manera continua y dinámica con un sistema político y cultural determinado, por esto, tanto en el estudio de las instituciones como de los sistemas económicos, es crucial el análisis de los fenómenos económicos, sociales y culturales implicados en su producción y evolución permanente (Urbano, Díaz y Hernández, 2007).

Este punto de vista resulta de interés para la presente investigación, pues la institución bajo estudio participa directamente con procesos económicos de financiamiento y fomento a la minería como actividad productiva, además que se tiene como objetivo contribuir al análisis de los múltiples factores sociales, económicos, culturales, políticos y jurídicos implicados en su conformación, su evolución, su cultura organizacional y sus procesos burocráticos, tomando en cuenta que el sistema económico y el sistema social se encuentran intrínsecamente relacionados. En esa línea, resulta indispensable examinar cómo el entramado institucional que sostiene al FIFOMI no sólo opera a partir de normas legales y mandatos administrativos, sino también de prácticas informales, códigos internos, redes de poder y rutinas organizacionales que, en conjunto, delimitan sus capacidades de acción, sus márgenes de ambigüedad y sus formas de legitimación frente a los distintos actores sociales.

De acuerdo con North, el cambio institucional depende en gran medida de los acuerdos que los actores establecen en contextos específicos, lo cual sugiere que el FIFOMI debe ser analizado no sólo como una estructura formal de fomento económico, sino como una institución en constante reconfiguración, sujeta a disputas, negociaciones y adaptaciones que expresan tensiones más amplias del sistema económico-político. Esto implica reconocer que su funcionamiento no puede explicarse únicamente por el diseño normativo que lo sustenta, sino que es necesario atender a las formas concretas mediante las cuales dicho diseño se interpreta, aplica o incluso evade en la práctica cotidiana. Así, la investigación se propone indagar empíricamente cómo las estructuras formales e informales del FIFOMI interactúan, y cómo dicha interacción afecta su desempeño institucional, su orientación programática y su papel dentro del sector minero nacional.

Otra aportación notable sobre el concepto de institución se encuentra en la obra de Geoffrey Hodgson (2006; 2011) quien define a las instituciones como estructuras que constituyen el tejido de la vida social, o como sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran interacciones sociales. Como ejemplos institucionales se refiere al idioma, el dinero, la ley, los sistemas de pesos y medidas, los modales en la mesa, las empresas y organizaciones, considerando que todas ellas limitan y al mismo tiempo permiten el comportamiento individual, pues actúan sobre los hábitos de pensamiento y acción de los individuos, sin embargo, las instituciones necesitan de los individuos (sus interacciones, sus patrones compartidos de pensamiento) para poder existir (Hodgson, 2011). Esta idea sustenta el interés empírico de esta investigación en los individuos que participan o han participado en la institución de fomento FIFOMI.

A partir de una reflexión sobre los variados aportes al institucionalismo, Hodgson (2006) señala algunas características comunes de las instituciones (organizaciones o entidades sociales integradas y sistemáticas) que se refieren a continuación: implican interacción de los agentes con

retroalimentaciones decisivas de información; tienen varias características, concepciones y rutinas comunes; sustentan y son sustentadas por concepciones y expectativas compartidas; tienen cualidades relativamente duraderas, autorreforzantes y persistentes; incorporan valores y procesos normativos de evaluación, además que refuerzan su propia legitimación moral. Estas características permiten comprender a las instituciones como estructuras dinámicas y normativas que configuran la acción social. En este sentido, su estudio es clave para analizar cómo se consolidan, operan y legitiman entidades como los fideicomisos públicos.

En contraste a los planteamientos previos, los sociólogos británicos Anthony Giddens y Philip Sutton (2015) al situar el concepto de institución en su trabajo teórico, han referido a las instituciones como el conjunto de normas establecidas, valores y patrones de comportamiento que conforman las culturas, por ejemplo, la familia, la educación y el matrimonio; cabe precisar que desde esta perspectiva no es equiparable el término de institución con organización, ya que por organización se refiere en concreto a unidades diseñadas intencionalmente para lograr ciertos objetivos a través de un conjunto de normas escritas, reglamentos y procedimientos, lo que para la economía institucional serían aquellas instituciones formales, tales como las empresas y las organizaciones no gubernamentales transnacionales.

En concordancia con la visión anterior, pero desde una aproximación socioantropológica, Aguirre Baztán (2004) también ha alertado esta distinción, subrayando que organización e institución no son conceptos equiparables, incluso distingue a las organizaciones por su complejidad y jerarquización, y a las instituciones por su estabilidad, permanencia y su carácter vertebrador del entramado social. En contraste, ante el dilema entre institución y organización, Pesqueux (2009) ha defendido que las instituciones pueden ser estudiadas a partir del concepto de organización, sin embargo, precisa que la referencia a la organización conduce al análisis de la

jerarquía, la coordinación y la cohesión dentro de un marco jurídico que constituye el marco institucional. Para este autor, hay organización en la institución como hay institución en la organización.

Queda claro que entre estas distintas perspectivas existen matices sobre lo que indica tanto el término de institución como el de organización, y aunque como se ha señalado ambos pueden usarse de manera equiparable, es importante destacar que el significado de institución alcanza mayor amplitud al entenderse como reguladora de la vida social, mientras el de organización nombra específicamente a las instituciones empresariales, no gubernamentales o públicas, como es el caso cuando se refiere en esta tesis al FIFOMI como institución y como organización. Esta distinción se expondrá con mayor claridad en lo subsecuente, porque será clave para el análisis institucional propuesto ya que permite abordar al fideicomiso en su doble dimensión normativa y operativa.

2.1.2. Institución como organización

Hasta aquí el concepto de institución resulta más claro al propósito de la investigación, sin embargo, al aparecer el término organización en el trabajo de Hodgson para referir un tipo de institución, es importante distinguir entre ambas palabras y explicar por qué para referirse al FIFOMI en esta tesis se usarán ambos términos. Ante todo, todas las organizaciones son instituciones, pero no todas las instituciones son organizaciones, dicho de otra manera, las organizaciones son un tipo especial de institución que entre sus características está la existencia de cadenas de mando para delegar responsabilidades entre sus miembros (Hodgson, 2011).

Si bien todas las organizaciones son instituciones, características específicas como las cadenas de mando y la delegación de responsabilidades distinguen a las organizaciones como un

tipo especial de institución entre el amplio espectro de instituciones sociales. En el caso de las entidades con estructura organizacional, parece importante reconocer su dimensión institucional y organizacional para comprender mejor su estructura y funcionamiento. En el caso de FIFOMI, además de una institución se trata de una organización, por esto se le referirá con ambos conceptos en lo subsecuente. Reconocer este carácter dual es fundamental para identificar las tensiones entre sus fines institucionales y sus formas de operación. Así, el análisis podrá dar cuenta de los sentidos, límites y contradicciones que configuran su desempeño como entidad de fomento.

Otro panorama afín a lo anterior se encuentra en la obra colaborativa “La sonrisa de la Institución. Confianza y riesgo en sistemas expertos” (Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Díaz y Sánchez, 2010), aunque ahí se define a la institución como toda agencia formalmente constituida para la persecución de fines a partir de un núcleo de saber experto, se reconocen como equivalentes los términos de institución, organización y sistema experto, mismos que serán definidos en lo sucesivo. Desde este enfoque se emplea el término institución en un sentido muy amplio, pero se reconoce que “en un sentido laxo, empero, sistemas expertos, instituciones y organizaciones pueden funcionar como equivalentes” (Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Díaz y Sánchez, 2010, p. 19). Considerando esto, en lo sucesivo para referirse al FIFOMI en este trabajo se usarán de manera intercambiable los términos institución, organización y sistema experto, según se requiera. En las siguientes secciones, se definirán y explicarán más a fondo los alcances y significados de estos conceptos dentro del marco de la investigación.

2.1.3. Perspectivas teóricas del concepto de organización

Ya desde los trabajos antropológicos de Clifford Geertz se ha destacado la importancia de que la antropología social se ocupe de estudiar, más allá de los pueblos primitivos, la amplia gama

de manifestaciones culturales entre las que se encuentran las organizaciones y particularmente las instituciones públicas que se han multiplicado tras la modernidad (Amilburu, 2017). Este giro permitió ampliar el campo de la antropología hacia el análisis de las burocracias, los sistemas administrativos y las configuraciones institucionales del Estado moderno, reconociendo que estas también contienen significados, prácticas simbólicas y formas de gestión que requieren ser interpretadas críticamente desde una perspectiva etnográfica y contextualizada.

A fin de profundizar en el concepto de organización, a continuación, se hace un recuento de aportes teóricos que sirve para ubicar algunas de las distintas comprensiones sobre el término, pero además sirve de punto de partida para clarificar su uso conceptual en la tesis para examinar la estructura, el funcionamiento y el comportamiento organizacional del FIFOMI. Pese a la riqueza y diversidad de enfoques, aquí se presenta una síntesis de aquellos que se considera sirven de base para explorar el objeto de estudio. Esta revisión permitirá delimitar un marco analítico que dé cuenta de las dimensiones estructurales, simbólicas y operativas que configuran al FIFOMI como organización, y facilitará la identificación de sus lógicas internas, así como de sus dinámicas y prácticas institucionalizadas.

2.1.4. Hacia una definición de organización

En el campo disciplinar de la antropología social ha sido muy relevante y prolífico el estudio de las interacciones implicadas en el funcionamiento de las organizaciones para el logro de sus propósitos. Este enfoque ha permitido el estudio etnográfico de las relaciones culturales e interculturales en las organizaciones, el análisis de sus implicaciones laborales, económicas, profesionales y afectivas, así como la comprensión de comportamientos, costumbres, creencias, normas y valores entre sus integrantes quienes pese a conformar una unidad social, tienen diversas miradas y percepciones. Cabe destacar que el aporte de la antropología social al estudio de las

organizaciones, también ha derivado en la llamada antropología aplicada debido a que conlleva la búsqueda de soluciones a problemáticas identificadas en la investigación, así como en la generación de conocimientos que tenga un alcance de intervención (Cely-López y Gómez-Niño, 2017).

Por su parte, el surgimiento de la Antropología Organizacional o Antropología de las Organizaciones como campo subdisciplinar de la antropología social ha contribuido notablemente a las ciencias de la administración y de las organizaciones, además que, por sus aportaciones mediante la etnografía como enfoque y como método, ha derivado en una opción ética y política para la vida de las organizaciones contemporáneas (Chanlat, 2019). Entre las contribuciones teóricas para el estudio de las organizaciones es destacado el trabajo de Ángel Aguirre Baztán (2004) que retoma y actualiza las aportaciones clásicas de Edgar Shein y reflexiona sobre la organización como un agrupamiento supeditado a un liderazgo y una jerarquía donde la interacción entre sus miembros es determinante para la consecución de objetivos, metas, estrategias y tareas preestablecidas.

Como ya se ha mencionado, la jerarquía determinada por cadenas de mando es una característica fundamental en las organizaciones, pero además de la cadena de mando que asigna responsabilidades a los individuos, Hodgson (2011) destaca que las organizaciones implican: criterios para establecer límites y distinguir miembros de no miembros, así como principios de soberanía para determinar quién está a cargo. Como ejemplos organizacionales menciona a los partidos políticos, las empresas, los sindicatos y las escuelas. Pero más allá del institucionalismo económico que concibe a la organización como un sistema social con límites y reglas, el concepto tiene una larga trayectoria académica. Así, el concepto de organización se revela como una

construcción compleja, multidimensional y contingente por lo cual su uso resulta indispensable para comprender los fideicomisos en su funcionamiento real.

Otro referente sobre el tema organizacional se encuentra en el libro “Organizaciones, estructura y proceso” de Richard Hall (1982). En esta obra clásica el autor compiló una variedad de perspectivas teóricas desarrolladas en diversas disciplinas para el estudio de las organizaciones, además, además incorpora conceptos y reflexiones sobre la teoría y el trabajo de investigación empírica de las organizaciones como unidades sociales integradas por individuos. En su concepción de organización, refiere a una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad y con sistemas coordinadores de aislamiento, cuyas actividades se relacionan con una meta o un conjunto de fines, y determinan la estructura social y pueden actuar como agentes de cambio.

Este autor se reserva la clasificación de las organizaciones bajo tipologías, sea por sus metas, funciones o la adaptación de sus miembros, bajo la consideración que no incluyen a la totalidad de organizaciones socialmente existentes. La cuestión de las metas o de los fines, es central en la aportación de Hall, sin embargo, esta contribución se expondrá a detalle más adelante, al igual que lo referente a la estructura y procesos organizacionales, así también se retomará a este autor al hablar de burocracia y eficacia, por ahora interesa destacar de entre sus aportes lo referente al medio externo.

En suma, el recorrido realizado por distintas perspectivas teóricas sobre el concepto de organización permite afirmar que esta noción remite a una construcción compleja del término, que no puede reducirse a una estructura formal ni a sus objetivos explícitos. Puesto que las organizaciones, son espacios donde interactúan agentes con diferentes intereses, saberes y posicionamientos, atravesados por relaciones sociales y normas formales e informales. Bajo estas

consideraciones se reconoce que su estudio exige una mirada situada, que atienda tanto las prácticas cotidianas como los marcos simbólicos que orientan la acción de sus miembros.

Para los fines de esta tesis, se asume entonces que el FIFOMI será abordado como una organización pública que opera en un campo institucional específico —la banca de desarrollo— y que, en tanto organización, está orientada al cumplimiento de fines de fomento y cruzada por factores que afectan su funcionamiento. Este supuesto teórico permitirá analizar al FIFOMI no sólo como una entidad técnico-administrativa, sino como una unidad social dinámica, donde se producen y reproducen formas particulares de fiabilidad y riesgo. Esta mirada integral es fundamental para comprender su papel en el sector minero.

2.1.5. Condiciones externas a la organización

Reconociendo que las condiciones externas a la organización contribuyen a lo que sucede dentro de esta, Hall (1982) identifica la existencia de condiciones tecnológicas, legales, políticas, económicas, demográficas, ecológicas y culturales, que son determinantes para la forma que adopta y para las consecuencias de sus acciones. Como se ha mencionado en la sección anterior, en esta investigación interesa analizar los factores sociales, económicos, jurídicos, culturales y políticos, tanto internos como externos implicados en la evolución del FIFOMI, de tal manera que las condiciones externas de tipo legal, político, económico y cultural resultan relevantes.

Las condiciones legales establecen condiciones operativas a las organizaciones tales como permisiones y prohibiciones, u obligaciones administrativas como el caso de presentación de informes periódicos sobre sus actividades (Hall, 1982). Es claro que el ámbito de las leyes y de los reglamentos es determinante para el funcionamiento de las organizaciones, en ese sentido, resulta de interés el análisis del comportamiento organizacional contrastado con la normatividad vigente

que le regula, tanto para examinar su cumplimiento como para comprender cómo sus integrantes interactúan ante determinados procedimientos o reglas diseñadas desde el exterior de la organización.

Las condiciones políticas y económicas en las que invariablemente se encuentran las organizaciones públicas y privadas tienen un efecto directo en su funcionamiento (Hall, 1982), por ejemplo, la modificación de leyes o paquetes presupuestarios, devaluaciones, crisis o falta de acuerdos políticos. Aguirre Baztán (2004) se ha referido la comprensión de las organizaciones como sistemas abiertos, debido a que sus interacciones no se reducen a lo interno, sino que también sus interacciones externas son necesarias para la consecución de sus objetivos y fines. En el caso del FIFOMI, resultan de interés el impacto de los factores políticos y económicos externos a la organización, pero que le afectan de manera directa, al grado de determinar su permanencia o extinción. Por su parte de las condiciones culturales que rodean a las organizaciones, desde esta perspectiva, también tienen un impacto determinante en la forma en que opera la organización. Aunque Richard Hall (1982) se refiere solamente a las condiciones culturales externas a la organización, para esta investigación es de especial interés la cultura interna de la organización.

En este sentido, resulta fundamental asumir una perspectiva analítica que reconozca al FIFOMI como una organización inmersa en un entorno cambiante y atravesada por múltiples condicionantes estructurales y simbólicos, tanto internos como externos. Esta tesis parte del supuesto teórico de que no es posible comprender el comportamiento organizacional del FIFOMI sin atender a su entorno político, jurídico, económico y cultural, así como a los procesos internos que configuran su cultura institucional, sus dinámicas y su capacidad de adaptación. Al situar al FIFOMI como un sistema abierto, se privilegia una mirada relacional que permite analizar cómo las transformaciones del contexto nacional (como las reformas a los fideicomisos, la

reconfiguración de la banca de desarrollo o las tensiones políticas) inciden en su estructura, su operatividad y su sentido como entidad pública de fomento. Esta perspectiva posibilita no sólo describir su funcionamiento, sino también interrogar críticamente los mecanismos mediante los cuales esta organización pública negocia su legitimidad, gestiona la incertidumbre y reproduce o desafía las lógicas institucionales dominantes.

2.1.6. La persecución de fines en la organización

La comprensión de la organización como una entidad dirigida por objetivos y propósitos predefinidos es recurrente en las distintas aproximaciones teóricas sociológicas y antropológicas. Esta perspectiva sobre las organizaciones como entidades orientadas a fines específicos ofrece un horizonte para comprender cómo sus integrantes interactúan en la búsqueda de objetivos comunes y cómo afrontan los obstáculos y desafíos para su logro. Además, el estudio de estas relaciones coordinadas subraya la influencia de valores, creencias y actitudes en la consecución de fines.

Desde una perspectiva sociológica, Giddens y Sutton (2015) definen a la organización como “un grupo social o entidad colectivamente estructurada internamente para satisfacer una necesidad social o para perseguir objetivos concretos” (p. 106), esto mediante normas escritas, reglamentos y procedimientos. Como ejemplos de estos organismos formales nombran los pequeños grupos de personas, empresas transnacionales y ONGs, aunque destacan que en la sociología la mayor parte de los estudios se enfocan en departamentos gubernamentales, universidades, hospitales, organismos religiosos, sindicatos y organizaciones de beneficencia. Sin embargo, una observación significativa de este aporte está en reconocer que, pese a las normas y procedimientos formales existentes en las organizaciones, en la práctica de la vida organizacional también ocurren omisiones a lo formalmente establecido.

La aportación conjunta de Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011), también es afín a las definiciones anteriores de organización que consideran crucial su orientación a fines o metas, pues la definen como una unidad coordinada compuesta por personas que trabajan por una meta común. Pero más allá de esto, proponen el estudio del comportamiento organizacional como un campo multidisciplinar que busca conocer acerca de las percepciones, valores, capacidades de aprendizaje y acciones de los individuos en la organización. Entre las disciplinas que contribuyen a esta línea de investigación, se encuentran la psicología, la sociología, la ciencia política y la antropología cultural. Por su parte, Aguirre Baztán (2004) ha resaltado que el propósito global de una organización se explicita en la formulación de metas, objetivos, estrategias y tareas según el programa organizacional, pero también ha enfatizado en el rol indispensable del líder organizacional para su cumplimiento, por lo cual establecer equilibrio entre los fines personales de miembros y los fines organizaciones es uno de sus principales desafíos.

En definitiva, el análisis de la organización desde la perspectiva de la persecución de fines permite comprenderla como una estructura intencionada, guiada por metas explícitas pero también sujeta a tensiones entre lo normativo y lo práctico. Este enfoque destaca la importancia de los actores y sus interacciones en el logro de objetivos, así como la influencia de factores culturales, psicológicos y políticos en su desempeño. Así, el estudio de la finalidad organizacional no sólo revela la racionalidad formal de sus estructuras, sino también las dinámicas humanas que moldean y redefinen constantemente sus propósitos.

2.1.7. El comportamiento organizacional

Comportamiento organizacional es otro concepto clave para esta investigación, sobre todo porque su estudio es fundamental para conocer mejor el funcionamiento de una organización,

además de que la atención en el comportamiento individual y colectivo al interior de la organización permite examinar cómo se manifiesta la cultura organizacional en la cotidianidad, pues desde el enfoque antropológico existe un vínculo indisoluble entre esta y los comportamientos (Aguirre Baztán, 2004; Cely-Gómez y Gómez-Niño, 2017; Gonnet, 2013). Cabe destacar que el estudio del comportamiento organizacional, más allá de la antropología, se ha nutrido de una gama interdisciplinaria de teoría y métodos provenientes de las ciencias de la conducta, la psicología, la sociología y la ciencia política, por mencionar algunas de las más sobresalientes (Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske, 2011).

El estudio del comportamiento organizacional, refieren Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011), está enfocado al análisis de los recursos humanos, la visión, la misión, los objetivos y las estrategias de la organización, y se valora por su utilidad en el logro de avances en la productividad y satisfacción de los clientes, desde un nivel de análisis que puede ser individual, grupal u organizacional y además permite aprender acerca de las percepciones, los valores y las acciones dentro de la organización. En el trabajo de estos autores, titulado “Organizaciones: comportamiento, estructura y proceso”, se profundiza también en otros aspectos organizacionales que se referirán en los próximos apartados, en lo referente a la estructura, los procesos, la cultura y la eficacia.

Maximiliano Eggers (2012), en una perspectiva no muy distinta de la anterior, se refiere a las organizaciones como agrupaciones humanas constituidas y dirigidas conscientemente para alcanzar determinados fines, aunque agrega que, por diversas entre sí, comparten como características: recursos humanos, materiales, naturales y energéticos. Asimismo señala una distinción organizacional entre tipos: privadas, estatales y mixtas. A partir de este criterio tipológico, se identifica a FIFOMI como una organización estatal debido a que su funcionamiento

depende de capitales aportados por el Estado y está instituida como empresa de la administración pública, ya que sus objetivos deben estar en función de lo que quiere y necesita la comunidad y debe enfocarse al diseño, aprobación y ejecución de las políticas para lograr esos objetivos (Eggers, 2012). Al igual que con otros referentes teóricos, esta perspectiva será referida en las secciones siguientes al abordar los temas de estructura y cultura organizacional.

En síntesis, el enfoque del comportamiento organizacional aporta una herramienta analítica imprescindible para comprender las dinámicas internas de las organizaciones, no solo en términos de estructuras formales, sino también de interacciones, percepciones y significados compartidos que configuran su vida cotidiana. Este enfoque permite reconocer que las organizaciones, como el FIFOMI, no son entes meramente instrumentales, sino espacios de interacción social donde confluyen fines institucionales, intereses individuales y contextos estructurales. Así, analizar el comportamiento organizacional es clave para desentrañar cómo se logran o no los objetivos trazados.

2.2. La banca de fomento y los sistemas expertos

Como ya se ha mencionado en el apartado de antecedentes, por banca de desarrollo se comprende al conjunto de instituciones gubernamentales e internacionales que canalizan recursos para fomentar el desarrollo social y económico, en sectores prioritarios vía el financiamiento (Huidobro, 2012; Naciones Unidas, 2005). También se ha precisado que en México, la evolución de la banca de desarrollo se extiende a casi cinco siglos, lapso en el que se ha transformado por influencia de múltiples factores sociales, culturales y económicos ocurridos dentro y fuera del país tales como los avances tecnológicos, crisis, guerras, cambios políticos, teorías y prácticas

económicas (Huidobro, 2012), así como por los problemas mundiales y los múltiples significados de desarrollo (Ibañez, 2012).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019) define a las instituciones de la banca de desarrollo como las entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales. Pese a las transformaciones de la banca de desarrollo en México y la proliferación de instituciones creadas con el fin explícito de apoyar las necesidades financieras de las empresas, Huidobro (2012) reconoce que este no se ha logrado, y considera que la acción de estas instituciones pudo haberse desviado hacia el logro de una amplia y no necesariamente clara lista de objetivos. Ortiz, Cabello y Jesús (2009) destacan que la burocracia y la corrupción han obstaculizado la consolidación y expansión de una banca de desarrollo eficiente que aliente el espíritu del emprendedor, el desarrollo y la equidad social, hecho reflejado en su limitado desempeño como institución de fomento (De la Vega, Santoyo, Muñoz y Altamirano, 2014).

Por su parte, De la Cruz-Gallegos y Veintimilla (2013) han enfatizado en la necesidad de una nueva estrategia para dirigir la banca de desarrollo que facilite a la intermediación financiera el otorgamiento de crédito a sectores productivos estratégicos cuya operación sea prioritaria para impulsar el desarrollo sectorial y regional, esto, mediante la construcción de instrumentos financieros accesibles y vinculados a las necesidades nacionales. Entre otros obstáculos para el cumplimiento de las funciones de la banca de desarrollo, los autores, señalan: una inadecuada regulación del sector financiero y el mal funcionamiento del marco legal que les regula.

Es claro que la trayectoria histórica de la banca de desarrollo en México revela una tensión persistente entre su diseño normativo y su desempeño real. A pesar de ser concebida como una

herramienta del Estado para inducir procesos de desarrollo económico y social en sectores estratégicos, condiciones estructurales como la opacidad han limitado su eficacia. Esta distancia entre el ideal funcional y la realidad operativa remite a una problemática organizacional más profunda: la disociación entre fines declarados y medios empleados, en un entorno marcado por políticas, intereses económicos y marcos normativos. En este sentido, resulta clave reconfigurar la conceptualización de la banca de desarrollo desde un enfoque que no solo contemple su dimensión técnica-financiera, sino también su inserción en dinámicas sociales más complejas.

La literatura especializada ha insistido en la necesidad de construir modelos de banca de desarrollo más flexibles, transparentes y orientados a las necesidades de los pequeños y medianos empresarios. Finalmente, comprender a la banca de desarrollo como parte de un contexto más amplio permite trascender su análisis como simple agencia crediticia. En efecto, estas instituciones deben ser entendidas como actores activos en la construcción del desarrollo, no solo en términos económicos, sino también simbólicos y políticos. Una aproximación de esta perspectiva, por lo tanto, abre la posibilidad de repensar su papel no solo en la asignación de recursos, sino en la configuración misma procesos sociales y culturales.

2.2.1. Sistema experto y núcleo de saber experto

Ya se ha destacado que el concepto de sistema experto es crucial para esta investigación, ahora es momento de responder a la pregunta sobre qué son los sistemas expertos y por qué su uso terminológico es equiparable a los conceptos de organización e institución. Anthony Giddens (1993) definió a los sistemas expertos como sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en el que vivimos, e implican fiabilidad por parte de actores profanos, esta característica, destaca que es parte de la naturaleza de las instituciones modernas para mantener un equilibrio entre la fiabilidad y el riesgo. Al

respecto, se refiere que las instituciones como sistemas abstractos “proporcionan el desanclaje de las relaciones sociales a través del espacio y del tiempo, y que abarcan tanta la naturaleza socializada y el universo social” (Giddens, 1993, p. 143), aunque precisa que todo sistema abstracto, aún el mejor diseñado, puede fallar en su funcionamiento.

La aportación teórica de Giddens (1993) indica que todos los sistemas expertos descansan sobre la idea de fiabilidad, entendida esta como una forma de fe en la que la confianza está puesta en los resultados probables y expresa un compromiso con algo, así desde esta perspectiva la fiabilidad resulta un inevitable artículo de fe. Cabe distinguir que para el sociólogo existe diferencia entre la fiabilidad y la confianza, pues esta última se sustenta en un conocimiento inductivo débil; además señala que la credibilidad depositada en los sistemas expertos por parte de actores profanos, es una cuestión de cálculo de beneficio y riesgo, de tal manera que: “la fiabilidad en los sistemas, toma la forma de compromisos anónimos sobre los que se sostiene la fe en el manejo de un conocimiento de la que la persona profana es en gran parte ignorante” (Giddens, 1993, p. 88)

Sobre esta perspectiva teórica y su estudio empírico, pero desde el abordaje de la antropología social o cultural, es valiosa la aportación colectiva de Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Jiménez y Sánchez (2010) en el libro “La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en sistemas expertos”, pues retoman el concepto dado por Giddens (1993) y dedican una compilación de seis etnografías y dos ensayos sobre la confianza y el riesgo en sistemas expertos, entre los cuales destaca el trabajo etnográfico realizado en una oficina de atención ciudadana, una sala de cuidados intensivos en neonatología, y una entidad bancaria. Además de esto, los autores redefinen a los sistemas expertos como sistemas especializados de conocimiento abstracto,

racionalizados y vinculados a una división tecnocientífica del trabajo, manifiestos en la vida cotidiana, siendo las instituciones sus realizaciones concretas.

Un aporte relevante de dicho trabajo es que puntualiza sobre la encarnación de los sistemas expertos en las instituciones públicas y privadas, pues refieren que las instituciones como sistemas expertos se esfuerzan por mostrar su cara más amable, un rostro sonriente, de cercanía y proximidad al usuario, como parte de su repersonalización que determina su imagen institucional. A esto se añade que para su repersonalización suponen tópicos del discurso contemporáneo tales como la participación, la transparencia, la calidad, la satisfacción, la orientación al cliente y el buen trato (Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Jiménez y Sánchez, 2010). En suma, este enfoque revela cómo las instituciones, al encarnar sistemas expertos, buscan construir una imagen institucional favorable mediante estrategias de repersonalización que enfatizan valores contemporáneos con el fin de legitimar su actuación y fortalecer la confianza social en su gestión.

Desde esta perspectiva teórica, en una etnografía de una entidad bancaria se ha destacado la riqueza de contenidos que se lograron documentar en el marco de los problemas de confianza/riesgo en la relación establecida entre sistema de experto y cultura de usuarios, además que el vínculo entre las entidades bancarias y los usuarios es contractual y está sujeto a condiciones acordadas y mediatizadas por el contrato; de tal manera que, confianza y riesgo están presentes en la acción bancaria (Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Jiménez y Sánchez, 2010) Esta relación entre sistemas expertos y usuarios en las entidades bancarias revela la tensión constante entre confianza y riesgo, ambos esenciales y complementarios. Más allá del contrato formal, la confianza resulta clave para la legitimidad institucional, y es indispensable indagar en ella para comprender plenamente la dinámica bancaria.

Ya se ha dicho que institución, organización y sistema experto se comprenden aquí como términos equiparables y que hay múltiples enfoques y métodos para su estudio, pero ¿cuál es su contexto en las ciencias sociales? A esta cuestión responden Aguillón, Berrún, Peña y Treviño (2015), pues su trabajo aporta un rico panorama teórico y metodológico sobre el estudio del comportamiento organizacional. Ya se ha referido que este enfoque multidisciplinar se integra las aportaciones de la psicología que busca medir, explicar y modificar el comportamiento humano en las organizaciones; la sociología que estudia las relaciones entre los individuos y sus sistemas sociales; la ciencia política enfocada a los grupos dentro de un ambiente político; y la antropología cultural centrada en factores de ambiente y cultura laboral. Por lo tanto, la contribución de estos autores se retoma en los siguientes apartados teóricos y metodológicos.

En suma, se subraya la importancia de concebir a las instituciones como sistemas expertos, siguiendo a Giddens (1993), donde la fiabilidad, basada en una fe racionalizada en la confianza y el riesgo, sostiene su legitimidad y funcionamiento en contextos sociales complejos. La etnografía de Velasco et al. (2010) evidencia cómo estas instituciones encarnan sistemas expertos mediante estrategias de repersonalización que promueven valores contemporáneos para fortalecer la confianza social. Además, la equiparación conceptual entre institución, organización y sistema experto permite un abordaje multidisciplinar —psicología, sociología, ciencia política y antropología cultural— que enriquece el análisis del comportamiento organizacional, facilitando una comprensión integral de las dinámicas y legitimidad de las instituciones públicas en su entorno sociopolítico.

2.3. Cultura y cultura organizacional

En este subapartado se define el concepto de cultura a partir de una aproximación antropológica que sirve como punto de partida para comprender y analizar el concepto de cultura

organizacional desde este enfoque disciplinar, mismo que sustenta el carácter metodológico de esta investigación. Debido a la relevancia del enfoque y método etnográfico en el estudio de las organizaciones como sistemas culturales y que “la cultura es el sustrato más profundo de toda realidad colectiva” (Aguirre Baztán, 2004, p. 105).

En la antropología, el concepto de cultura tiene una larga tradición y ha sido motivo de desacuerdos a través del tiempo, pues como recuerda Espina Barrio (1996), durante la Ilustración la cultura se asoció a la mejora progresiva de las facultades humanas en todos los órdenes, posteriormente, se comprendió a la cultura como la organización de los pueblos y el conjunto de costumbres, como la dimensión simbólica del ser humano y como una realidad abstracta. Sin embargo, tras el desarrollo de la antropología social (así llamada en Francia e Inglaterra) y la antropología cultural (así llamada en Estados Unidos de América), pasando por el evolucionismo cultural, el particularismo histórico, el funcionalismo estructural, el neoevolucionismo, el materialismo y el estructuralismo, las definiciones e interpretaciones de la cultura siguen siendo motivo de debate (Harris, 2001).

Incluso en la actualidad se suele reconocer que, pese a la inclusión del término en estudios organizacionales de corte socio-antropológico, no existe un consenso académico sobre el concepto de cultura (Abad, 2020). Aunque no es el propósito de esta apartado resolver las polémicas cuestiones sobre la cultura, a continuación, se retoman algunas definiciones que resultan clave para esta investigación.

Entre las definiciones antropológicas de cultura, es pertinente evocar la de Ángel Espina Barrio (1996) que comprende bajo este término a los modos de vivir y concebir la existencia, entendida como una realidad abstracta, además precisa que la cultura es el objeto de estudio privilegiado de la antropología cultural, rama que se ocupa del polo socio-cultural simbólico del

ser humano, que estudia y describe los comportamientos aprendidos que caracterizan a los distintos grupos humanos, y por ende, esta rama antropológica se ocupa de las obras materiales y sociales de la humanidad creadas a través de su historia entre las cuales, por supuesto, se encuentran las organizaciones. Así, la comprensión de la cultura desde esta perspectiva resulta fundamental para analizar cómo las organizaciones influyen y son influenciadas por sus contextos simbólicos y sociales.

Cabe remarcar que la antropología social o antropología cultural, más allá de una aproximación conceptual o meramente teórica, desde los primeros trabajos antropológicos se ha incorporado como parte vertebral de esta disciplina el trabajo de campo, el cual implica un contacto directo con las culturas bajo estudio en auxilio de técnicas etnográficas para la obtención de datos empíricos tales como la observación participante y la entrevista (Espina Barrio, 1997). Esta vinculación estrecha entre teoría y práctica permite a la antropología social ofrecer una comprensión profunda y contextualizada de las problemáticas sociales. El trabajo de campo etnográfico se erige así como una herramienta indispensable para captar las dinámicas vivas de las culturas estudiadas. En consecuencia, esta metodología fortalece el análisis crítico y fundamenta de manera sólida las interpretaciones sobre las organizaciones y sus entornos.

Por su parte, Marvin Harris (2001) definió a la cultura como el conjunto aprendido de tradiciones y estilos de vida de los miembros de una sociedad. También se refirió a la antropología social o cultural como la disciplina que se ocupa de la descripción y análisis de las culturas, siendo la etnografía su subdisciplina que permite el estudio sistemático de la diversidad cultural. Una tercera definición de cultura afín a las anteriores se encuentra en la obra de Pedro Suardiaz (2001), en la que significa con este término todo aquello que la especie humana conoce, ha aprendido y sabe hacer, además de su comportamiento, su pensamiento y su lenguaje. Este antropólogo

también se refiere a la antropología cultural como la rama encargada de estudiar la cultura en toda su amplitud, pero distingue como ciencias auxiliares de esta disciplina a la psicología, la lingüística, la botánica, la sociología, la política, la economía, la historia y la etnología.

Una vez que se han planteado algunas definiciones útiles del concepto de cultura, es oportuno evocar el de cultura organizacional, precisamente resultado de la incursión de la antropología cultural en el análisis de las organizaciones como unidades sociales. Así, la antropología cultural enriquece el análisis organizacional al revelar las dimensiones implícitas y que condicionan las dinámicas internas, y posibilita interpretar las organizaciones más allá de sus estructuras formales. Sobre este término hay amplias referencias que a continuación se sintetizan a fin de concretar una comprensión apropiada a esta tesis.

No es el objetivo de este apartado presentar un recuento histórico de las definiciones y debates ocurridos en torno al concepto de cultura ni de cultura organizacional¹⁰, sino identificar cómo se comprende este concepto en aproximaciones teóricas más o menos recientes que han servido de fundamento analítico en investigaciones previas, y se considera pueden ser útiles para el análisis de los valores y comportamientos al interior del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) como institución de la banca de desarrollo en México. Sin embargo, cabe reconocer el eco que fuentes clásicas en el tema tienen en los autores referidos en este apartado, esto pese a que las bases teóricas para el estudio de la cultura organizacional son relativamente recientes, habiendo coincidencia que la indagación sobre esta temática inició en la década de 1970 (Aguillón, Berrón, Peña y Treviño, 2015).

¹⁰ Un referente histórico del concepto y el estudio de la cultura organizacional se encuentra en Aguillón, Berrón, Peña y Treviño (2015), capítulo 4. Bases teóricas y metodológicas para el diagnóstico de la cultura organizacional. Un referente más se encuentra en el artículo “Medición de la cultura organizacional” de Álvaro Carrillo (2016).

Al abordar la relación entre la cultura y la organización, Richard Hall (1982) se refirió a la cultura como una de las condiciones externas que contribuyen a lo que sucede dentro de la organización, así como a la forma que adopta y a las consecuencias de sus acciones. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la cultura se entiende como un factor que impacta dentro de la organización, en sus palabras: “La cultura del sistema que rodea a una organización ejerce un impacto descollante sobre la forma en que opera la organización” (Hall, 1982, p. 282). La precisión de Hall (1982) sobre la cultura en las organizaciones es vista desde fuera y no desde dentro como ocurrirá con otras aproximaciones al tema, sin embargo, esta contribución clarifica que lo cultural se puede comprender en dos dimensiones, es decir, como factor externo y como elemento interno de la organización.

En conformidad con que la cultura del sistema en el que se encuentra la organización impacta en esta, se ha expuesto en el capítulo 1 cómo distintos acontecimientos socioculturales han influido en la evolución de las instituciones mineras y de la banca de desarrollo en México. En ese sentido, la reflexión de Hall subraya la dualidad de la cultura como fuerza externa e interna. Reconocer esta interacción es clave para comprender cómo las organizaciones se adaptan y responden a su entorno sociocultural. Así, el análisis cultural se posiciona como un eje fundamental para interpretar las transformaciones institucionales en contextos específicos.

Yendo más allá de la perspectiva que considera la cultura como condición externa de la organización, Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011) asocian el concepto de cultura organizacional al significado de personalidad, atmósfera o sentimiento, y le comprenden como un patrón de suposiciones básicas utilizado por individuos y grupos para tratar con la organización y su ambiente, además que define comportamientos y vínculos, motiva y gobierna la forma en la que la compañía procesa la información, las relaciones internas y los valores. Otra aportación

significativa de estos autores sobre la cultura organizacional es que la conciben como lo que los empleados perciben y les permite crear un patrón de creencias, valores y expectativas en su relación con el resto de la organización, dentro de un marco comprensivo donde la cultura organizacional se considera positiva si ayuda a mejorar la productividad y negativa si obstaculiza el comportamiento o interrumpe la eficacia del grupo u obstruye una organización bien diseñada (Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske, 2011).

En concreto, desde esta perspectiva teórica sobre la cultura organizacional se puede entender el comportamiento de los individuos y los grupos dentro de las organizaciones, además que, al establecer un juicio sobre su sentido positivo o negativo, según impulse u obstruya el funcionamiento eficaz de la organización, se posibilita diagnosticar la relación entre individuos, grupos, valores, expectativas y creencias en función de la eficacia y/o productividad de la organización. En un sentido afín al planteamiento anterior, Álvaro Carrillo (2016) ha definido a la cultura organizacional como el horizonte orientador de conductas y prácticas, de creencias y valores a los que deben adaptarse los empleados de una organización, y aunque quienes integran la organización comparten experiencias, ideologías y formas de expresión, la cultura organizacional modela su comportamiento, que genera resultados productivos cuando fortalece el compromiso de sus integrantes con la empresa.

2.3.1. Cultura burocrática y niveles de análisis organizacional

Del abordaje de Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011) sobre la cultura organizacional, también es notoria su aportación sobre la cultura burocrática¹¹, para referirse al tipo de organización en la cual “se pone énfasis en las reglas, políticas, procedimientos, cadena de mando y toma de decisiones centralizada” (p. 36). Con organizaciones de cultura burocrática, los autores se refieren a las organizaciones de gobierno y agencias gubernamentales, pero también a las empresas creadas y administradas por una dirección autocrática. Hasta aquí resulta sobresaliente el concepto de cultura burocrática porque como ya se ha mencionado en la introducción de la tesis, interesa para esta investigación explicar la obstaculización a la eficacia de los procesos burocráticos en una organización del tipo de fideicomiso público.

El análisis de Gibson et al. (2011) sobre la cultura burocrática invita a profundizar en las tensiones inherentes a las organizaciones caracterizadas por reglas rígidas, estructuras jerárquicas y la toma de decisiones centralizada. Esta forma cultural, típica de las instituciones públicas y de ciertos entornos empresariales autocráticos, genera un marco normativo que busca garantizar orden y previsibilidad, pero que simultáneamente puede inhibir la flexibilidad, la innovación y la adaptación necesarias para responder eficazmente a contextos cambiantes. En ese sentido, la cultura burocrática ejemplifica cómo las dimensiones simbólicas y normativas dentro de una organización influyen directamente en su capacidad operativa, evidenciando que los procesos institucionalizados, lejos de ser neutros, pueden convertirse en obstáculos estructurales que afectan la eficiencia y dinamismo organizacional, particularmente en entornos como los fideicomisos públicos, donde la rigidez puede entorpecer la agilidad y la eficiencia.

¹¹ Uno de los cuatro tipos de cultura organizacional de acuerdo con Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011), junto a: cultura de clan, cultura empresarial y cultura de mercado.

Por su parte, Aguillón, Berrún, Peña y Treviño (2015), al analizar los múltiples conceptos que se han planteado sobre la cultura organizacional, sintetizan que la mayoría de las definiciones coinciden que la cultura organizacional es un el conjunto de creencias, valores y normas de comportamiento compartidos por quienes integran una organización. Asimismo, los autores han enfatizado en las aportaciones del enfoque sociológico y antropológico en el tema de la cultura organizacional, cabe remarcar que precisamente para el caso de este trabajo de investigación, el enfoque de estas ciencias sociales es fundamental, pues se analizan factores culturales dentro de la estructura, procesos y funcionamiento de una organización pública.

El abordaje de Aguillón, Berrún, Peña y Treviño (2015) sobre la cultura organizacional recupera algunas consideraciones analíticas de las que podrían denominarse fuentes clásicas del estudio de la cultura organizacional, como es el caso de Schein y Jex respecto a los niveles de la cultura en las organizaciones. En el mismo sentido Eggers (2012), quien ha destacado que la cultura organizacional implica un conjunto de normas, costumbres, actitudes, ritos, valores y creencias compartidas por sus miembros, refiere el efecto *iceberg* para distinguir entre lo formal o visible y lo informal o invisible de la cultura organizacional. Mientras en la aportación de Schein y Jex, se identifican los siguientes niveles (Aguillón, Berrún, Peña y Treviño, 2015):

Nivel 1: Superficial, en él se encuentran los artefactos, la tecnología y los patrones de comportamiento, así como los recursos tangibles como edificios, logos, página de internet, uniformes, revista de comunicación, etc.

Nivel 2: En él se encuentran artefactos culturales, los valores y las creencias compartidos, tales como la lealtad, el servicio al cliente, la cortesía o la excelencia

Nivel 3: Es el nivel más profundo de cultura organizacional, en él se encuentran las suposiciones básicas subyacentes de carácter inconsciente, se refieren a las cosas que se dan por hecho, por ejemplo, los paradigmas de los que no nos damos cuenta.

En proporción con lo anterior, la distinción en niveles de la cultura organizacional permite situar el foco de análisis de la investigación, ya que un estudio que comprenda y explique detalladamente cada uno de los niveles de la cultura en la organización requeriría de una amplitud metodológica no considerada en esta investigación, de tal manera que si bien lo visible y lo invisible si puede abordarse, el nivel 3 referido no resulta metodológicamente factible para estudiarse aquí, debido a que no hay un acceso completo a una observación de procesos cotidianos dentro de la organización, ni a la totalidad de sus integrantes.

Otra de las anotaciones relevantes para este trabajo que hacen Aguillón, Berrún, Peña y Treviño (2015) sobre la cultura organizacional, es el concepto de cultura jerárquica entendida como uno de los tipos de cultura en las organizaciones, que se distingue porque suele marcar las diferencias entre los estratos de la organización definiendo con claridad quiénes mandan y quiénes obedecen, al mismo tiempo que se insiste en el alineamiento a los procesos y políticas establecidas. Esta aproximación es cercana a la ya referida cultura burocrática (Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske, 2011), y al igual permite enmarcar al fideicomiso público dentro de esta categoría, pues su funcionamiento es estructuralmente jerárquico ya que se depende de lineamientos y procesos establecidos en documentos como el manual de organización y otros más.

En síntesis, el trabajo de Aguillón, Berrún, Peña y Treviño (2015) ayuda a clarificar la cultura organizacional como objeto de estudio, además que puntualiza en la cultura como un elemento central para entender a la organización, pero también es importante su explicación sobre el alcance metodológico de la etnografía para diagnosticar cualitativamente la cultura en la

organizaciones, por ejemplo al destacar la utilidad de técnicas etnográficas para esta finalidad, como lo es la observación, la entrevista a informantes calificados y la investigación documental de boletines, comunicados, políticas, portal de la compañía, código de ética y cualquiera que refleje la cultura oficial de la organización, estrategia metodológica que se recupera en esta tesis, como se detalla en el capítulo 3.

Por su parte, Andrés Abad (2020) ha definido a la cultura organizacional como una red de significados compartidos, y al espacio organizacional como un lugar de circulación de estos significados. Una aportación relevante al abordaje de este autor con lo antes expuesto, es que otorga importancia de análisis al componente de las subjetividades de quienes integran la organización, y en consonancia explica la pertinencia de la etnografía como metodología para describir a profundidad la cultura organizacional; en este sentido, Abad (2020) propone que los estudios sobre la cultura organizacional trasciendan al análisis funcionalista sobre el desempeño, la eficacia y la eficiencia, pues al recuperar la subjetividad mediante el trabajo etnográfico se aborda la perspectiva simbólica y constructivista de la organización.

En adición a las aproximaciones conceptuales referidas a la cultura organizacional, para esta tesis son clave las contribuciones del antropólogo Ángel Aguirre Baztán (2002; 2004) quien define a la cultura organizacional como un “conjunto de elementos interactivos fundamentales, generados y compartidos por los miembros de una organización al tratar de conseguir dar sentido a su existencia” (Aguirre, 2004, p. 159). Desde esta perspectiva no existe organización sin cultura, y se destaca al estudio de la cultura organizacional como la vía regia para entender con profundidad a las organizaciones, por lo cual, sumado a lo antes expuesto, queda clara la pertinencia de estudiar la cultura organizacional para la comprensión de una institución pública de la banca de desarrollo.

Al referirse a la cultura organizacional como un conjunto de elementos interactivos, cabe precisar cuáles son estos elementos. Aguirre (2004) identifica a la etnohistoria, las creencias, los valores, los lenguajes y los productos, mismos que son generados y compartidos por quienes integran la organización. Cabe señalar que, en cuanto elemento interactivo de la cultura organizacional, los valores son de interés crucial para la presente investigación, sin embargo, sobre los valores se profundizará más adelante. Jean Paul Gonnnet (2013) también se ha referido a la cultura como una dimensión central en el ámbito organizacional, y a la cultura organizacional como una categoría exitosa en el campo de los estudios organizacionales, incluso coincide con Edgar Schein (1988) al señalar que los problemas en la dirección de una organización tienen que ver con la cultura y es a partir de esta desde donde puede ser solucionados debido a que puede ser transformada.

En otra perspectiva, Jean-Francois Chanlat (2019) ha destacado que los seres humanos en las organizaciones son actores en busca de significado, y remarca que indagar en la dimensión simbólica es fundamental para el estudio la cultura organizacional en las ciencias sociales, debido a que la capacidad humana de simbolizar, interpretar y representar la realidad circundante es el fundamento propio de la cultura. Desde esta visión el mundo cultural de la organización es un universo de palabras y lenguajes escritos y no escritos, es decir, un universo de significados compuesto de símbolos, mitos, rituales, ceremonias.

Resulta relevante para la investigación el énfasis que Chanlat (2019) hace sobre la dimensión del espacio y el tiempo en la cultura de las organizaciones, ya que se trata de una condición para cualquier experiencia social, y las organizaciones como sus integrantes están enraizados en tiempo y espacio, de tal manera que la organización es un lugar de socialización y encuentros. Lo anterior es relevante porque esta investigación se desarrolló durante la coyuntura

de distanciamiento social derivada de la pandemia por COVID-19, y el FIFOMI como otras organizaciones siguió operando, pero mediante el teletrabajo que modificó las interacciones en el espacio de la organización, y por ende el abordaje metodológico se adaptó a esta circunstancia espacio-temporal, como se detalla en el capítulo 3.

2.3.2. Los valores en la cultura organizacional

Previamente se ha mencionado que los valores y las creencias forman parte de los elementos interactivos de la cultura organizacional debido la influencia que tienen en el comportamiento de sus integrantes (Aguirre, 2002). En este sentido la cultura misma se interpreta como un sistema conformado por valores, normas, creencias y estructuras que persisten a lo largo del tiempo (Aguirre, 2004), y en las organizaciones como comunidad social en la que aprenden los unos de los otros, se comparten valores comunes, se recrean e intercambian ideas, formas de pensar y actitudes (Cely-López y Gómez-Niño, 2017).

Hay algunas precisiones antropológicas sobre la cultura organizacional que son relevantes. En primera instancia se comprende a las creencias como construcciones ideativo-emocionales que permiten dar sentido a la realidad, es decir, como representaciones organizadas que sirven de hermenéutica de la realidad de gran relevancia para el comportamiento colectivo, ya que fungen como cosmovisiones y presunciones básicas colectivas (Aguirre, 2002; 2004). Desde esta perspectiva, las creencias explican el actuar colectivo en tanto presunciones subyacentes paradigmáticas en las que se basan las percepciones, concepciones, emociones y juicios sobre las relaciones y las situaciones de la organización (Aguirre, 2004).

Por su parte, los valores (práxicos, poiéticos y éticos) se entienden como criterios de lo deseable que influyen en el comportamiento y se fundamentan en las presunciones básicas y en la

evaluación del entorno (Aguirre, 2004). Desde esta perspectiva, los valores son producto de las interacciones culturales entre los miembros de la organización que pueden implicar un enunciado categórico moral o un principio operativo, además que pueden ser manifiestos o implícitos (Aguirre, 2004). Los valores manifiestos son aquellos que se expresan en términos de criterios y normas, por ejemplo, en declaraciones fundacionales, circulares y discursos, publicidad y normas de actuación; mientras los valores implícitos son aquellos que no se proclaman oficialmente, pero tienen un carácter operativo, por ejemplo, la elección de dirigentes, la selección de personal, el control de presupuestos, premios, castigos, promoción y evaluación de resultados (Aguirre, 2004).

Aunado a lo anterior, los valores que asumen los integrantes de una organización son un elemento relevante para la comprensión de la cultura organizacional, como refiere Quintero (2018): “Una organización con más virtudes entregará mejores resultados, contará con mejor ambiente laboral y tendrá mayores oportunidades” (p. 28). En ese sentido, destaca la importancia del liderazgo para el desarrollo de virtudes organizacionales que en suma permiten la madurez de la organización; cabe señalar que con virtudes se hace referencia a valores y principios como la lealtad, la responsabilidad, el respeto, la disciplina, la prudencia, entre otros, sin embargo, distingue a las virtudes como las fortalezas intrínsecas de la organización, mientras con valores específicamente se refiere a las virtudes que han sido seleccionadas formalmente como parte de la cultura distintiva del empresa, que por ejemplo, se encuentra en los códigos de conducta (Quintero, 2018).

2.4. Estructura y procesos organizacionales a la luz de la eficacia y la eficiencia

Los conceptos de estructura y procesos organizacionales también son claves en esta tesis, ya que fortalecen el marco analítico sobre la dinámica interna de las organizaciones en el contexto

de la antropología social. Se considera que estas dimensiones organizacionales están intrínsecamente vinculadas a la cultura organizacional y a las prácticas cotidianas de quienes integran la organización, por lo tanto, su clarificación conceptual se considera indispensable en este trabajo de investigación. En suma, se desglosa cómo indagar en estas categorías analíticas resulta fundamental para revelar cómo se materializan y transforman las culturas y prácticas dentro de las organizaciones.

Ante todo, las organizaciones son estructuras sociales en las que tienen lugar relaciones humanas (Tinajero García, 2020). Precisamente, Jairo Cuenú (2011) se ha referido a la estructura organizacional como las relaciones establecidas entre las personas que forman parte de la organización para lograr un determinado fin. Desde esta perspectiva, la estructura es producto de la interacción entre seres humanos que, a partir de sus experiencias, racionalidades y expectativas, determinan la manera en que deben lograrse los propósitos. Al proponerse en esta tesis una aproximación a la estructura burocrática, es importante tomar en cuenta la distinción que desde la teoría organizacional se hace entre la estructura formal e informal, la primera se refiere a “elementos visibles, susceptibles de ser representados, modelados con el uso de diversas técnicas como organigramas, manuales de procedimientos, documentación” (Cuenú, 2011, p. 173), y la segunda a lo no escrito o no representado en lo formal.

En la presente investigación se analizarán ambas distinciones debido a que indagar en esta dualidad estructural (formal e informal) permite comprender no solo la configuración explícita y normativa de la organización, sino también las prácticas, relaciones y dinámicas ocultas que operan en la cotidianidad y condicionan su funcionamiento. Además contribuye a una comprensión más profunda y matizada de las condiciones estructurales que determinan la eficacia y la legitimidad en una organización pública compleja como la que se estudia en esta tesis.

Otra aproximación conceptual a la estructura organizacional relevante es la de Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011), que la refiere como la agrupación de personas y puestos de una organización, que se crea y se mantiene como resultado de decisiones administrativas, y suele ser ilustrada mediante un organigrama. Hall (1982), por su parte, enfatizó en que es en la estructura de donde deben partir los análisis sobre las facetas de la vida organizacional. Por su parte, Eggers (2012) ha destacado que la estructura organizacional consiste en las diversas formas en que se definen las funciones de cada integrante de la organización, incluida su responsabilidad, autoridad e interrelaciones para obtener los objetivos organizacionales; perspectiva desde la cual toda estructura está fundada en una misión.

Las aportaciones conceptuales hasta aquí referidas, provenientes de los estudios organizacionales, remarcan la idea fundamental de que toda organización está intrínsecamente orientada hacia la consecución de objetivos específicos, pero también que establece la razón de ser de la organización y determina su comportamiento, por lo tanto, el funcionamiento de la organización es dependiente de la estructura organizacional. Considerando lo anterior, es imprescindible para esta investigación un análisis de los fines organizaciones que tome en cuenta el funcionamiento de su estructura organizacional, tanto formal como informal, para indagar si hay correspondencia entre ambas o no, si facilita u obstaculiza el logro de sus fines.

En cuanto al concepto de procesos organizacionales que también es significativo para la investigación, Aguillón, Berrún, Peña y Treviño (2015) han referido la relevancia del estudio de los procesos y las prácticas internas de las organizaciones, bajo la consideración que los procesos y las prácticas influyen en la efectividad de los individuos, los equipos de trabajo y la organización en general. Así, en el estudio de las organizaciones, se ha destacado el énfasis en los procesos para

la adaptación y la transformación para explicarles desde la subjetividad de las personas (Aguillón, Berrún, Peña y Treviño, 2015).

A partir de lo anterior, queda claro que el estudio de los procesos organizacionales permite revelar las múltiples formas en que las prácticas internas configuran la dinámica cotidiana y afectan la efectividad de la organización. Al enfocarse en los procesos como mediadores de la acción individual y colectiva, este enfoque sitúa la subjetividad y las interpretaciones de los actores como elementos centrales para entender cómo se adaptan y transforman las estructuras formales e informales. Por tanto, un estudio detallado de los procesos puede ofrecer una perspectiva integral que va más allá de la mera descripción normativa, permitiendo identificar las tensiones, resistencias y negociaciones que configuran la realidad organizacional en contextos específicos, como es el caso del objeto de esta tesis.

Por su parte, Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011) se han referido a los procesos de la organización como actividades que inyectan vida a la estructura organizacional, incluso procesos comunes como la comunicación, la toma de decisiones y el desarrollo de la propia organización. Respecto a la comunicación o los sistemas de comunicación, Hall (1982) ha enfatizado en su relevancia para el funcionamiento de la organización, junto al deseo de colaboración por parte de sus miembros para lograr un objetivo común. Así, la comunicación se configura como el proceso que articula y coordina las acciones individuales y colectivas, de tal manera que la efectividad o ineffectividad de la comunicación, ya que esta no solamente sostiene la operatividad, sino que también promueve la cohesión y adaptación constante dentro de la organización.

Entre los procesos internos de la organización, Smith (2006) ha señalado la motivación, la toma de decisiones y las relaciones intergrupales que, junto a la estructura organizacional y la

conducta individual, funcionan como factores clave en el desempeño de quienes integran la organización. En ese sentido, el autor sugiere la evaluación de los procesos organizacionales como estrategia para el cambio organizacional, y destaca que su importancia se basa en que dicha evaluación se sustenta en la posibilidad de distinguir y precisar la manera en que se están dando estos procesos y cuál ha sido su influencia para alcanzar o no los objetivos organizacionales. En consecuencia, comprender y evaluar estos procesos internos resulta fundamental para diagnosticar fortalezas y áreas de oportunidad, permitiendo así diseñar intervenciones que impulsen el cambio y mejoren el desempeño organizacional.

En particular, los procesos burocráticos son elementales en la estructura de las instituciones públicas, ya que resultan determinantes para su funcionamiento en tanto entidades jerárquicamente organizadas. Giddens y Sutton (2015) han señalado que las organizaciones de tipo burocrático han sido ampliamente adoptadas en las sociedades industriales modernas y precisan que se encuentran basadas en reglas escritas, contratos y posiciones jerárquicas, resultantes de la continua racionalización de la sociedad. En concordancia con la aportación clásica de Max Weber, Giddens y Sutton (2015) identifican como características de la burocracia: una clara jerarquía de autoridad y poder en la cima; una cadena de mando donde cada cargo superior controla y supervisa al cargo inferior; normas escritas que rigen la conducta de sus integrantes permitiendo la previsibilidad y el orden; los empleados trabajan a tiempo completo; todos los recursos utilizados son propiedad de la organización.

2.4.1. Los procesos burocráticos y la eficacia en la organización

A partir de esta aproximación clásica a los procesos burocráticos de las organizaciones modernas, se considera que esta forma racional resulta la más eficiente por lo cual el destino de las organizaciones es ser burocráticas, sin embargo, la investigación posterior sobre el tema

burocrático también ha criticado este postulado, por ejemplo, mediante el estudio sociológico de las relaciones informales, la cultura, el funcionamiento del poder y las relaciones de género (Giddens y Sutton, 2015). Richard Hall (1982) también ha abordado la burocracia organizacional a partir de la aportación clásica de Weber, bajo la comprensión de relaciones sociales asociativas, focalizada en las interacciones entre los individuos dentro del sistema organizacional.

Luego de una revisión exhaustiva de las contribuciones teóricas al estudio de la burocracia, Hall (1982) destacó que la burocracia no es reductible a un concepto unitario, sin embargo, identificó dimensiones de la burocracia en las organizaciones que son variables empíricamente: jerarquía de autoridad; división del trabajo; participantes técnicamente competentes; recursos de procedimientos para situaciones de trabajo; normas que gobiernan el comportamiento de quienes ocupan posiciones; autoridad limitada por cargos; recompensas diferenciales por cargos; impersonalidad del contacto personal; administración separada de la propiedad; énfasis de la comunicación escrita; y disciplina racional.

A partir de lo expuesto, queda claro que tanto la estructura como los procesos organizacionales se encuentran directamente vinculados al cumplimiento o al incumplimiento de los fines para los cuales una organización ha sido configurada, en otros términos, esta relación compete al funcionamiento de la organización, pero particularmente a los logros administrativos de la eficacia y la eficiencia, conceptos que permiten el estudio de las organizaciones a partir de sus resultados. En este sentido, ambos términos se constituyen como indicadores clave para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales. A continuación, se profundizará en la fundamentación teórica de estos conceptos para contextualizar su aplicación en el estudio organizacional.

Hall (1982) se ha referido a la eficiencia organizacional como la cantidad de recursos empleados para producir una unidad de resultados. Esta definición distingue a la eficiencia de la efectividad, pues esta última refiere el grado en el cual una organización realiza sus metas. El autor precisa además que el estudio de la efectividad no se reduce a un indicador particular, pues pueden tomarse múltiples criterios para analizarle, sin embargo, destaca que desde la perspectiva de los usuarios o clientes si no reciben los servicios que se juzgan como importantes, la organización no puede considerarse totalmente efectiva, pese a la opinión de sus miembros.

El criterio anterior para determinar la efectividad de una organización es muy importante para el enfoque de esta investigación, ya que en la aproximación empírica al objeto de estudio se incluye la perspectiva de los usuarios de servicios crediticios otorgados por el FIFOMI, en contraste con la de los funcionarios y exfuncionarios que participan en esta institución de fomento. Así, la comprensión de las interacciones entre la institución y sus usuarios permiten indagar en la eficacia en la capacidad de la organización para satisfacer las necesidades y expectativas de su público. Por lo tanto, la consideración de Hall se retoma como un criterio clave para evaluar cualitativamente la eficacia desde las experiencias y percepciones de sus usuarios.

Desde otra perspectiva, Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011) hablaron de eficacia en vez de efectividad y distinguieron a la eficacia individual y a la eficacia grupal como componentes de la eficacia organizacional, bajo el supuesto de que la vida organizacional implica la suma de contribuciones individual y el desempeño de tareas concretas. Así, la eficacia organizacional se configura como un resultado integrado de las aportaciones individuales y grupales, reflejando el desempeño colectivo en la consecución de objetivos. Esta distinción permite un análisis más preciso de las dinámicas internas que afectan el éxito organizacional, y

aunque en esta investigación interesa indagar en la eficiencia y la efectividad del FIFOMI, el abordaje se centrará mayormente en la eficiencia, en específico en lo referente al trámite crediticio.

Respecto a cuál es el origen de la eficacia en las organizaciones, se ha distinguido entre causas que competen a la eficacia individual, de grupo y organizacional; en el caso de la eficacia organizacional, se ha señalado como causas al ambiente, la tecnología, las elecciones, las estrategias, la estructura, los procesos y la cultura, bajo una comprensión en la que la eficacia es un término derivado de la relación causa y efecto (Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske, 2011). En términos concretos, la eficacia se determina según el cumplimiento de objetivos, aunque los autores reconocen que pueden existir metas difícilmente mensurables, además destacan la relevancia del enfoque de terceros, es decir, de individuos y grupos interesados en la organización, entre los que se puede incluir a los usuarios de servicios otorgados por la organización.

Desde este enfoque, la eficacia organizacional no puede ser comprendida de manera aislada ni exclusivamente desde la lógica interna de las organizaciones, sino que debe analizarse como un fenómeno multifactorial determinado por una compleja red de relaciones entre condiciones estructurales, culturales, estratégicas y contextuales. La articulación entre estas variables revela que la eficacia no es solo un resultado técnico o cuantificable, sino también una construcción socialmente evaluada por actores internos y externos. Esta visión integral resulta indispensable para interpretar con mayor profundidad los niveles de desempeño organizacional y sus implicaciones en la legitimidad institucional.

Conclusiones del capítulo

A lo largo de este capítulo se han expuesto diversas perspectivas teóricas en torno a los conceptos de institución, organización y sistema experto, así como otras nociones complementarias que resultan fundamentales para el análisis del Fideicomiso de Fomento Minero

(FIFOMI) desde las ciencias sociales y, en particular, desde una perspectiva socioantropológica. Estas precisiones conceptuales no sólo permiten delimitar el campo analítico de esta investigación, sino que abren la posibilidad de comprender a la institución bajo estudio en su complejidad estructural, simbólica, normativa y práctica.

Se ha planteado que los términos de institución y organización, aunque no son equivalentes, pueden emplearse de forma complementaria para abordar al FIFOMI en su doble dimensión: como estructura normativa que regula comportamientos y como entidad operativa con fines específicos, procesos jerárquicos y relaciones internas diferenciadas. A su vez, la noción de sistema experto permite situar al FIFOMI dentro de un entramado institucional donde la confianza, la fiabilidad y el riesgo son componentes fundamentales de su legitimación social y de su operatividad en contextos complejos.

Asimismo, conceptos como cultura organizacional, estructura, procesos, eficacia y comportamiento organizacional han sido articulados para configurar un marco teórico que posibilite un análisis profundo de las prácticas, sentidos y tensiones al interior del FIFOMI. Estas nociones, abordadas desde un enfoque interdisciplinario, otorgan herramientas analíticas para examinar tanto las condiciones internas que configuran su funcionamiento cotidiano como los factores externos (políticos, jurídicos, económicos y culturales) que inciden en su transformación.

Este marco teórico no nada más tiene el propósito de aportar claridad conceptual, sino también de orientar el trabajo empírico en los capítulos siguientes, permitiendo una aproximación situada del FIFOMI como institución pública de fomento, como organización estatal jerarquizada, y como sistema experto inscrito en la historia de la banca de desarrollo en México. Así, el capítulo sienta las bases para una aproximación cualitativa que recupere las voces, experiencias y prácticas

de quienes participan en la configuración y funcionamiento de esta entidad, reconociendo su carácter dinámico, relacional y contextual.

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO

Introducción

En este capítulo se detalla lo referente al método de investigación seleccionado para la elaboración de la presente tesis, el cual es de carácter cualitativo. En el apartado 3.1. se exponen los objetivos y preguntas de investigación que han guiado este trabajo; en el apartado 3.2. se explica por qué el fenómeno de estudio se aborda desde el enfoque cualitativo y su contribución a los objetivos de la tesis; en el apartado 3.3. se describe la selección e implementación de técnicas de recolección de datos, así mismo sobre la elección de las unidades de observación.

En el apartado 3.4. se indican las técnicas de recopilación de datos seleccionadas para la investigación, mientras en los apartados 3.5., 3.6., 3.7., 3.8. y 3.9. se describen las técnicas seleccionadas y los instrumentos de recopilación de datos, respectivamente: análisis documental, observación digital, entrevista semiestructurada, guía de entrevista diseñada y diario de campo. Finalmente, el apartado 3.10. explica la operacionalización de conceptos y el 3.11. la estructura y orden de la exposición de datos.

En general, el capítulo incluye lo referente al método de investigación seleccionado para la elaboración de la presente tesis, el cual es de carácter cualitativo. En el apartado 3.1. se exponen los objetivos y preguntas de investigación que han guiado este trabajo; en el apartado 3.2. se explica por qué el fenómeno de estudio se aborda desde el enfoque cualitativo y su contribución a los objetivos de la tesis; en el apartado 3.3. se describe la selección e implementación de técnicas de recolección de datos, así como la elección de las unidades de observación. En el apartado 3.4. se indican las técnicas de recopilación de datos seleccionadas para la investigación, mientras en

los apartados 3.5., 3.6., 3.7., 3.8. y 3.9. se describen las técnicas seleccionadas y los instrumentos de recopilación de datos, respectivamente: análisis documental, observación digital, entrevista semiestructurada, guía de entrevista diseñada y diario de campo. Finalmente, el apartado 3.10. explica la operacionalización de conceptos y el 3.11. la estructura y orden de la exposición de datos.

La investigación se sitúa dentro del enfoque cualitativo y se apoya en herramientas metodológicas de la antropología social y de sus ramas aplicadas al estudio de instituciones públicas, considerando que el análisis del FIFOMI como unidad empírica requiere comprender tanto sus dimensiones normativas y organizacionales como sus prácticas culturales, formas simbólicas y relaciones estructurales. La aproximación metodológica adoptada privilegia una estrategia de indagación basada en técnicas etnográficas adaptadas al contexto contemporáneo, marcado por la contingencia sanitaria y los cambios en las formas de interacción institucional.

La combinación de análisis documental, observación digital y entrevistas semiestructuradas permite recuperar tanto los marcos normativos que configuran al FIFOMI como los discursos, prácticas y experiencias de funcionarios, exfuncionarios y usuarios, brindando una perspectiva relacional del comportamiento organizacional. Asimismo, el diseño de guías de entrevista específicas y el uso de herramientas como el diario de campo y la operacionalización de conceptos fortalecen la validez interpretativa del estudio, al vincular empíricamente las categorías teóricas con datos observables.

El capítulo ofrece una descripción sistemática y justificada del itinerario metodológico seguido, y establece las condiciones necesarias para el análisis cualitativo de los hallazgos empíricos presentados en el siguiente capítulo. De esta manera, se consolida el vínculo entre el marco teórico y el trabajo de campo, aportando un enfoque riguroso para comprender al FIFOMI

como institución de la banca de desarrollo, como organización pública estructurada y como sistema experto atravesado por lógicas de fiabilidad, riesgo, eficacia y cultura organizacional.

3.1 Objetivos y preguntas de investigación

Objetivo General:

Analizar los factores económicos, jurídicos y políticos que influyen en FIFOMI como sistema experto, para explicar su funcionamiento con énfasis en los valores y comportamientos de su cultura organizacional.

Objetivos específicos:

Comprender desde la perspectiva de funcionarios, exfuncionarios y usuarios de FIFOMI los valores y comportamientos organizacionales que inciden en el cumplimiento de fines y en la eficacia.

Proponer la aplicación de un esquema de funcionamiento más eficiente, práctico y cercano a las necesidades de sus usuarios y potenciales usuarios.

Preguntas de investigación:

¿Cómo influyen los factores económicos, jurídicos y políticos en el funcionamiento de FIFOMI como sistema experto? ¿Cuáles son los valores y comportamientos presentes en la cultura organizacional de FIFOMI? ¿Cómo inciden los valores y comportamientos organizacionales en el cumplimiento de sus fines y en la eficacia?

¿Cuál sería un esquema de funcionamiento más eficiente, práctico y cercano a las necesidades de sus usuarios y potenciales usuarios?

3.2 Enfoque de investigación cualitativa

El estudio del estado del arte y de los antecedentes del objeto de estudio de esta tesis, ha permitido identificar aportes teóricos y metodológicos que fundamentan el diseño de un esquema de investigación cualitativo que consistió en analizar los factores económicos, jurídicos y políticos que influyen en el funcionamiento de FIFOMI como sistema experto con énfasis en los valores y comportamientos de su cultura organizacional. De tal manera que los aportes conceptuales explicados en el capítulo teórico han guiado el análisis de datos obtenidos en esta investigación.

Como técnicas para la obtención de datos sobre el objeto de estudio, se eligió el análisis documental, la entrevista semi-estructurada y la observación digital. En los subapartados sucesivos se explicará la implementación de estas técnicas cualitativas.

3.3 Selección de la unidad de análisis

Al proponerse una investigación de enfoque cualitativo sobre una entidad de la banca de desarrollo en México, se reconoce que las instituciones y los procesos de desarrollo han sido objeto de la antropología social y cultural aplicada y de sus diversas ramas especializadas, tales como la antropología económica, jurídica, política y para el desarrollo (Espina, 2008; Harris, 2001; Colson, 1979; Godelier, 1967; Motta, 2008; Molina, 2004), de tal manera que se recuperan aportaciones metodológicas de estas ramas antropológicas para realizar un estudio cualitativo basado en técnicas etnográficas para la recopilación de datos, 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 y Larrea, 2010), además que permite describir los grupos sociales (Espina, 1996) y es la base empírica del conocimiento antropológico (Aguirre, 1995).

Como unidad empírica de esta investigación se ha seleccionado al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), misma institución de la banca de desarrollo en México que ya se ha definido en el capítulo 1 al abordar los antecedentes de estudio. Resta decir que el FIFOMI se eligió como referente empírico de la investigación por las siguientes razones:

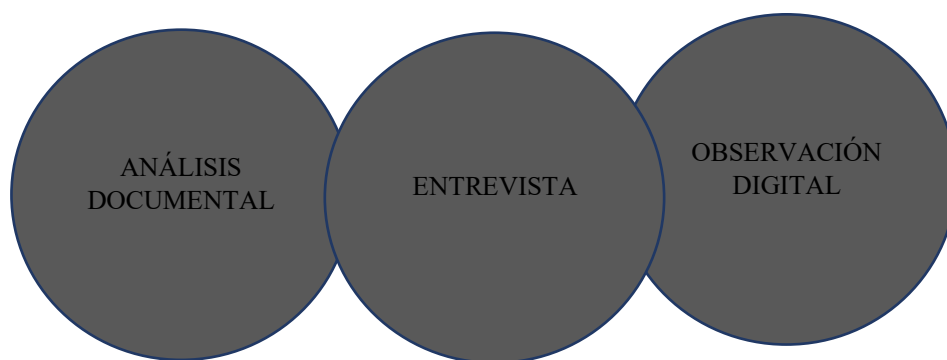
1. La relevancia de contribuir al estudio de las problemáticas a los fideicomisos en México como figuras jurídicas destinadas a promover el desarrollo económico y social.
2. El contexto de extinción de 109 fideicomisos y el anuncio de FIFOMI sobre su proceso de extinción.
3. La accesibilidad del investigador al FIFOMI, sus usuarios, funcionarios y exfuncionarios.

Si bien, todas las razones fueron de peso para seleccionar a FIFOMI entre los múltiples fideicomisos que aún existen en México, la tercera razón finalmente determinó la selección, ya que se consideró que una mayor proximidad personal con informantes clave facilitaría la obtención de datos empíricos.

3.4. Técnicas de recopilación de datos cualitativos

Como se muestra en la Figura 10., las técnicas para la recolección de datos implican de manera complementaria al análisis documental de fuentes institucionales, a la entrevista semiestructurada y a la observación digital.

Figura 10. Técnicas para la recolección de datos cualitativos



3.5. Análisis documental

El análisis documental de fuentes institucionales del FIFOMI que se localizaron en sitios de internet oficiales como la página del FIFOMI <https://www.gob.mx/fifomi/> y en el portal de la plataforma nacional de transparencia <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml>. Entre los múltiples documentos recopilados para su procesamiento y análisis, se dio primacía a los siguientes:

1. Manual de organización del Fideicomiso de Fomento Minero.
2. Código de conducta del Fideicomiso de Fomento Minero.

3. Manual de crédito del Fideicomiso de Fomento Minero.
4. Informe de Austeridad Republicana del Fideicomiso de Fomento Minero (2019, 2020 y 2021).
5. Avance y resultados del Fideicomiso de Fomento Minero (2021).

Cabe destacar que el análisis de documentos institucional del FIFOMI se consideró como crucial para indagar y comprender desde lo formal: la estructura y los procesos organizacionales de esta entidad paraestatal mexicana. Ya que es los documentos oficiales de la institución donde encuentran los lineamientos de su propia conformación y funcionamiento; la selección de los documentos se hizo bajo la directriz de los objetivos y las preguntas de investigación que plantean cuestiones sobre la cultura, los valores y la eficacia organizacional.

3.6. Observación digital

Otra técnica seleccionada para recopilación de datos cualitativos fue la observación. Ya que la observación aporta conocimiento directo y experiencial de la cultura de una comunidad (Aguirre-Baztan, 2005). Es relevante mencionar que a inicios de este proyecto de investigación se propuso emplear la técnica de la observación participante en oficinas del FIFOMI para el análisis de interacciones y procedimientos implicados en el proceso de trámite crediticio, sin embargo, la contingencia sanitaria transcurrida entre 2020 y 2023 implicó el cierre total o parcial de instituciones a causa de la implementación del confinamiento y el distanciamiento social como medidas de contención del virus, puso de manifiesto la necesidad de adaptar las técnicas cualitativas al contexto derivado de la pandemia (Hernán-García, Lineros-González y Ruiz-Azarola, 2021).

En ese sentido, para la presente investigación, la observación presencial se reorientó a la observación digital de la cuenta oficial en *Twitter* y la página web del FIFOMI para analizar las interacciones de la institución con el público conectado en internet. La actividad digital de FIFOMI en *Twitter* se observó con mayor seguimiento debido a que la interacción es pública y constante en esta red social, además que facilitó el análisis del FIFOMI en términos de repersonalización.

3.7. Entrevista semiestructurada

Una tercera técnica cualitativa seleccionada para la recopilación de datos fue la entrevista, pues de acuerdo con Cohen, Manion y Morrison (2011), la entrevista permite recopilar datos sobre los conocimientos, los valores, las creencias y las actitudes de las personas. Para este propósito se considera la pertinencia de la entrevista semiestructurada debido que permite una mayor flexibilidad al momento de conducir la entrevista, así como ahondar en cuestiones que pueden resultar relevantes al momento del encuentro. Cabe destacar que, a diferencia de la observación, la contingencia sanitaria no dificultó la realización de entrevistas, ya que estas se aplicaron entre 2022 y 2023, un lapso menos crítico, sin embargo, hubo informantes que prefirieron aportar sus respuestas de manera digital, respondieron al cuestionario abierto en un documento digital enviado por correo electrónico.

La muestra de informantes entrevistados incluyó funcionarios, exfuncionarios y usuarios del FIFOMI, sin embargo, a la par, hay informantes que también guardan relación con otros fideicomisos e instituciones que forman parte de la banca de desarrollo en México. En detalle la muestra se conformó de la siguiente manera:

- a) 3 funcionarios del FIFOMI

- b) 2 funcionarios de otras instituciones de la banca de desarrollo relacionadas directamente a FIFOMI (Secretaría de Hacienda y Sociedad Hipotecaria Federal)
- c) 3 exfuncionarios del FIFOMI
- d) 2 exfuncionarios de otras instituciones de la banca de desarrollo relacionadas directamente a FIFOMI (Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda)
- e) 3 usuarios de FIFOMI en el trámite crediticio

Se contó con un total de trece informantes de distintos tipos (funcionario, exfuncionario y usuario) con la finalidad de obtener datos que permitieran contrastar las diferentes perspectivas que interactúan o han interactuado en la vida organizacional de la institución, y así comprender a esta institución de la banca de desarrollo desde la dimensión subjetiva. Previo a la entrevista, a cada integrante se le notificó la privacidad de sus datos personales, así como el carácter anónimo de la información proporcionada, limitada solamente a fines de investigación académica.

3.8. Guías de entrevista

Para la aplicación de las entrevistas se diseñó un cuestionario que sirvió de guía para la realización de estas, aunque por las características de la entrevista semiestructurada, según el caso del informante, se permitió omitir o agregar cuestionamientos de acuerdo con el particular proceso de entrevista. Inicialmente se elaboró una guía de entrevista dirigida a funcionarios (Anexo 1) y exfuncionarios (Anexo 2) del FIFOMI, posteriormente a partir de esta se adaptó una guía de entrevista dirigida a exfuncionarios y funcionarios de instituciones de la administración pública vinculadas directamente al FIFOMI (Anexo 3), asimismo se derivó una guía para entrevistas dirigidas a usuarios del FIFOMI (Anexo 4).

La guía del cuestionario de entrevista para los distintos tipos de informantes conservó la estructura general de los tópicos o bloques en que fue dividida, cambiando solamente el sentido de las preguntas, agregando o reemplazando algunas cuestiones por otras según el caso. Los bloques en que se dividieron las guías de entrevista fueron los siguientes:

Bloque 1. Banca de desarrollo y fideicomisos. En esta sección se indagó la perspectiva de los informantes sobre las contribuciones de la banca de desarrollo, sobre el cumplimiento de del objetivo de la banca de desarrollo y particularmente del FIFOMI, así mismo sobre el desempeño de la SHCP y la Sociedad Nacional de Crédito y NAFIN como fideicomitente y fiduciarias de FIFOMI respectivamente.

Bloque 2. Organización y sistema experto. Las preguntas de esta sección estuvieron enfocadas a características del FIFOMI como organización y sistema experto, dirigidas en términos de confianza y riesgo, por ejemplo, sobre la normatividad vigente que atañe al fideicomiso y a la banca de desarrollo, sobre cambios institucionales significativos y sus implicaciones políticas y económicas, y sobre los riesgos y fallas posibles en el funcionamiento organizacional.

Bloque 3. Cultura organizacional. En esta sección las preguntas se dirigieron a indagar sobre los valores y principios al interior del FIFOMI y otras instituciones de fomento (según el caso), pero también sobre las creencias, los comportamientos, la comunicación, las jerarquías, las interacciones y conductas al interior de la institución.

Bloque 4. Procesos, estructura, eficiencia y eficacia organizacional. En esta última sección se diseñaron preguntas enfocadas a indagar la perspectiva de informantes sobre el cumplimiento y

el incumplimiento de fines, metas y objetivos organizacionales, el funcionamiento y los procesos burocráticos, la administración del presupuesto y los resultados organizacionales.

Las preguntas planteadas en el cuestionario a funcionarios del FIFOMI sirvieron de base para replantearlas en el caso de los exfuncionarios del FIFOMI, lo mismo para funcionarios y exfuncionarios de otras entidades ligadas directamente a FIFOMI. En el caso de los usuarios, las preguntas se reformularon desde una perspectiva ética por tratarse de una experiencia externa a quienes forman o han formado parte directa o indirecta con el fideicomiso, por ejemplo entre los usuarios se indaga con primacía la atención recibida, la comunicación establecida con la institución, o sobre la accesibilidad a los financiamientos.

Cabe señalar que, adicional a la guía de entrevista semiestructurada dirigida a usuarios del FIFOMI, se diseñó un formato en el programa *Excel* en el que se solicitaron a usuarios datos concretos sobre el proceso de trámite crediticio ante FIFOMI, este formato para documentación de crédito (Anexo 5) se envió y se recibió por parte de los usuarios a través de correo electrónico, con el propósito que pudieran detallar paso a paso el proceso del trámite crediticio de financiamiento ante FIFOMI, con énfasis en tiempos de espera, interacciones con el personal, uso de recursos tecnológicos, fiabilidad, riesgo, eficacia, además de comentarios y observaciones particulares de los usuarios.

3.9. Diario de campo

Con la finalidad de llevar un control de los datos recabados a través de la observación digital se realizó un diario de campo como instrumentos de registro de datos. Las notas de campo se plasmaron de manera intercalada entre un cuaderno de apuntes y notas rápidas realizadas en el software Atlas.ti para el análisis de datos cualitativos.

En las notas se otorgó mayor relevancia a observaciones orientadas a los objetivos de la investigación, sobre todo en lo referente a los valores y los comportamientos organizacionales, así como la repersonalización institucional característica de los sistemas expertos, considerando para esto los indicadores establecidos en la tabla de operacionalización para cada concepto y categoría de análisis.

Los datos recabados en el diario de campo se fueron recopilando con la intención de complementar aquellos registros obtenidos mediante entrevista y análisis de documentos institucionales, sin embargo, la observación digital permitió acceder a datos particulares sobre el tema de la comunicación externa y pública de FIFOMI en internet en el marco del análisis de la repersonalización institucional.

3.10 Operacionalización

El diseño metodológico de esta investigación se apoyó en la siguiente Tabla de operacionalización, con la finalidad de hacer observables los conceptos teóricos y precisar los indicadores que componen los ítems de los instrumentos de investigación:

Tabla 1. Operacionalización empírica de la investigación

Concepto	Dimensión	Indicadores
Institución	Sistema de reglas formales que crean orden y reducen incertidumbre	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LFEP, LFARSP, LGDP, LGTOC, LGTAIP

	Sistema de reglas informales que crean orden y reducen incertidumbre Elemento constitutivo del mercado Interacción continua y dinámica con el sistema político y cultural Limitaciones y permisiones de comportamiento individual Interacción de agentes Imagen Institucional Conjunto cultural que agrupa de manera estable	Costumbres, tradiciones, Código de Ética del FIFOMI Implicaciones económicas ocurridas entre 2020 y 2022 Relaciones sociales y culturales derivadas de acontecimientos políticos entre 2020 y 2022 Pensamiento, acción e interacción de individuos Concepciones, incorporación de valores, rutinas, expectativas comunes y compartidas Repersonalización del FIFOMI en internet (Twitter) Creencias, valores, rituales, lenguajes
--	---	--

Organización / Sistema experto	Cadenas de mando para delegación de responsabilidades Agencia formalmente constituida-Límites y reglas / Estructuración interna Persecución de fines Núcleo de saber experto Condiciones externas Comportamiento organizacional Fiabilidad Riesgo	Estructura organizacional del FIFOMI Orden normativo Meta, Misión, visión, objetivos Funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI e instituciones vinculadas Condiciones legales, políticas y culturales Percepciones, valores y acciones de los individuos de la organización Omisiones a lo formalmente establecido Confianza puesta en resultados probables
---	---	--

	Agrupamiento bajo liderazgo y jerarquía	Fallas posibles en su funcionamiento Subordinación a la consecución de objetivos, diversificación de roles y tareas
Banca de desarrollo / FIFOMI	Canalización de recursos y fomento al desarrollo económico y social Entidades de administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio Consolidación y expansión Entidad paraestatal Fideicomitente Fiduciaria	Plan presupuestal de la Federación / Informes institucionales Marco normativo del FIFOMI Cumplimiento y obstaculización Estructura orgánica Secretaría de Hacienda y Crédito Público Nacional Financiera y Sociedad Nacional de Crédito

Cultura Organizacional	Orientación de conductas, prácticas, creencias y valores	Adaptación a códigos de conducta, rituales, capacitaciones
	Entramado de significaciones compartidas	Valores, comportamientos, ideas, creencias
	Personalidad de la organización	Normas, costumbres, actitudes, ritos, valores y creencias compartidas
	Aspecto formal (lo visible)	Documentos institucionales, página web y cuenta de Twitter
	Aspecto informal (lo invisible)	Comportamientos, valores y creencias
	Carácter positivo	
	Carácter negativo	Mejora de la productividad y eficacia
	Elementos interactivos	Obstaculización del comportamiento, interrupción de la eficacia

		Creencias, valores, lenguajes y productos
Procesos y Estructura organizacional	Consecución de fines Producto de interacciones para logro de propósitos Agrupación de personas y puestos Formas diversas para la división de funciones hacia la meta común Orientación hacia el cumplimiento de objetivos específicos	Interacción entre miembros, burocracia, transparencia, comunicación Experiencias, racionalidades y expectativas Decisiones administrativas, organigrama Responsabilidad, autoridad e interrelaciones de los miembros, burocracia Funcionamiento estructural (cumplimiento o incumplimiento de objetivos)

	Autoridad jerarquizada vertical	División del trabajo en consecución de objetivos / Interacción grupal coordinada por un líder
Eficacia organizacional	Recursos para la producción de resultados Suma de contribuciones individuales y grupales	Recursos humanos, presupuestales y jurídicos Desempeño de tareas concretas, burocracia, transparencia
Efectividad organizacional	Realización de metas	Cumplimiento o incumplimiento de metas

3.11. Análisis y estructura de la exposición de datos

Para el análisis de los datos cualitativos recopilados se realizó la transcripción de entrevistas y notas de campo en el programa Atlas.ti. El procesamiento de la información se realizó por instrumentos de recopilación, por entrevista, por notas de observación y de análisis de documentos institucionales.

La codificación de datos se hizo con base en la Tabla 1, a partir de la cual se crearon los demás códigos que en total sumaron 75 códigos, agrupados a su vez en 12 grupos de códigos, este procedimiento permitió un análisis más ordenado de los datos obtenidos mediante entrevistas, observación digital y análisis de documentos institucionales. El análisis de los datos se basó así en un cifrado cualitativo que consistió en la clasificación de datos pertinentes al objeto de estudio (Goode y Hatt, 2013), siguiendo las líneas de investigación señaladas en este capítulo.

Para la exposición de los resultados de esta investigación se ha optado por presentar un informe que sigue un orden temático en el que se contrastan los hallazgos obtenidos por las distintas técnicas de recopilación de datos. El orden temático que dota de estructura al capítulo de resultados es el siguiente:

1. Factores jurídicos (normatividad)
2. Factores económicos
3. Factores políticos
4. Valores
5. Creencias
6. Comportamientos

Cada de estos ejes temáticos se presenta como resultado de un análisis de datos en congruencia con el marco teórico de la investigación, en concreto se han analizado en términos de funcionamiento estructural, de fiabilidad y riesgo, de cumplimiento e incumplimiento, de obstaculización y mejora, así como de eficacia e ineficacia.

Por su parte, el análisis y presentación de datos se organizó de la siguiente manera:

5. El Fideicomiso de Fomento Minero como sistema experto

5.1. Orden normativo y funcionamiento formal

- 5.1.1. La estructura orgánica como núcleo de saber experto
- 5.1.2. Metas, objetivos y fines organizacionales
- 5.1.3. Transparencia y la rendición de cuentas
- 5.1.4. Saber experto en el proceso crediticio

5.2. Funcionamiento informal. Perspectivas de funcionarios, exfuncionarios y usuarios

5.2.1. Desempeño burocrático

5.2.2. Normatividad y transparencia

5.2.3. Fiabilidad y riesgo del trámite crediticio

5.3. Factores económicos

5.3.1. Contingencia sanitaria y crisis económica

5.4. Factores políticos

5.4.1. Extinción de fideicomisos y proceso de extinción del
FIFOMI

5.5. Códigos y valores

5.5.1. La dimensión formal

5.5.2. La dimensión informal

5.6. Creencias y comportamientos

5.6.1. Estructura y comunicación jerárquica

5.6.2. Repersonalización de la imagen institucional

Conclusiones del capítulo

El diseño metodológico expuesto en este capítulo ha permitido fundamentar rigurosamente la estrategia de investigación cualitativa adoptada para el estudio del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) como unidad empírica. A través de la articulación entre objetivos, preguntas de investigación, técnicas de recopilación de datos y proceso de operacionalización, se ha construido una propuesta metodológica coherente con el enfoque socioantropológico que orienta esta tesis.

La selección del enfoque cualitativo responde a la necesidad de comprender la complejidad estructural, normativa, simbólica y práctica del FIFOMI como institución pública, organización estatal y sistema experto. En este marco, la incorporación de técnicas etnográficas como la

entrevista semiestructurada, la observación digital y el análisis documental, ha permitido acceder a distintas dimensiones del fenómeno de estudio, desde los lineamientos formales y discursivos hasta las experiencias situadas de actores clave. Además, se ha justificado la pertinencia de una metodología flexible, adaptada al contexto de contingencia sanitaria, que permitiera el acceso remoto a fuentes de información primaria y secundaria. El diseño de instrumentos diferenciados para cada tipo de informante, el uso del diario de campo y la sistematización de categorías mediante codificación cualitativa, garantizan una lectura crítica y matizada de los datos.

En suma, este capítulo ha establecido las bases necesarias para el análisis de los hallazgos empíricos que se presentan en el siguiente capítulo. Al vincular de forma sólida las categorías teóricas con las dimensiones observables del objeto de estudio, se posibilita una comprensión integral del funcionamiento del FIFOMI en su contexto institucional, organizacional y cultural.

CAPÍTULO 4. EL FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO COMO SISTEMA EXPERTO

Introducción

En consideración de que el FIFOMI se ha constituido como una realización institucional concreta de un sistema especializado de conocimiento abstracto y racionalizado sobre el financiamiento a la minería y su cadena productiva, en este capítulo se presenta un análisis de esta institución de la banca de desarrollo como sistema experto. Es decir, se aborda su funcionamiento en términos de fiabilidad y riesgo, así como de cumplimiento e incumplimiento institucional, a partir de su estructura formal y de los procesos normativos, económicos y políticos que lo condicionan. El análisis se sustenta en fuentes documentales e institucionales, pero también se nutre del testimonio de actores clave: funcionarios, exfuncionarios y usuarios.

En el subapartado 4.1 se examina el orden normativo que rige el funcionamiento del FIFOMI, destacando su carácter de entidad pública paraestatal subordinada a una vasta red normativa. Se documenta el conjunto de leyes, reglamentos, disposiciones, manuales y acuerdos que regulan sus operaciones, lo cual permite caracterizar a esta institución como un sistema abstracto cuyo desempeño se vincula estrechamente a la producción, aplicación y vigilancia del conocimiento técnico-jurídico. A ello se añade el análisis de la estructura organizacional formal, abordado en el subapartado 4.2, donde se identifica un “núcleo de saber experto” compuesto por las direcciones, subdirecciones y gerencias responsables del cumplimiento institucional, en especial de los procesos crediticios, financieros, legales y administrativos.

La revisión de la estructura orgánica permite evidenciar su naturaleza jerárquica y burocrática, propia de los fideicomisos públicos. No obstante, como se muestra en el

subapartado 4.3, esta estructura formal no es suficiente para comprender el funcionamiento real del FIFOMI. A través de entrevistas se da cuenta de su dimensión informal, revelando tensiones, ambigüedades y prácticas que contradicen o matizan la estructura oficialmente establecida. En este plano se observa cómo los procesos burocráticos, lejos de garantizar la eficiencia y la transparencia, pueden constituirse en obstáculos para el acceso al financiamiento, sobre todo en contextos de rezago tecnológico, limitada profesionalización del personal y escasez de recursos.

Asimismo, el capítulo examina críticamente la cultura organizacional del FIFOMI desde sus componentes formales tales como los valores, principios y códigos de conducta institucional, así como sus expresiones informales, visibilizadas en los discursos y experiencias subjetivas. En este sentido, el análisis permite rastrear cómo la fiabilidad institucional no solo depende de normas o estructuras, sino también de la coherencia entre el discurso normativo y las prácticas cotidianas.

Finalmente, el capítulo incorpora un análisis de los alcances y limitaciones del FIFOMI en materia de transparencia y rendición de cuentas. Mientras que los documentos oficiales enfatizan el cumplimiento normativo, las entrevistas revelan percepciones divergentes y señalamientos de opacidad, corrupción e ineficacia en la recuperación de garantías. En suma, este capítulo ofrece una mirada integral al FIFOMI como sistema experto, problematizando su desempeño institucional a partir del entrecruzamiento entre estructura, normatividad, prácticas organizacionales y experiencias vividas.

4.1. Orden normativo y funcionamiento formal

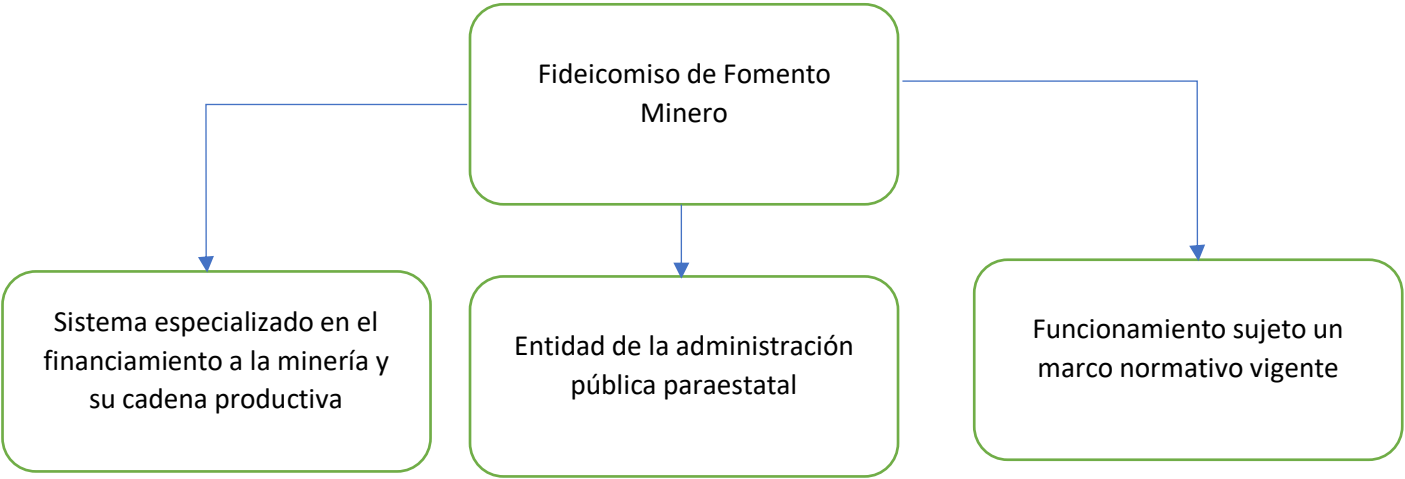
Dentro del amplio marco jurídico del FIFOMI ya referido en el apartado 1.4.2. Marco jurídico y en la Figura 4. Normatividad de los fideicomisos en México, para este trabajo se han analizado de manera focalizada las siguientes leyes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LFEP (Ley Federal de Entidades Paraestatales), LFRASP (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), LGDP (Ley General de Deuda Pública), LGTAIP (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública), LGTOC (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), LFPRH (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). Adicional a estas leyes, se ha analizado el Manual de Organización del FIFOMI (2021), así como el Informe de Austeridad Republicana del Ejercicio Fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2022b) y el informe Avance y Resultados 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2022a).

En un lapso de más de dos décadas el FIFOMI se ha consolidado como un sistema especializado de conocimiento abstracto y racionalizado sobre el financiamiento a la minería y su cadena productiva, es decir, como un sistema experto. De acuerdo con el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022), por ser un fideicomiso de carácter público, la estructura orgánica del FIFOMI es análoga a otras entidades de la administración pública paraestatal. Lo anterior deja claro que este fideicomiso forma parte de la vasta gama de instituciones públicas del sistema financiero y por lo tanto está supeditada a la normatividad que les constituye y les regula. Además, es importante destacar que es referido en documentos institucionales como una entidad especializada en el sector minero (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021). Así, el FIFOMI se comprende como un sistema experto,

caracterizado por ser un sistema especializado, una entidad de la administración pública paraestatal sujeta a un marco normativo vigente que regula sus procesos, como se muestra en la Figura 11.

Figura 11. Carácter experto del FIFOMI



La regulación normativa del FIFOMI dictada en distintas leyes establece los límites y los alcances de su actuar institucional, este hecho caracteriza a esta institución como un sistema abstracto. Y cabe precisar que los sistemas abstractos, aún los mejor diseñados pueden fallar en su funcionamiento. Aunque en el apartado siguiente se ahondará sobre la estructura organizacional formalmente establecida en el FIFOMI, es importante anticipar aquí sobre algunas áreas de la estructura orgánica que son clave en materia de normatividad (Ver Tabla 2).

El Manual de Organización del FIFOMI (2021) establece como parte de las responsabilidades de la Dirección General, la coordinación de las funciones de Contraloría Interna que debe realizar la institución para propiciar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la realización de sus operaciones; mientras la Dirección de Operación y Apoyo Técnico tiene el objetivo de supervisar las acciones de cumplimiento de la normatividad en materia de post-crédito, y entre sus funciones también se establece su participación en las modificaciones y mejoras a la

normatividad crediticia; por su parte, la Dirección de Crédito, Finanzas y Administración tiene entre sus funciones coordinar la emisión de la normatividad crediticia para fomentar el uso de sanas prácticas financieras; y la Subdirección de Riesgos también tiene una función importante en el ámbito, pues le compete participar en las modificaciones a la normatividad crediticia.

Dentro de la estructura orgánica, destaca en materia de normatividad la Gerencia de Cumplimiento Normativo, la cual en específico tiene el objetivo de dirigir lo relacionado al diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles regulatorios del Fideicomiso, y entre sus funciones destaca por ser la responsable de dirigir las revisiones al cumplimiento de todas las disposiciones normativas aplicables a fin de que haya apego a la normatividad. En suma, a dichas áreas específicas de la estructura organizacional formal del FIFOMI, les corresponde velar por la pertinencia y el cumplimiento de la normatividad a la que se circunscribe su funcionamiento institucional.

Tabla 2. Funciones y responsabilidades en materia de normatividad al interior del FIFOMI

Área	Funciones y responsabilidades
Dirección General	Coordinar las funciones de Contraloría Interna que debe realizar la institución para propiciar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la realización de sus operaciones.
Dirección de Operación y Apoyo Técnico	Supervisar las acciones de cumplimiento de la normatividad en materia de post-crédito. Participar en las modificaciones y mejoras a la normatividad crediticia.

Dirección de Crédito, Finanzas y Administración	Coordinar la emisión de la normatividad crediticia para fomentar el uso de sanas prácticas financieras.
Subdirección de Riesgos	Participar en las modificaciones a la normatividad crediticia.
Gerencia de Cumplimiento Normativo	Dirigir lo relacionado al diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles regulatorios del Fideicomiso. Dirigir las revisiones al cumplimiento de disposiciones normativas aplicables al FIFOMI para que haya apego a la normatividad.

El Manual de Organización (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021) indica que dentro del marco legal que atañe al FIFOMI, la institución como entidad paraestatal basa sus operaciones en las disposiciones establecidas en la normatividad vigente. En ese mismo apartado se enumera de manera enunciativa el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicional se mencionan trece leyes, seis reglamentos, cinco acuerdos, dos disposiciones, diecinueve documentos de normatividad sustantiva y treinta y uno de normatividad administrativa (ver Tabla 3).

Tabla 3. Leyes referidas por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Leyes
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de Entidades Paraestatales. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley Minera. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Instituciones de Crédito. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Ley Federal del Trabajo. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley General de Mejora Regulatoria.

Tabla 4. Reglamentos referidos por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Reglamentos
Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Reglamento de la Ley Minera. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Tabla 5. Acuerdos referidos por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Acuerdos
Acuerdo por el que se constituye el Fideicomiso denominado Minerales no Metálicos Mexicanos. Contrato de constitución del Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos. Acuerdo por el que se modifica la denominación del Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos por la de Fideicomiso de Fomento Minero. Convenio modificadorio de creación del Fideicomiso de Fomento Minero. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de aplicación general en materia de Control Interno.

Tabla 6. Disposiciones referidas por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Disposiciones
Disposiciones de Carácter General aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento. Disposiciones de Carácter General aplicables a las Entidades y emisoras supervisadas por la CNBV que contraten servicios de auditoría externa de estados financieros básicos.

Tabla 7. Normatividad sustantiva referida por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Normatividad sustantiva
Reglamento Interior de Trabajo. Objetivos, Lineamientos y Políticas en materia de Originación y Administración de Crédito. Manual de Crédito. Manual para la Administración Integral de Riesgos. Manual de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación. Manual de políticas de registro y valuación de operaciones del FIFOMI. Programa Fondo de Garantías para Fronteras. Programa de Garantías para el Financiamiento a la Modernización de Empresas del Sector Minero y su Cadena de Valor. Procedimiento Operativo para la aplicación y seguimiento del Programa de Adquisición y Modernización de Activos Fijos. Procedimiento Operativo del Programa Integral de Garantías. Objetivos, lineamientos y políticas para la Administración Integral de Riesgos. Manual de Auditoría Interna, Políticas, Lineamientos y Procedimientos. Procedimiento para la elaboración de dictámenes Jurídicos. Procedimiento para la elaboración de dictámenes Legales. Procedimiento para la revisión de contratos o convenios de crédito. Procedimiento para la elaboración de convenios judiciales.

Lineamientos para la contratación y seguimiento de despachos jurídicos externos para asuntos legales y contenciosos del FIFOMI. Política para determinar los plazos en los casos en que se solicite la intervención de la SJ. Manual de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y adecuaciones del presupuesto.
--

Tabla 8. Normatividad administrativa referida por FIFOMI como fundamento de sus operaciones

Normatividad administrativa
Políticas, Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Políticas, Bases y Lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Código de Conducta. Manual de administración de bienes muebles o inmuebles del FIFOMI. Manual de integración y funcionamiento del Comité depurador de bienes muebles e inmuebles del FIFOMI. Manual de integración y funcionamiento del Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios del FIFOMI. Manual de integración y funcionamiento del Comité Interno del sistema de manejo ambiental. Manual de procedimiento para la integración y funcionamiento del Comité de Inversiones. Manual de procedimiento de ingresos, egresos y remanentes en efectivo. Manual de integración y funcionamiento del Comité de Transparencia del Fideicomiso de Fomento Minero. Manual de Procedimientos del Órgano de Control en el FIFOMI. Manual de Reportes Regulatorios.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Mejora Regulatoria Interna y Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de la Normateca Interna.

Manual de la Gerencia de Cumplimiento Normativo.

Reglamento de plan de prima de antigüedad de los trabajadores del FIFOMI.

Reglamento del plan de pensiones de beneficio definido para el personal de nivel operativo.

Reglamento del plan de pensiones de contribución definida para el personal de mando del FIFOMI.

Procedimiento de reclutamiento, selección, contratación y baja de personal.

Procedimiento para capacitación y desarrollo.

Procedimiento para la elaboración de la nómina.

Bases para la integración, organización y funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en el FIFOMI.

Protocolo de atención y procedimiento para la presentación de denuncias por presuntos incumplimientos al Código de Ética, Reglas de Integridad y Código de Conducta del FIFOMI.

Procedimiento para Diseño de estrategia y Programa Anual de Promoción y Publicidad.

Procedimiento para el Diseño de Campañas de Promoción y Publicidad.

Procedimiento de Revista Interna.

Procedimiento para la participación en eventos.

Manual de integración y Funcionamiento del Comité Interno de Ahorro de Energía.

Procedimiento para la revisión y elaboración de contratos o convenios de adquisición de bienes, arrendamientos o servicios.

Procedimiento para la revisión y elaboración de contratos o convenios laborales.

Procedimiento para la atención de demandas de carácter laboral.

El análisis de documentos institucionales ha permitido identificar cómo incide el orden normativo en la regulación de la estructura organizacional formal del FIFOMI, y cómo en sus distintos informes y manuales de operación se atribuye el cumplimiento normativo dentro de un entramado complejo de leyes, reglamentos, acuerdos, procedimientos, protocolos, lineamientos y

políticas. Así, se detecta un énfasis institucional en el cumplimiento normativo mediante documentos emitidos desde la oficialidad, de tal manera que, desde la perspectiva institucional no se señalan riesgos u obstáculos para el cumplimiento del marco normativo; en contraste, en el apartado 5.2. se analizará el funcionamiento normativo tomando en cuenta la perspectiva de funcionarios, exfuncionarios y usuarios, desde donde se cuestiona la ausencia de riesgos y obstáculos.

4.1.1. La estructura orgánica como núcleo de saber experto

Como resultado del trabajo de investigación se ha logrado identificar la estructura organizacional del FIFOMI, no solamente en lo formal, sino también en el ámbito de lo informal¹², sin embargo, en este subapartado se abordará específicamente lo relativo al aspecto formal de la estructura orgánica. El análisis de la estructura formal del FIFOMI se ha focalizado en el Manual de Organización (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021) por tratarse de una norma de carácter general que contiene información sobre las funciones y la estructura orgánica de la institución, cuya finalidad, entre otras, consiste en orientar al personal para que conozca la ubicación de su área en la estructura organizacional.

En el apartado VIII. Desglose de la estructura, el Manual presenta y describe cada una de las instancias que conforman la estructura orgánica de FIFOMI, la cual está conformada jerárquicamente, como es característico de las instituciones burocráticas del servicio público, en direcciones, subdirecciones y gerencias. En la parte superior del organigrama se encuentra el

¹² En el apartado 3.5.1. La estructura organizacional se ha explicado la distinción entre la estructura formal e informal.

cargo de Director General cuyas funciones se extienden a dieciocho puntos, entre los cuales resultan relevantes para esta investigación las siguientes ocho:

1. Administrar y representar al FIFOMI para cumplir la misión institucional y los objetivos del sector establecidos en el PND y programas sectoriales.
2. Formular a través de las Direcciones los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo que impulsen la operación de proyectos productivos en el sector.
3. Tomar medidas pertinentes para que las funciones de las diferentes áreas se realicen de manera articulada y coherente.
4. Definir la estructura básica del Fideicomiso para someterla a la aprobación del Comité Técnico.
5. Proponer al Comité Técnico el nombramiento o remoción de los dos primeros niveles de servidores públicos de la institución, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a la asignación global del presupuesto de gasto corriente, con el fin de fortalecer la estructura organizacional y retribuir al desempeño personal.
6. Establecer directrices para que a través de las direcciones se dé cumplimiento al Sistema de Control Interno.
7. Coordinar a través de las unidades administrativas institucionales la identificación y evaluación de factores internos y externos que puedan afectar la consecución de estrategias, fines y metas establecidas, a fin de mitigar riesgos.
8. Coordinar las funciones de Contraloría Interna que debe realizar la institución para propiciar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la realización de sus operaciones.

Las funciones correspondientes a la dirección general evidencian la centralidad de esta figura en la estructura de la organización, tanto para el cumplimiento general de la misión institucional como en el funcionamiento particular de las otras áreas que conforman la estructura orgánica. Además, recae en la dirección general la responsabilidad de actuar ante riesgos posibles que afecten al cumplimiento específico de fines y metas organizacionales, así como de propiciar que el actuar organizacional sea conforme a las leyes y normas vigentes, mismas que son vastas y diversas, como se explicó en el subapartado 1.3.2. El fideicomiso en el marco jurídico mexicano.

Bajo el puesto del Director General se encuentran la Dirección de Operación y Apoyo Técnico, la Dirección de Crédito, Finanzas y Administración, y la Dirección de Coordinación Técnica y Planeación, las cuales tienen orden jerárquico según el orden de mención, pues se señala que en ausencia del Director General, estas le pueden suplir en el orden de prioridad referido. A continuación, se destacan algunas de las funciones de cada una de estas direcciones.

De acuerdo con el Manual de Organización del Fideicomiso de Fomento Minero (2021), la Dirección de Operación y Apoyo Técnico tiene el objetivo de:

Dirigir la promoción del financiamiento, capacitación y asistencia técnica mediante la instrumentalización de políticas que promuevan el desarrollo del sector minero y su cadena de valor, así como supervisar las acciones de cumplimiento de la normatividad en materia de post-crédito (p. 22).

Pese a que el objetivo de este nivel directivo se alinea al objetivo genérico de la institución, destaca por su responsabilidad de supervisar el cumplimiento normativo en el post-crédito, y se sujeta a trece funciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

1. Dirigir la alineación de las metas con los objetivos del PND y programas sectoriales para promover la competitividad del sector minero.
2. Dirigir el proceso de financiamiento estructurado para potencia en la pequeña y mediana minería su capacidad productiva y competitiva.
3. Dirigir el seguimiento post-crédito de las oficinas regionales para verificar el cumplimiento de las condiciones contractuales.
4. Evaluar los resultados de la promoción del financiamiento para identificar oportunidades que fortalezcan a la institución en el sector.
5. Supervisar la administración de los recursos financieros y materiales de las áreas de la dirección.
6. Participar en el ámbito de su competencia, en las modificaciones y mejoras a la normatividad crediticia.

Las funciones mencionadas aclaran el amplio alcance de la Dirección de Operación y Apoyo Técnico respecto al crédito y los recursos financieros implicados en este trámite cuya importancia es central en la institución, además sobresale la responsabilidad de este nivel directivo en la evaluación de resultados respecto a la promoción del financiamiento, pero más allá de evaluar, potenciarle como institución de financiamiento a la minería. Sumado a lo anterior, la función de participar en la modificación y mejoras a la normatividad crediticia, le otorga la responsabilidad de resolver las situaciones adversas en materia de recuperación.

Siguiendo el orden jerárquico directivo de la estructura organizacional del FIFOMI, la Dirección de Crédito, Finanzas y Administración tiene el objetivo de coordinar el registro y cobranza de la cartera crediticia, la administración de los recursos financieros y materiales, así

como de coordinar evaluación integral de las solicitudes de crédito y de la habilitación de Intermediarios Financieros (FIFOMI, 2021).

Derivadas de la Dirección de Operación y Apoyo Técnico, se encuentran la Subdirección Técnica que a su vez encabeza diez Gerencias Regionales¹³ y una Gerencia de Capacitación y Asistente Técnica. Además, la Dirección encabeza directamente otras dos gerencias: Gerencia de Seguimiento y Evaluación y Gerencia de Operación (FIFOMI, 2021).

Sobre este nivel directivo se enumeran dieciséis funciones de las cuales resultan relevantes nueve:

1. Dirigir la alineación de metas de las áreas adscritas a la dirección con los compromisos de gobierno para coadyuvar en el desarrollo económico del sector.
2. Coordinar la emisión de la normatividad crediticia para fomentar el uso de sanas prácticas financieras.
3. Coordinar el seguimiento de la cartera crediticia para identificar alertas y evitar su deterioro.
4. Establecer las políticas de administración de recursos financieros y contratación de líneas de fondeo para asegurar recursos al otorgamiento de créditos.
5. Supervisar la ejecución del ejercicio presupuestal para asegurar su cumplimiento, registro y aplicación a los planes y programas del fideicomiso.
6. Participar en los requerimientos de información por parte de órganos de evaluación y fiscalización institucional.

¹³ Las Gerencias Regionales se localizan en: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Puebla, Pachuca, Durango, Chihuahua, Culiacán y Zacatecas.

7. Emitir informes de resultados del proceso de financiamiento.
8. Vigilar la implementación de actividades de control en el proceso crediticio para evitar desviaciones.
9. Supervisar la administración de los recursos financieros y materias de todas las áreas de la dirección.

En la estructura orgánica de FIFOMI, la Dirección de Crédito, Finanzas y Administración tiene la responsabilidad administrativa de lo referente al crédito y el cumplimiento de la normatividad aplicable, es relevante su función en materia de recuperación de créditos y del manejo de los recursos financieros en general, de tal manera que en este nivel directivo se concentran un conjunto de funciones esenciales para la estructura organizacional puesto que el ejercicio de recursos públicos a través del crédito para el financiamiento de la producción minera es la operación básica que da razón a la existencia de FIFOMI. Resta referir que bajo la Dirección de Crédito, Finanzas y Administración opera la Subdirección de Finanzas y Administración y cinco gerencias: Gerencia de Crédito y Contratación, Gerencia de Cartera, Gerencia de Tesorería, Gerencia de Recursos Materiales y Gerencia de Presupuesto y Contabilidad (FIFOMI, 2021).

La Dirección de Coordinación Técnica y Planeación, como tercera instancia de la estructura orgánica del FIFOMI, tiene el objetivo de dirigir estrategias y acciones en materia de recursos humanos y tecnología de información, además de la difusión de servicios para apoyar la operación institucional (FIFOMI, 2021). Como funciones específicas de este nivel directivo se enumeran ocho de las cuales resultan de interés las siguientes:

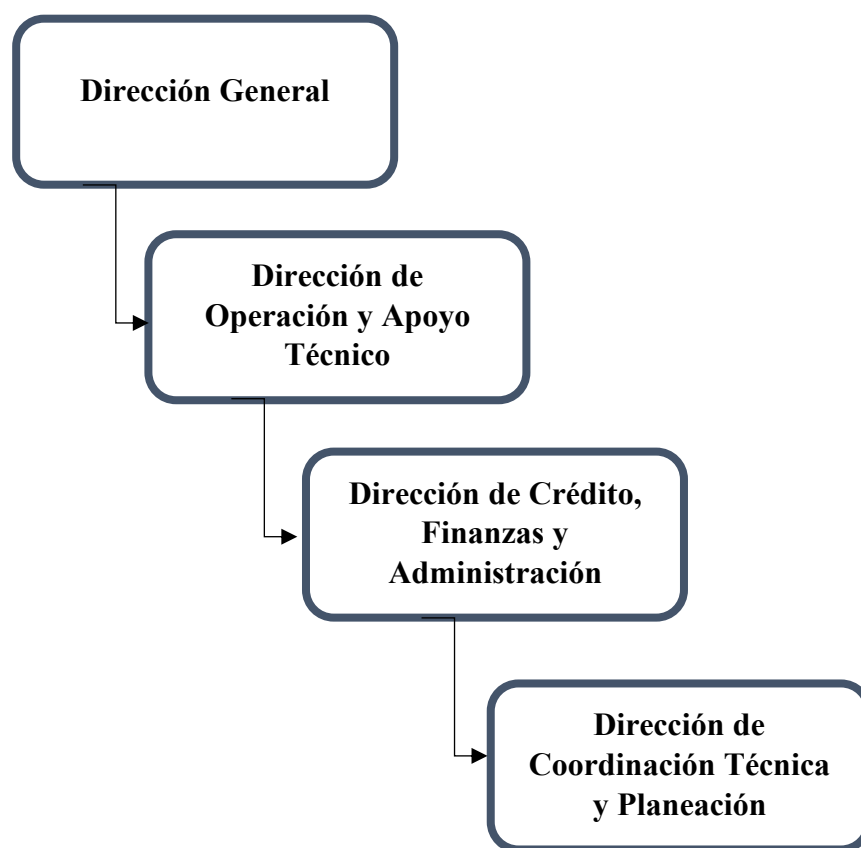
1. Dirigir las acciones en materia de recursos humanos, desarrollo de personal, nómina, administración, reclutamiento y selección y capacitación de personal para el desempeño de las funciones organizacionales.

2. Coordinar las acciones en materia de clima organizacional para promover un ambiente laboral propicio para el desarrollo de las actividades institucionales y personales.
3. Dirigir las acciones en materia de tecnologías de información y comunicaciones para lograr la optimización de recursos.
4. Coordinar el establecimiento de la estrategia y programa anual de promoción y publicidad.
5. Participar en la integración de la estrategia institucional para incorporar estrategias de promoción y difusión de los servicios institucionales.
6. Coordinar las actividades del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de interés.

Las funciones de este nivel directivo precisan lo relativo al manejo de personal y tiene la responsabilidad de capacitarle con la finalidad de encausar un desempeño organizacional de cumplimiento, además se adjudica directamente a esta dirección lo referente y al clima laboral, de tal manera que directamente le corresponde gestionar el comportamiento de sus integrantes respecto a los fines institucionales. Por otra parte, a la Dirección de Coordinación Técnica y Planeación le compete la comunicación externa de la institución en cuanto a promoción, difusión y publicidad, ámbito que atañe a la repersonalización institucional y se analizará de manera particular en apartados sucesivos; además, resulta relevante que en este nivel de la estructura orgánica recae la prevención de conflictos de interés y de las conductas éticas de quienes integran la organización, cuestiones que interesa también desde la perspectiva de los valores en la cultura organizacional de este sistema experto.

Bajo la Dirección de Coordinación Técnica y Planeación se encuentra una menor ramificación de instancias a diferencia de las otras direcciones, ya que solamente cuenta con tres gerencias para cumplir con el objetivo y funciones establecidas: Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Informática, Gerencia de Comunicación y Difusión (FIFOMI, 2021).

Figura 12. Primer nivel jerárquico del núcleo de saber experto del FIFOMI



Así, el orden jerárquico del núcleo de saber experto del FIFOMI está constituida por la Dirección General, la Dirección de Operación y Apoyo Técnico, la Dirección de Crédito, Finanzas y Administración, y la Dirección de Coordinación Técnica y Planeación como se muestra en la Figura 12. En conjunto, el núcleo de saber experto del FIFOMI tiene entre sus responsabilidades

funciones fundamentales para la institución en materia de cumplimiento, si bien la lista de funciones directivas es muy extensa como se constata el Manual de Organización (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021), en la Tabla 12 se sintetizan algunas de las responsabilidades que derivan de las funciones asignadas a los altos niveles de la jerarquía que conforman el núcleo de saber experto.

Tabla 9. Responsabilidades del núcleo de saber experto del FIFOMI (Primer nivel jerárquico)

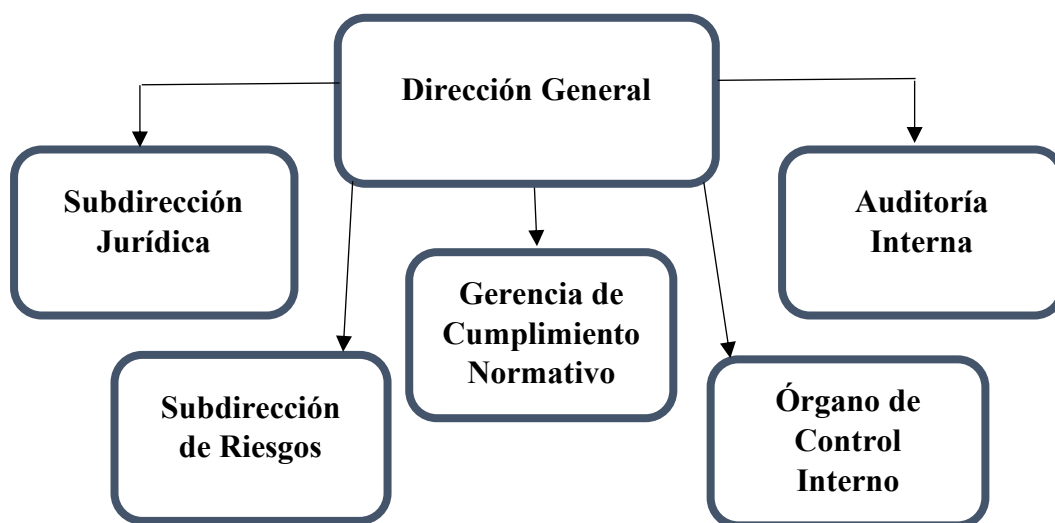
Responsabilidades
Cumplimiento de la misión y los objetivos de la organización Funcionamiento articulado y coherente de todas las áreas Cumplimiento y mejora de la normatividad Dirigir la promoción del financiamiento Potenciar la capacidad productiva y competitiva de la pequeña y mediana minería Cumplimiento de las condiciones contractuales de créditos Administración y supervisión de los recursos financieros Dar seguimiento a la cartera crediticia para evitar su deterioro Emitir informes de resultados Controlar el proceso crediticio para evitar desviaciones Dirigir el óptimo desempeño de los recursos humanos Incorporar estrategias de difusión de servicios institucionales Coordinar la prevención de conflictos de interés

Añadido a los niveles directivos ya descritos, bajo la Dirección General también componen la estructura orgánica del FIFOMI se encuentran la Subdirección Jurídica, la Subdirección de Riesgos, la Gerencia de Cumplimiento Normativo, Auditoría Interna¹⁴ y el Órgano de Control

¹⁴ Supeditado también al Comité de Auditoría.

Interno¹⁵. A continuación, se describen algunos rasgos relevantes de estos niveles de la estructura organizacional del FIFOMI.

Figura 13. Segundo nivel jerárquico del núcleo de saber experto del FIFOMI



La Subdirección Jurídica es la encargada de representar legalmente al FIFOMI en todas las controversias administrativas, laborales, civiles y/o penales, así también de aplicar la normativa a contratos y convenios celebrados para salvaguardar el patrimonio del Fideicomiso. Las funciones establecidas para esta Subdirección son doce de las cuales se destacan las siguientes:

1. Supervisar y aplicar la normativa para la revisión de contratos de crédito, así como elaborar y suscribir los contratos de adquisiciones, de servicios y recursos humanos.
2. Autorizar los dictámenes y estudios jurídicos necesarios para el desarrollo de las actividades institucionales.

¹⁵ Supeditado también a la Secretaría de la Función Pública.

3. Representar a la Unidad de Transparencia ante el INAI para dar atención a las solicitudes de información.

Las funciones referidas dejan clara la responsabilidad de la Subdirección en el cumplimiento normativo no sólo en lo que respecta los créditos, sino a otras actividades que requieren de una representación legal como lo son las adquisiciones, los servicios y los recursos humanos; añadido, en el tema de la transparencia y acceso a la información pública, esta subdirección también es fundamental para cumplir con esta finalidad. Bajo la dirección de la Subdirección Jurídica se encuentra solamente la Gerencia de Procesos Contenciones cuyo objetivo es la representación legal del Fideicomiso en pleitos y cobranzas, y en el cumplimiento de los requerimientos normativos en cuanto a contratos adquiridos por la institución (FIFOMI, 2021).

En lo que respecta a la Subdirección de Riesgos, esta instancia responde al objetivo de administrar los riesgos de crédito, mercado, liquidez y operacional que implican al Fideicomiso, mientras sus funciones se extienden a trece puntos de los cuales se destacan aquí los siguientes (FIFOMI, 2021):

1. Dirigir el desarrollo y actualización de los objetivos, lineamientos, metodologías, modelos y parámetros de identificación, medición, límite, control, información y revelación de riesgos posibles que pueda enfrentar la institución.
2. Dirigir la elaboración del Manual para Administración Integral de Riesgos según la normatividad vigente.
3. Llevar a cabo estimaciones de la exposición por tipo de riesgo, ligadas a resultados o al valor del patrimonio para cumplir regulaciones en la materia.
4. Participar en las modificaciones a la normatividad crediticia.

Queda claro que a la Subdirección de Riesgos le corresponden responsabilidades ante los riesgos posibles dentro de la institución, de tal manera, que hay previsión ante obstaculización al cumplimiento proveniente de riesgos que como ya se explicó, en los sistemas expertos son continuos e inevitables, pero sí controlables o manejables. En este caso particular, el riesgo crediticio es fundamental para esta Subdirección, debido a que el crédito es uno de los servicios sobre los que se cimenta la estructura organizacional de FIFOMI.

Otro nivel de la estructura orgánica de FIFOMI es la Gerencia de Cumplimiento Normativo, la cual en específico tiene el objetivo de dirigir lo relacionado al diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles regulatorios del Fideicomiso, además de establecer acciones de control para el mejoramiento y desarrollo administrativo institucional mediante manuales de políticas y procedimientos (FIFOMI, 2021). En el Manual (FIFOMI, 2021) se le confieren diez funciones de las cuales se destacan aquí:

1. Propiciar el apego al Sistema de Control Interno mediante el establecimiento de medidas y controles en sus operaciones y prestación de servicios para coadyuvar a la consecución de los objetivos institucionales.
2. Dirigir las revisiones al cumplimiento de disposiciones normativas aplicables al FIFOMI para que haya apego a la normatividad.
3. Efectuar revisiones de las operaciones de FIFOMI para verificar su apego al cumplimiento de políticas y procedimientos establecidos en manuales y disposiciones legales.
4. Elaborar y presentar informes de revisiones, evaluaciones y exámenes a las operaciones del FIFOMI.

5. Elaborar registro de los objetivos del Sistema de Control Interno, lineamientos para su implementación y de los manuales para procurar que los mecanismos de operación sean acordes con las estrategias y fines del FIFOMI.

Así, la Gerencia de Cumplimiento Normativo es vigilante y reguladora de las operaciones y procesos de la institución que de una u otra manera deben responder a disposiciones normativas, en este sentido, la relevancia de este nivel de la estructura orgánica es clave para el funcionamiento del fideicomiso con apego jurídico.

La Auditoría Interna, subordinada no solamente a la Dirección General sino también al Comité de Auditoría, tiene el objetivo de verificar el cumplimiento de objetivos, políticas, lineamientos y manuales de procedimientos, a los cuales debe la revisión objetiva, independiente y sistemática del funcionamiento operativo de la entidad, esto para aportar recomendaciones que doten de valor a los procesos. Las funciones adjudicadas en el Manual de Organización (FIFOMI, 2021) son vastas pues se enumera un total de dieciocho de las cuales aquí se destacan las siguientes:

1. Verificar la alineación de las estrategias operativas con el cumplimiento de las metas y objetivos mediante pruebas sustantivas, procedimentales y de control.
2. Evaluar la independencia de la estructura organizacional, verificar el cumplimiento de funciones y el ejercicio de facultades atribuidas, además de verificar el Sistema de Control Interno y su consistencia con los objetivos y lineamientos vigentes.
3. Informar a la Comisión los resultados derivados de revisiones, y cuando aplique informar a las autoridades competentes sobre irregularidades detectadas y sus posibles responsabilidades administrativas.

4. Colaborar y poner a disposición los informes de resultados de las auditorías y evaluaciones a la Comisión, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control y Auditores Externos.

5. Elaborar semestralmente (al menos) el resultado de la Gestión de Auditoría Interna ante el H. Comité de Auditoría y la Dirección General.

El objetivo y las funciones de la Auditoría Interna señalan la relevancia de este nivel de la estructura orgánica en lo que respecta al funcionamiento óptimo de la institución, particularmente en el cumplimiento de metas y objetivos, ya que se le confiere la responsabilidad de evaluar e informar sobre los resultados de esta observancia, misma que resulta destacada para la transparencia y mejora institucional.

En suma, el núcleo de saber experto en este segundo nivel jerárquico también adquiere como parte de sus funciones responsabilidades cruciales para la institución que sirven de apoyo a las adquiridas por las instancias correspondientes al primer nivel jerárquico de la estructura organizacional del FIFOMI, como se muestra en la Tabla 10.

Tabla 10. Responsabilidades del núcleo de saber experto del FIFOMI (Segundo nivel jerárquico)

Responsabilidades
Representar a la Unidad de Transparencia ante el INAI para dar atención a las solicitudes de información.
Representación legal del fideicomiso en pleitos y cobranzas.
Participar en las modificaciones a la normatividad crediticia.
Informar y revelar riesgos posibles que pueda enfrentar la institución.
Propiciar el apego al Sistema de Control Interno.
Dirigir las revisiones al cumplimiento de la normatividad.
Revisar el apego al cumplimiento de políticas y procedimientos establecidos en manuales y disposiciones legales.

Verificar el cumplimiento de funciones. Informar sobre irregularidades detectadas. Poner a disposición de las autoridades los informes de resultados y auditorías.
--

Respecto a los componentes de la estructura organizacional de FIFOMI ya explicadas en este subapartado, se ha esclarecido que los objetivos y funciones de las direcciones, subdirecciones y gerencias están constituidas y reguladas mediante una estructura jerárquica determinada formalmente por el Manual de Organización (FIFOMI, 2021) y representada en un organigrama oficial en el que la conducción vertical es preponderante para la interacción entre integrantes de cada uno de los niveles, es decir, según ha referido Cuenú (2011), es posible comprender al Manual de Organización y al Organigrama como elementos visibles de la estructura organizacional de FIFOMI, que además, siguiendo a Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske (2011), su existencia y mantenimiento son resultado de decisiones administrativas; y finalmente, quedan evidenciadas las funciones de las distintas áreas de la organización, como ha explicado Eggers (2012): lo relativo a la responsabilidad, a la autoridad y las interrelaciones para lograr los objetivos organizacionales.

4.1.2. Objetivos y fines

Por tratarse el FIFOMI de una institución de fomento dependiente de los recursos económicos de la federación, el artículo 134 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022) le sujeta al cumplimiento eficiente, eficaz, transparente y honrado de los objetivos a los que destina los recursos recibidos. Por lo tanto, el cumplimiento de sus objetivos es un asunto de cumplimiento de obligaciones jurídicas.

El Manual de Organización del FIFOMI (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021), establece que:

El objetivo general del FIFOMI es mejorar, ampliar y desarrollar técnicas de explotación, beneficio y comercialización de minerales fomentando el desarrollo de la minería nacional y su cadena de valor mediante financiamiento, capacitación y asistencia técnica preferentemente a la pequeña y mediana minería (p. 7).

El análisis de documentos institucionales del FIFOMI, ha mostrado que su objetivo organizacional se manifiesta en normas escritas y procedimientos, y que la misma organización se encuentra estructuralmente orientada, al menos en su sentido formal, a perseguir objetivos específicos, como ya ha explicado Giddens y Sutton (2015), Eggers (2012). Al reconocer al Fideicomiso de Fomento Minero como una entidad especializada y por ende un núcleo de saber experto, cabe precisar que su enfoque experto está encausado al cumplimiento de objetivos y fines organizacionales.

De acuerdo con el Manual de Organización (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021), los fines organizaciones del FIFOMI son:

1. Proporcionar asesoría técnica y administrativa a concesionarios y causahabientes de yacimientos de mineras para la exploración, explotación, beneficio, industrialización y comercialización de los productos y sus derivados.
2. Promover el estudio de procesos que incrementen el aprovechamiento de mineras y realizar cursos de capacitación para mineros, ejidatarios y pequeños propietarios.
3. Recibir y otorgar créditos para financiar actividades relativas a su objeto.

Por su parte, en el Informe de austeridad republicana del ejercicio fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2022b), los fines del fideicomiso se expresan de la siguiente manera:

1. Otorgar y recibir créditos para financiar las actividades relativas a su objeto.
2. Efectuar por conducto de la Fiduciaria operaciones de descuento de los títulos de crédito que se emitan.
3. Proporcionar asesoría técnica y administrativa para la organización de los concesionarios y causahabientes.
4. Promover la instalación de empresas mineras e industrializadoras de productos para fortalecer la demanda interna, sustituir importaciones y favorecer exportaciones.
5. Promover el estudio de procesos que incrementen el aprovechamiento de minerales y la realización de cursos de capacitación para mineros, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
6. Arrendar en cualquier de sus formas, administrar y enajenar sus bienes muebles e inmuebles según sea necesario para su objeto.

En esta investigación se ha analizado únicamente lo referente al financiamiento crediticio como uno de los fines organizacionales del FIFOMI, ya que, entre los fines organizacionales de la institución, el otorgamiento de créditos para el financiamiento de las actividades mineras es esencial para la estructura y los procesos organizacionales de la entidad.

El Informe de austeridad republicana del ejercicio fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2022b) es un documento que proporciona información institucional sobre el cumplimiento e incumplimiento de objetivos, metas y fines del FIFOMI. Por ejemplo, respecto al otorgamiento de créditos para el financiamiento, se expone que durante el

ejercicio fiscal 2021 la colocación de créditos registró una variación real de 15.3% menor que la colocación registrada en 2020, debido a que no se generaron las colocaciones programadas para el periodo de enero a diciembre 2021.

Sobre la resolución de solicitudes de crédito durante 2021 en el Informe se indica que se cumplió parcialmente en atenderlas ya que solamente se logró atender un 76.3% de estas, mientras en la participación de la cartera del FIFOMI con respecto a la cartera total de la Banca de Desarrollo se registró una meta de cumplimiento del 89% (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2022b).

El informe de Avance y Resultados 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021) también aporta datos relevantes sobre el cumplimiento e incumplimiento de los objetivos, fines y metas del FIFOMI, respecto a su contribución al nuevo modelo de desarrollo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El Programa Institucional del FIFOMI definió para esto los siguientes objetivos prioritarios:

1. Aumentar el financiamiento a las MIPYMES del sector minero y su cadena de valor.
2. Mejorar las habilidades y capacidades del capital humano en las MIPYMES mineras.

Sobre las acciones orientadas a cumplir con el objetivo 1, el FIFOMI informa que durante 2021 se colocaron créditos por 4,490.8 mdp otorgados a través de intermediación financiera bancaria y especializada, crédito directo y la utilización de la plataforma de NAFIN. Sin embargo, en este informe reconoce que hubo factores que incidieron en la consecución del objetivo prioritario 1 en el 2021, sobre todo por el contexto económico suscitado que ya se abordará en apartados sucesivos, hecho que se reconoce implicó una limitación grave para el otorgamiento de créditos.

De lo anterior, se deduce que, para el FIFOMI, según consta en los documentos institucionales referidos, no hubo un cumplimiento total de los objetivos y de los fines trazados en materia crediticia, como se muestra en la Tabla 11.

Tabla 11. Incumplimiento de objetivos, metas y fines del FIFOMI 2021.

Objetivos, metas y fines	Cumplimiento / Incumplimiento	Porcentaje de cumplimiento	Factores que obstaculizaron
Fomento de la minería nacional y su cadena productiva mediante la ampliación del financiamiento.	Incumplimiento.	Disminución del 15.3% respecto 2020.	Sanitarios derivados de la pandemia. Económicos vinculados a la pandemia.
Colocación de créditos programados.	Incumplimiento.		Ineficacia en colocaciones de crédito.
Resolución de solicitudes de crédito	Incumplimiento.	76.3%.	Solicitudes tardías.
Contribución al modelo de desarrollo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.	Incumplimiento.		Sanitarios derivados de la pandemia. Económicos vinculados a la pandemia.
Aumentar el financiamiento a las MIPYMES del sector	Incumplimiento.		Sanitarios derivados de la pandemia.

minero y su cadena de valor.			Económicos vinculados a la pandemia.
Participación en la cartera de la Banca de Desarrollo.	Incumplimiento.	89%.	

4.1.3. Transparencia y rendición de cuentas

Como ya se ha referido, el Artículo 11 de La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2022) confiere a los fideicomisos públicos realizar informes y reportes sobre el cumplimiento y sobre el ejercicio de recursos ejercidos, además que tal información debe estar a disposición del público en general; esta obligación institucional también se ha señalado como parte de las responsabilidades conferidas a la primera y segunda jerarquía de la estructura organizacional del FIFOMI. Al indagar sobre esta responsabilidad institucional, se ha encontrado que el FIFOMI ha cumplido con la elaboración y publicación de una serie de informes bajo el nombre de Informe de Austeridad Republicana del Ejercicio Fiscal, estos informes se han presentado de manera constante en lo correspondiente al ejercicio fiscal de los años 2019, 2020 y 2021.

Adicional al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los informes presentados por FIFOMI también enfatizan en el cumplimiento de la Ley Federal de Austeridad Republica y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por su parte, en el informe Avance y Resultados 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2022a) se destaca el cumplimiento conforme lo establecido para los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

En el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas, el FIFOMI enfatiza en el apego de sus operaciones a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

(Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021), además institucionalmente hay una presunción explícita de cumplimiento y proactividad en materia de transparencia que se invita institucionalmente a revisar en el sitio web de la Plataforma Nacional de Transparencia. Los datos de transparencia sobre FIFOMI alojados en internet para la libre consulta suman un total de 6,975 resultados, de los cuales 6,331 corresponden a información pública, pero también se encontraron 639 solicitudes y 5 quejas de respuesta (En observación digital, 20 de enero 2023).

De acuerdo con los resultados de búsqueda sobre FIFOMI registrados en la Plataforma Nacional de Transparencia, constatan que el proceso de transparencia y rendición de cuentas establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021) cumple con la obligación de usar tecnologías de la información para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información, establecida en el artículo 24 de la LEGTAIP, así como lo referido en el artículo 77 de la misma ley respecto al deber institucional de poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible la información, por ejemplo, en lo referente a información financiera del ejercicio fiscal, contratos de obras, bienes y servicios, indicadores de resultados y resultados de auditorías (En observación digital, 20 de enero 2023).

Tabla 12. Información pública transparentada en la PNT

Tipo de datos del FIFOMI en la PNT
Información financiera. Contratos de obras, bienes y servicios. Indicadores de resultados. Resultados de auditorías. Gastos en comisiones oficiales. Comité de transparencia. Gastos de publicidad oficial.

Deuda pública.
Estructura orgánica.
Servicios Públicos.
Recomendaciones de derechos humanos.
Monto, uso y destino del patrimonio.
Constitución o extinción del fideicomiso.
Ingresos.
Inventarios de bienes.
Padrón de beneficiarios.
Normatividad.
Padrón de proveedores y contratistas.
Donaciones.

En cuanto a las solicitudes de información y las instituciones que más solicitudes de información reciben sobre el FIFOMI, destacan la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Economía, y aunque los asuntos sobre lo que se solicita información son variados, tienen una relación directa con el funcionamiento organizacional en materia de cumplimiento de la normatividad. Por ejemplo, en una solicitud del 18 de marzo de 2022, dirigida a la SFP, se solicita información sobre cuántos órganos internos de control existen y cuáles son, además de cuántos procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria han iniciado, y cuáles de esos procedimientos han sido por conductas no graves y cuántos por conductas graves, la respuesta a la petición se realizó casi un mes después a través de la plataforma en un archivo en formato pdf descargable en el que se indica que entre los años 2021 y 2022 se realizaron un total 151 procedimientos, sin embargo precisa que la información no sistematiza estos procedimientos en faltas administrativas graves o no graves, e indica que dichos datos exceden las capacidades técnicas y operativas del área (En observación digital, 22 de enero 2023).

Sobre el caso anterior, se evidencia que hubo respuesta a la información solicitada, aunque los datos brindados responden parcialmente a lo solicitado, ya que se manifiesta la imposibilidad de indicar la distinción entre faltas administrativas graves y no graves. Por su parte, la transparencia y la rendición de cuentas se destaca en los documentos institucionales del FIFOMI en términos de cumplimiento, además que la transparencia y la rendición de cuentas se cuentan entre los valores reconocidos como propios del personal que labora en la institución (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021). Sin embargo, los datos obtenidos no han permitido determinar si FIFOMI cumple a cabalidad con la transparencia y rendición de cuentas, debido a que no se hizo una indagación exhaustiva de las solicitudes atendidas, aunque en los casos revisados de entre 2021 y 2022 se detectó que ocurren parcialidades en la información publicada, aunque se refiere de manera general el motivo por el cual se omiten ciertos datos requeridos.

4.2. Funcionamiento informal. Perspectivas de funcionarios, exfuncionarios y usuarios

Para comprender el funcionamiento informal del FIFOMI, es decir, para ir más allá del análisis de documentos institucionales, se ha entrevistado a usuarios, a funcionarios y exfuncionarios de esta entidad de fomento. Los datos recopilados han permitido el análisis del FIFOMI como sistema experto en términos de fiabilidad y riesgo que los informantes le confieren al desempeño institucional, a los procesos normativos y de transparencia, y particularmente al del trámite crediticio.

Así, el análisis de la dimensión informal en la estructura organizacional del FIFOMI se fundamenta en los datos obtenidos mediante entrevista a funcionarios, exfuncionarios y usuarios quienes desde sus experiencias y conocimientos dan cuenta de su funcionamiento estructural informal, de acuerdo con Cuenú (2011), lo no escrito ni representado formalmente pero existente

en el comportamiento organizacional. Si bien en perspectiva de algunos informantes, al interior de FIFOMI hay un actuar que coincide con la estructura formalmente establecida, hay otros informantes que señalan aspectos distantes en estas materias respecto a las cualidades formales de la estructura organizacional.

Como ya se ha mencionado, el carácter estructural del Fideicomiso de Fomento Minero es jerárquico y burocrático por tratarse de un fideicomiso público sujeto a las condiciones de las instituciones de la administración pública federal. El Manual de Crédito (Dirección de Crédito, Finanzas y Administración del Fideicomiso de Fomento Minero, 2015) permite conocer los procedimientos internos y externos de trámites referentes al acceso de servicios de financiamiento; otros documentos auxiliares que se encuentran en su página de internet, por ejemplo, Requisitos de Crédito, Trámites y Servicios, Financiamiento, también ayudan a conocer el proceso burocrático crediticio, sin embargo, las entrevistas a usuarios, funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI permiten profundizar en la comprensión de estos procesos en el marco de la obstaculización y el riesgo para el óptimo funcionamiento institucional.

En este sentido, el enfoque adoptado permite revelar cómo la dimensión informal de la organización influye de manera decisiva en la implementación de los procesos normativos y administrativos, particularmente en el acceso al financiamiento. El contraste entre la estructura formal y las prácticas informales documentadas en el trabajo de campo evidencia la existencia de tensiones, ambigüedades y criterios no estandarizados que inciden en la percepción de fiabilidad y riesgo por parte de los usuarios, como se explicará en los siguientes subapartados.

4.2.1. Procesos burocráticos en el trámite crediticio

Pese a que, entre las funciones específicas de la Dirección de Coordinación Técnica y Planeación, se encuentra la dirección de acciones en materia de tecnologías de información y comunicaciones para lograr la optimización de recursos, en la práctica se ha registrado que el trámite crediticio está establecido como un trámite cuya única manera de realizarlo es presencialmente, por cual es indispensable acudir a una Gerencia Regional del FIFOMI o directamente a las Oficinas Centrales ubicadas en la Ciudad de México. Lo anterior muestra que en el trámite de crédito no se han incluido las tecnologías de la información y de la comunicación para optimizar este procedimiento a través de internet, además que en la página de internet del FIFOMI no se especifican los pasos para tramitar un crédito, solamente se refiere al documento de Requisitos de Crédito Directo, y aunque se ofrece atención vía telefónica para informes, su disponibilidad está restringida por los días y los horarios laborales de la institución.

Respecto a la observación anterior, un usuario de servicios crediticios menciona:

Al realizar un trámite de solicitud de línea de crédito tuve que asistir a la oficina regional de la Ciudad de México. El trámite por medios digitales no fue posible, pero el seguimiento considero que fue bueno, el personal nos llevó de la mano de una manera excelente, pese a que solicitan muchos formatos y requisitos, desde el inicio nos dieron acceso directo a su manual de crédito y compartieron algunos formatos de Excel que apoyaron para que el trámite fuera más rápido (U10, en entrevista, diciembre 2022).

La referencia anterior muestra que, aunque para este usuario el proceso burocrático contiene muchos requisitos y ve en ello un obstáculo, reconoce en la atención de sus funcionarios un trato adecuado que incluso le permitió agilizar el trámite, además no muestra inconformidad con la necesidad de acudir presencialmente a la oficina de Ciudad de México. En contraste, otro usuario de servicios crediticios señala a la burocracia y a la poca claridad de los procesos del

trámite como un obstáculo para el acceso al financiamiento (U5, en entrevista, enero 2023); en el mismo sentido, otro usuario identifica a la falta de innovación y actualización como obstáculos para el fácil acceso al financiamiento (U8, en entrevista, febrero 2023).

Tabla 13. Obstaculización al trámite de crédito. Perspectiva de usuarios.

Obstaculización
Falta de información y poca claridad de los procesos de trámite.
Rezago tecnológico y falta de innovación y actualización digital.
Muchos formatos y requisitos.

Al indagar mediante entrevista a funcionarios y exfuncionarios su opinión sobre los obstáculos para lograr un fácil acceso al financiamiento a personas físicas y morales se han identificado las siguientes consideraciones:

1. Escasez de recursos presupuestales.
2. Baja capacidad técnica financiera de los potenciales acreditados.
3. Procesos burocráticos lentos.
4. Capacidad técnica limitada de funcionarios.

Sobre la escasez de recursos presupuestales, un exfuncionario cree que el presupuesto otorgado ha sido insuficiente porque “solamente ha estado dirigido al gasto operativo y no a la inversión en tecnología para atender de manera expedita y transparente a los potenciales acreditados” (1EF, en entrevista, junio 2022). En el mismo sentido, otro exfuncionario indica que “la falta de capital y recursos se debe a que se ha destinado a atender otras prioridades más políticas en vez de a otras verdaderamente funcionales (3EF, en entrevista, julio 2022).

Respecto al punto número 2, un exfuncionario refiere que el FIFOMI ha cumplido parcialmente con la colocación de créditos y argumenta que esto se debe a que “la mayoría de los prospectos que se acercan no cumplen con los prerequisites para ser evaluados por los altos costos económicos en los que se incurren” (1EF, en entrevista, junio 2022).

Sobre los procesos burocráticos lentos un exfuncionario enfatiza en que la burocracia “merma la conducción adecuada de las actividades y procesos, además que el exceso de entes supervisores y sanciones en la banca de desarrollo en general deriva en una parálisis parcial por temor a las consecuencias. La verdad es que la burocracia sólo encarece el costo de cualquier actividad” (1EF, en entrevista, junio 2022). También un funcionario indica que la burocracia es demasiada y está alineada a intereses políticos, y precisa que esto se vuelve un obstáculo para que las personas físicas y morales puedan acceder con facilidad al financiamiento (9F, en entrevista, febrero 2023).

En suma, funcionarios y exfuncionarios coinciden en el mayor de los casos en que la burocracia ha obstaculizado el cumplimiento al interior del FIFOMI. Sin embargo, en lo que respecta a los procesos burocráticos, hay funcionarios que en vez de ver en estos un obstáculo, consideran que facilitan el cumplimiento pues permiten establecer controles para el logro de objetivos (F2, en entrevista, julio 2022), incluso llega a ser justificable, en palabras de una funcionaria de la Secretaría de Hacienda: “La burocracia tiene que existir porque así están diseñadas este tipo de entidades, el problema no es la burocracia en sí, sino la gestión que se hace de esos procesos y normas de actuación” (F11, en entrevista, febrero 2023).

Sobre la capacidad técnica limitada de funcionarios, un exfuncionario enfatiza en que este obstáculo agudiza el mal manejo que llega a haber en el otorgamiento y recuperación de créditos (3EF, en entrevista, julio 2022). Respecto a este mismo limitante, otro exfuncionario coincide y

señala que se debe a la naturaleza humana de las instituciones y precisa lo siguiente: “las instituciones las establecen las personas y ahí está el obstáculo, que quienes las operan no están exentos de faltas” (6EF, en entrevista, enero 2023). Este dato evidencia cómo la capacidad técnica limitada de los funcionarios no solo representa una deficiencia individual, sino una vulnerabilidad estructural que afecta el desempeño institucional.

Tabla 14. Obstaculización al trámite de crédito. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios

Obstaculización
Escasez de recursos presupuestales.
Baja capacidad técnica financiera de los potenciales acreditados.
Procesos burocráticos lentos.
Capacidad técnica limitada de funcionarios.

4.2.2. Transparencia institucional y rendición de cuentas. Perspectiva de usuarios, funcionarios y exfuncionarios

Como se ha expuesto en el subapartado 2.3.2. El fideicomiso en el marco jurídico mexicano, el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen las obligaciones para el FIFOMI en materia de transparencia institucional. En este subapartado, en contraste con la presentación de informes, los datos obtenidos mediante entrevista a usuarios, funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI permitieron realizar un análisis más amplio de la transparencia en términos de cumplimiento e incumplimiento. Al preguntar a exfuncionarios sobre si consideran que existe falta de transparencia en el FIFOMI y otras instituciones mexicanas de la banca de

desarrollo, en su totalidad indicaron que sí, mientras los funcionarios si bien reconocieron la opacidad como un riesgo, otorgaron fiabilidad a los procesos de auditoría y control.

Al hablar con exfuncionarios sobre el tema de la falta de transparencia, sale a relucir la problemática de la corrupción, por ejemplo, un exfuncionario relaciona a la corrupción como un riesgo que derivado de la falta de transparencia (1EF, en entrevista, junio 2022), y otro exfuncionario denuncia respecto a la recuperación de garantías: “La corrupción es evidente ya que se percibe que se ha dejado de cobrar con el objetivo de obtener favores políticos o económicos a favor de unos cuantos y no para el beneficio de la institución” (3EF, en entrevista, julio 2022). Un exfuncionario también alerta sobre cómo la falta de transparencia ha llevado a los fideicomisos hacia la corrupción y señala: “La falta de transparencia es un gran problema institucional general en México pese a que se ha avanzado con leyes, en el ámbito financiero prevalecen obstáculos para la rendición de cuentas” (6EF, en entrevista, enero 2023).

Por su parte, hay funcionarios que reconocen la falta de transparencia como un riesgo que existe en los fideicomisos, sin embargo no afirman que este riesgo sea un hecho, por ejemplo, un funcionario empleado en el FIFOMI remarca que este riesgo no es factible porque como todo fideicomiso el FIFOMI es constantemente auditado por entidades reguladoras, además que se cuenta con una contraloría interna que se suma a las auditorías externas, por lo cual considera que los mecanismos de transparencia son adecuados (2F, en entrevista, julio 2022). Otro funcionario reconoce a la falta de transparencia como un riesgo, pero recuerda que la Secretaría de la Función Pública cumple con su tarea de vigilar que no se cometan operaciones ilícitas y practica periódicamente auditorías a los fideicomisos (4F, en entrevista, septiembre 2022).

Tabla 15. Fiabilidad y riesgo en la transparencia y rendición de cuentas. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Perspectiva	Fiabilidad	Riesgo
Funcionarios.	Mecanismos de transparencia. Procesos de auditoría y control. Entidades reguladoras. Secretaría de la Función Pública.	Opacidad.
Exfuncionarios.	Avance en leyes de transparencia.	Opacidad. Corrupción. Favores políticos. Cartera vencida.

Al preguntar a funcionarios y exfuncionarios sobre cómo piensan que el FIFOMI podría mejorar en materia de rendición de cuentas destacan las siguientes recomendaciones puntuales sobre los requisitos de trámite, la participación ciudadana, los procesos de contraloría, la capacitación y la supervisión de funcionarios.

Un exfuncionario, por ejemplo, sugiere que se incorporen requisitos que permitan cumplir de manera homogénea y transparente dando la misma oportunidad a potenciales acreditados (1EF, en entrevista, junio 2022). Otro exfuncionario señala la necesidad de incorporar un consejo ciudadano al que se le rindan cuentas y se incorporen criterios de gobierno corporativo, además de que se cuente con una verdadera contraloría capaz de evaluar riesgos, estructuras, principios, políticas y procesos para determinar planes reales de acción (3EF, en entrevista, julio 2022). Por su parte, entre los funcionarios se propone establecer procesos abiertos de gestión donde la ciudadanía tome parte en la vigilancia de su actuar institucional, además de capacitación y supervisión cercana al personal y funcionarios de primer nivel (6F, en entrevista, enero 2023; 9F, en entrevista, febrero 2023).

Tabla 16. Recomendaciones de mejora en materia de transparencia y rendición de cuentas. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Perspectiva	Recomendación
Funcionarios.	Establecer procesos abiertos de gestión. Participación de la ciudadanía en la vigilancia del actuar institucional. Supervisión cercana al personal y funcionarios de primer nivel.
Exfuncionarios.	Incorporar requisitos que permitan oportunidades iguales a potenciales acreditados. Incorporar un consejo ciudadano para rendición de cuentas. Incorporar criterios de gobierno corporativo. Contar con una contraloría eficaz en evaluación de riesgos, estructuras, principios, políticas y procesos.

Por otra parte, al preguntar sobre cómo piensan que el FIFOMI podría mejorar en materia de recuperación de garantías entre los exfuncionarios se destaca la necesidad de fortalecer la normatividad mercantil haciendo más expeditos los juicios (1EF, en entrevista, junio 2022), así como de apegarse a procedimientos jurídicos y la elaboración de contratos enfáticos en las obligaciones crediticias (6EF, en entrevista, enero 2023). También se refiere la necesidad de generar conciencia en la parte beneficiaria de que se trata de dinero público y esto no implica que se trata de dinero a fondo perdido (6EF, en entrevista, enero 2023).

Por su parte, la perspectiva de los funcionarios sobre la recuperación de garantías destaca por su fiabilidad en los procesos jurídicos y administrativos implicados en el cobro de créditos otorgados. Sin embargo, se enfatiza en que, para lograr la recuperación de fondos, es necesario que las garantías correspondientes a las líneas de financiamiento se hagan exigibles cuando se requiera (1EF, en entrevista, junio 2022; 2F, en entrevista, julio 2022)

Tabla 17. Recomendaciones de mejora en materia de recuperación de garantías. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Perspectiva	Recomendación
Funcionarios.	Hacer exigibles las garantías de recuperación cuando se requiera.
Exfuncionarios.	Fortalecer normatividad mercantil. Juicios expeditos. Apego a procedimientos jurídicos. Elaborar contratos enfáticos en las obligaciones crediticias. Generar conciencia entre beneficiarios.

La cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas, desde la perspectiva de las personas usuarios es coincidente en gran manera con la perspectiva de los exfuncionarios, pues afirman que existe falta de transparencia. Al respecto un usuario de trámites crediticios manifiesta así su opinión: “Considero que hay una falta de transparencia generalizada aunado a una falta de profesionalización y compromiso con los sectores productivos, esto yo creo que impide demasiado que se sepa que ocurre desde dentro como debería ser por tratarse de una institución pues pública, que funciona con recursos de todos” (8U, en entrevista, febrero 2023).

En suma, los datos obtenidos mediante entrevista a funcionarios, exfuncionarios y usuarios coinciden en señalar a la falta de transparencia y rendición de cuentas como un riesgo cotidiano

que atañe a los fideicomisos y particularmente al FIFOMI, sin embargo hay un matiz en sus perspectivas, pues para los funcionarios se trata de un riesgo controlable mediante el cumplimiento de los procedimientos de auditoría, mientras para los exfuncionarios su gestión no es suficiente e incluso le relacionan directamente con la problemática de la corrupción; por su parte, los usuarios no llegan a determinar causas o ejemplos de la falta de transparencia y rendición de cuentas, pero le perciben como un riesgo real junto a la corrupción.

4.2.3. La Fiabilidad y el riesgo sobre la normatividad

La normatividad general que constituye la estructura y funcionamiento del FIFOMI, como se ha detallado, es vasta y amplia como suele ser característico de las instituciones públicas. En este subapartado, con sustento en los datos obtenidos mediante entrevista a usuarios, funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI se explica la perspectiva de estos sobre el funcionamiento normativo del fideicomiso y se analiza en términos de fiabilidad y riesgo propia de los sistemas expertos. Esto permite identificar brechas entre la normatividad formal y su aplicación cotidiana. Las percepciones recogidas muestran que la fiabilidad institucional se ve afectada por ambigüedades y omisiones en la práctica. Así, la norma opera simultáneamente como sustento y fuente de riesgo en el sistema experto.

Al preguntar en entrevista a informantes sobre si consideran que la normatividad vigente para los fideicomisos es suficiente o insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, los resultados muestran una variación notable en las respuestas, sobre todo entre usuarios no se observan coincidencias, pues algunos le consideran suficientes y otros insuficientes y al indagar sus razones no refirieron datos sólidos sobre su perspectiva, sin embargo, son relevantes las respuestas de funcionarios y exfuncionarios pese a que no se detecte un consenso.

Hay informantes que manifiestan fiabilidad en la normatividad vigente, por ejemplo, un exfuncionario enfatiza en que las instituciones de fomento son un sector que está razonablemente regulado y cuenta con mecanismos de control eficientes (7EF, en entrevista, febrero 2023). En la misma dirección, un funcionario refiere: “Considero que la normatividad vigente para el cumplimiento de los objetivos de los fideicomisos es suficiente, además que actualmente la política pública de fideicomisos ha sido orientada a su uso más reducido posible” (2F, en entrevista, julio 2022).

Un exfuncionario considera que la normatividad ha sido suficiente para el cumplimiento de objetivos, pero especifica que para el caso de FIFOMI considera necesario “fortalecer el vínculo con la parte legal (concesiones) y técnica (Servicio Geológico Mexicano) para que logre ser más eficiente” (1EF, en entrevista, junio 2022). En contraste otro exfuncionario concibe a la normatividad como insuficiente y refiere que “los procesos internos hoy no tienen capacidad de maniobra y están sometidos a las políticas restrictivas del gobierno” (3EF, en entrevista, julio 2022).

De una manera más neutra, un exfuncionario precisa que no conoce a profundidad la normatividad que regula los fideicomisos, pero reconoce que en México la normatividad es amplia y buena, aunque señala como insuficiente el hecho de cumplirla: “lo insuficiente a veces es llevarla a cabo, cumplirla y velar su cumplimiento en lo operativo” (6EF, en entrevista, enero 2023). Esta perspectiva coincide con la de un funcionario que indica: “El problema es que las leyes son laxas, y pese a que sean leyes, hay funcionarios que ellos mismos sacan provecho de esto” (9F, en entrevista, febrero 2023).

Tabla 18. Fiabilidad y riesgo en la normatividad. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Perspectiva	Fiabilidad	Riesgo
-------------	------------	--------

Funcionarios.	Suficiencia de la normatividad vigente. Orientación al cumplimiento de los objetivos de los fideicomisos.	Reduccionismo de los fideicomisos en la política pública. Malas prácticas de funcionarios.
Exfuncionarios.	Regulación razonable. Eficiencia de los mecanismos de control.	Procesos internos. Políticas restrictivas del gobierno. Cumplimiento normativo Supervisión operativa.

4.3. Códigos y valores en la cultura organizacional formal e informal

El tema de la cultura organizacional ha sido central en esta investigación, ya que su estudio, como se ha explicado en el subapartado 3.4.2., desde este enfoque es relevante la comprensión de los valores y el comportamiento al interior de la organización, y ayuda a entender el funcionamiento organizacional en términos de eficacia o ineficacia. Los datos obtenidos mediante análisis de documentos institucionales del FIFOMI y mediante entrevistas a usuarios, funcionarios y exfuncionarios de esta institución de fomento, permitieron obtener una comprensión de su cultura burocrática distinguiendo entre los aspectos formal e informal de la cultura organizacional, como se detallará en los siguientes subapartados.

4.3.1. Dimensión formal de la cultura organizacional

Sobre el aspecto formal de la cultura organizacional de FIFOMI, una referencia directa se ha encontrado en su Manual de Organización, ya que dicho documento corresponde a un recurso tangible propio de nivel superficial de la cultura organizacional. En concreto, el apartado V del Manual se titula Cultura Organizacional y alude a la misión, visión, principios y valores; debido a

su cualidad formal y oficial, para fines de esta investigación, lo que el Manual refiere sirve de fundamento analítico para profundizar en la cultura organizacional del FIFOMI al momento de contrastarlo con su aspecto informal.

La misión que figura en el Manual es: “Otorgar financiamiento a la micro, pequeña y mediana minería en México y su cadena de valor, así como proporcionar asistencia técnica y capacitación (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021, p. 8); por su parte, la visión referida consiste en: “Ser la financiera líder en el desarrollo y fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana minería en México” (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021, p. 8). Como se observa, la misión y la visión organizacional del FIFOMI es compatible con los trámites y servicios ofrecidos por el fideicomiso, de tal manera que en términos generales se observa coherencia entre sus expectativas y acciones, sin embargo, esto se analizará a profundidad en el subapartado 5.3.2. sobre el aspecto informal de la cultura organizacional.

Los principios y los valores que atañen institucionalmente al FIFOMI se encuentran establecidos en el Código de Conducta elaborado por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2019). Asimismo, el Código de Conducta del FIFOMI está fundamentado en el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.

Los valores y principios del FIFOMI también se encuentran plasmados en su Manual de Organización (Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía, 2021). En suma, los valores del FIFOMI son once, y los principios son cinco, como se observa en la Tabla 19.

Tabla 19. Valores y Principios institucionales. Aspecto formal.

Valores	Principios
---------	------------

Interés público. Respeto. Respeto a los derechos humanos. Igualdad y no discriminación. Equidad de género. Entorno cultural y ecológico. Integridad. Cooperación. Liderazgo. Transparencia. Rendición de cuentas.	Legalidad. Honradez. Lealtad. Imparcialidad. Eficiencia.
---	--

De los principios referidos en los documentos institucional del FIFOMI, es de interés para esta investigación la indagación de la legalidad, la honradez y la eficiencia, aunque desde el aspecto informal, es decir, cómo es que se manifiestan o se encuentran ausentes en las prácticas cotidianas que ocurren al interior del FIFOMI. Lo mismo aplica para los valores de integridad, respeto, cooperación, transparencia y rendición de cuentas.

Además de explicitar los valores y principios del FIFOMI en sus documentos institucionales, el Código de Conducta tiene por objetivo promover la sensibilización del personal para que desempeñen sus funciones dentro de los principios establecidos, por ende, como parte de su aspecto cultural formal, este documento institucional resulta de interés. El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero, ha establecido en el Código de Conducta (2019):

Las medidas de actuación, comportamiento, principios y valores promovidos en el Fideicomiso, con la finalidad de asumir y aplicar un adecuado cumplimiento de las

funciones y atribuciones, inspirando con ello confianza a los ciudadanos en el desempeño del ejercicio del gobierno (p. 3).

En el documento del Código de Conducta se vuelve a referir la misión institucional del FIFOMI, pero a diferencia del Manual de Organización, la misión viene acompañada de un mensaje del director general de la institución en el que hace una explícita invitación a los servidores públicos del fideicomiso y cualquier persona que desempeñe funciones en las instalaciones del FIFOMI a “asumir su compromiso con la ética, la integridad, la prevención de conflictos de interés y en contra de conductas discriminatorias, de hostigamiento sexual y acoso sexual, así como de la no tolerancia a la corrupción” (Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero, 2021, p. 2019). En el mensaje anterior se encuentra un llamado enfático a la integridad y la no corrupción, hecho que resulta de interés, pues el tema de la corrupción se aborda como un riesgo real en los comportamientos dentro de la organización.

En general, los valores y los principios plasmados como obligaciones del personal del FIFOMI en el Código de Conducta, no difieren de los establecidos en el Manual de Organización, sin embargo, se aportan definiciones detalladas sobre lo que implica el cumplimiento de estos, hecho que vuelve más concretas las obligaciones adquiridas por sus integrantes. Por ejemplo, sobre la eficiencia refiere:

Los servidores públicos actúan conforme una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación (Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero, 2021, p. 7).

Y respecto a la transparencia señala:

Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones protegen los datos personales que estén bajo su custodia; privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto (Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero, 2021, p. 9).

En lo que respecta al comportamiento de los funcionarios en trámites y servicios, el Código enfatiza en que el servidor público tiene la obligación de atender a los usuarios de forma respetuosa, eficiente, oportuna, responsable e imparcial, además que señala algunas conductas que vulneran esta regla (Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero, 2021):

1. Otorgar información falsa sobre el proceso y requisitos para acceder a consultas, trámites, gestiones y servicios.
2. Tener una actitud contraria al servicio, respeto y cordialidad en el trato.
3. Realizar trámites y otorgar servicios de forma deficiente, retrasando tiempos de respuesta, consultas, trámites, gestiones y servicios.
4. Exigir requisitos o condiciones adicionales a los señalados por disposiciones jurídicas que regulan los trámites y servicios.
5. Discriminar por cualquier motivo la atención.

6. Recibir o solicitar cualquier tipo de compensación, dádiva, obsequio o regalo en la gestión realizada para el otorgamiento del trámite o servicio.

Tabla 20. Obligaciones del personal establecidas en el Código de Conducta.

Eficiencia	Transparencia	Trámites y servicios
Actuar con cultura de servicio orientada al logro de resultados. Procurar el mejor desempeño de sus funciones. Uso responsable y claro de recursos.	Proteger los datos personales bajo custodia. Privilegiar el principio de máxima publicidad de la información pública. Atender con diligencia los requerimientos de acceso a la información. Difundir de manera proactiva la información gubernamental.	Atención respetuosa. Atención oportuna. Atención responsable. Atención imparcial.

Las disposiciones anteriores localizadas tanto en el Manual como en el Código son aspectos de la cultura organizacional relacionados a los valores y comportamientos de sus integrantes que constituyen una parte central de la cultura organizacional en su sentido formal. En el siguiente apartado, habrán de analizarse desde su dimensión informal, es decir, desde su práctica cotidiana referida desde la perspectiva de sus funcionarios, exfuncionarios y usuarios.

4.3.2. Dimensión informal de la cultura organizacional

Para indagar sobre la práctica cotidiana de valores y principios entre miembros del FIFOMI, en concreto se ha planteado la pregunta: ¿cuáles son los valores y principios que han guiado su labor como funcionario? Entre los resultados obtenidos desde la perspectiva de funcionarios entrevistados, se han mencionado valores y principios establecidos en los documentos instituciones del FIFOMI, por ejemplo, los valores de la transparencia y de la integridad, pero también los principios de honradez y lealtad; sin embargo, también se mencionan otros valores y principios que no se encuentran en dichos documentos, como se observa en la Tabla 21.

Tabla 21. Valores y principios de funcionarios. Perspectiva de funcionarios.

Valores y principios del Código de Conducta	Otros valores y principios
Transparencia. Integridad. Honradez. Lealtad.	Responsabilidad. Honestidad. Ética.

En contraste, ante la misma pregunta, los exfuncionarios entrevistados también han coincidido con los funcionarios en que la transparencia y la honestidad son valores que guiaron su actuar como funcionarios, sin embargo, mencionan también al profesionalismo y a la neutralidad como se observa en la Tabla 22.

Tabla 22. Valores y principios de exfuncionarios. Perspectiva de exfuncionarios.

Valores y principios del Código de Conducta	Otros valores y principios
1. Transparencia.	1. Profesionalismo. 2. Honestidad. 3. Neutralidad. 4. Rendición de cuentas.

	5. Actitud de servicio.
--	-------------------------

Y al preguntar sobre cuáles principios y valores se observa que comparten entre sí los miembros de FIFOMI al interior de la institución, las respuestas no distan mucho de los resultados sobre la pregunta anterior, por ejemplo, los funcionarios entrevistados vuelven a mencionar la honradez, la honestidad, la lealtad, la responsabilidad, la ética y la transparencia. En contraste, los exfuncionarios señalaron además del profesionalismo, al compromiso, el sentido de pertenencia y el respeto.

Tabla 23. Valores y principios compartidos entre miembros del FIFOMI. Perspectiva de funcionarios y exfuncionarios.

Perspectiva	Valores y principios compartidos
Funcionarios.	Honradez. Honestidad. Lealtad. Responsabilidad. Ética. Transparencia.
Exfuncionarios.	Profesionalismo. Compromiso. Sentido de pertenencia. Respeto.

Al indagar sobre los valores y principios ausentes en el funcionamiento del FIFOMI, se encontró que para los funcionarios la ausencia de valores y principios no significa un riesgo institucional, pues hubo coincidencia entre estos informantes al considerar que al interior de la

organización no hay ausencia de valores ni principios, incluso al ampliar la cuestión, las respuestas permanecieron inamovibles, por ejemplo, un funcionario refirió:

Por más que trato no logro pensar en algún comportamiento que vaya contra los valores, al menos en el tiempo que yo he sido servidor público no me ha tocado presenciar algo así. Creo que hay muchos prejuicios sociales sobre el servicio público, pero yo he visto un actuar ético siempre (11F, en entrevista, febrero 2023).

En contraste a la fiabilidad de los funcionarios en los valores y principios institucionales, en las respuestas de los exfuncionarios sí se encontró la referencia a valores y principios ausentes, por ejemplo, se menciona la falta honestidad intelectual, el respeto al objeto principal del fideicomiso, pero también la cooperación al evocar la falta de trabajo en equipo.

Tabla 24. Valores y principios ausentes. Perspectiva de exfuncionarios.

Valores y principios ausentes
Honestidad.
Cooperación.
Respeto.

Al indagar en los informantes sobre los valores y principios que consideran como ideales a compartir en las instituciones de la banca de fomento, los funcionarios volvieron a mencionar valores y principios ya evocados, tales como la honradez, la transparencia, la honestidad y la ética. Por su parte, los exfuncionarios indicaron a la honestidad y el trabajo en equipo

Hasta aquí se han expuesto los hallazgos sobre los valores y los principios en el FIFOMI desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios, ahora interesa contrastarlos con las respuestas de usuarios. Desde su perspectiva, los usuarios indican como valores y principios

compartidos entre los miembros de FIFOMI, a la amabilidad y la atención cercana en los procesos de trámite por parte de los funcionarios. Mientras a la pregunta sobre cuáles principios y valores se observan ausentes al interior de FIFOMI, han señalado algunos que contrarían los mencionados por funcionarios y exfuncionarios como compartidos o que han guiado su función pública, tal es el caso de la transparencia y el profesionalismo, aunque se mencionan otros como la preparación y capacidad técnica, la experiencia y la honorabilidad. Respecto a los valores y principios que los usuarios creen que deberían compartirse en las instituciones de fomento se mencionan la transparencia, la prontitud, la vocación de servicio y la honorabilidad.

Tabla 25. Valores y principios. Perspectiva de usuarios.

Valores y principios que observan	Valores y principios ausentes	Valores y principios que deberían compartirse
Amabilidad. Atención cercana.	Transparencia. Profesionalismo. Preparación y capacidad técnica. Experiencia. Honorabilidad.	Transparencia. Prontitud. Vocación de servicio. Honorabilidad.

4.4. Creencias y comportamientos sobre el proceso comunicativo

Entre los informantes que han utilizado los servicios crediticios del FIFOMI se encuentra una coincidencia en términos de confianza y cumplimiento sobre la comunicación que la institución mantienen con sus usuarios, sin embargo, también destacan algunos aspectos que conciben en términos de obstaculización y riesgo. Por ejemplo, un usuario reconoce el esfuerzo comunicativo que el FIFOMI mantiene con sus grupos de interés a través de distintos canales y

recalca que, pese a la falta de mayor promoción comunicativa, el fideicomiso publica en sus redes sociales información clara y concisa de primera fuente que resulta de utilidad (U5, en entrevista, enero 2022).

Aunque los usuarios entrevistados reconocen que la institución proporciona la información necesaria para los trámites de crédito, hay quienes señalan que persiste la falta de promoción de los servicios crediticios por parte del FIFOMI, así como una falta de innovación tecnológica que permita una mayor cobertura digital y optimice los procesos del trámite. Por ejemplo, un usuario que ha hecho uso constante de sus servicios durante 5 años refiere: “Lo que el FIFOMI publica en sus redes sociales me parece información muy clara y concisa, sí hay un esfuerzo de comunicación a través de internet, debo reconocerlo, pero siento, eso sí, que hace falta más promoción de los créditos entre potenciales beneficiarios para llegar así a más personas” (5U, en entrevista, diciembre 2022). Por su parte, otro informante señala:

En mi experiencia, me parece que la atención a usuarios todavía está muy limitada en comunicación digital, atrasados hasta cierto punto, por ejemplo, a través de internet no se pueden hacer al cien por ciento los trámites, sí hay seguimiento de parte del personal, pero me parece que un aspecto a mejorar porque las instituciones públicas necesitan orientarse a mejorar sus capacidades tecnológicas, actualizarse para estar a la vanguardia (8U, en entrevista, diciembre 2022).

La falta de innovación tecnológica y de la promoción crediticia son temas recurrentes entre los informantes al momento de hablar sobre la comunicación entre la institución y sus usuarios, y les conciben en términos de obstaculización y riesgo. Sin embargo, en términos de cumplimiento y de confianza hay coincidencia sobre la efectividad de la comunicación entre FIFOMI y sus usuarios, en palabras de una usuaria: “Finalmente la comunicación que el personal mantiene a lo

largo del trámite es buena en acompañamiento y soluciones concretas” (10U, en entrevista, enero 2023).

Tabla 26. Perspectivas de usuarios sobre la comunicación externa.

Perspectiva	En términos de cumplimiento y confianza	En términos de obstaculización y riesgo
Usuarios	Efectiva. Clara. Difusión en redes sociales.	Ineficacia. Falta de innovación tecnológica en trámites crediticios. Falta de promoción de servicios crediticios.

El análisis de datos obtenidos mediante entrevista a informantes que se desempeñan o se ha desempeñado como funcionarios públicos, así como a personas usuarias del fideicomiso, ha permitido identificar coincidencias importantes entre estas perspectivas sobre el proceso comunicativo interno y externo del FIFOMI que aquí se explican en términos de cumplimiento y confianza, y de obstaculización y riesgo.

Al indagar sobre el tema de la comunicación al interior del FIFOMI, en entrevista a funcionarios, estos se refieren al proceso comunicativo interno en términos de cumplimiento, ya que le consideran efectivo y eficaz para el logro de fines organizacionales. En ese sentido, algunos funcionarios destacan que, además, la comunicación al interior del fideicomiso es clara, concreta y congruente, en palabras de un funcionario:

Los canales de comunicación establecidos en la institución me parecen adecuados, ya que permiten la comunicación general o particular por medios electrónicos, llamadas telefónicas, sea en presencial o videollamadas... la comunicación se puede decir que es

clara, concreta y congruente con las políticas y lineamientos de la institución. No considero que las jerarquías sean un obstáculo, ya que los canales de comunicación funcionan adecuadamente (F2, en entrevista, agosto de 2022).

Así, para los funcionarios entrevistados, la comunicación interna cumple de manera efectiva y eficaz su propósito institucional, incluso coinciden en que la comunicación jerarquizada verticalmente permite la efectividad organizacional, no se le considera un obstáculo para el cumplimiento de fines. Destaca esta afinidad entre funcionarios sobre la pertinencia de la comunicación jerarquizada, sin embargo, hay quienes precisan que el flujo comunicativo vertical no está exento de bidireccionalidad, por ejemplo, un funcionario se refiere a la comunicación interna del FIFOMI como asertiva y afirma que la verticalidad de la comunicación no está obstaculizada por las jerarquías e indica que el flujo comunicativo es vertical pero bidireccional, es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (F4, en entrevista, enero de 2022).

Desde la perspectiva de los funcionarios, la comunicación interna además de efectiva y eficaz se describe como óptima, clara, concreta, congruente y armónica, se le concibe en términos de cumplimiento y de confianza. La cualidad vertical de la comunicación no se refiere en un sentido de riesgo ni de obstaculización para el cumplimiento de fines, como sí se encuentra en la perspectiva de exfuncionarios entrevistados. La diferencia entre funcionarios y exfuncionarios evidencia cómo la posición influye en la percepción de la comunicación interna. Los primeros reproducen una visión idealizada, mientras los segundos revelan tensiones y conflictos.

Desde la perspectiva de exfuncionarios, hay coincidencia sobre la efectividad y la eficacia de la comunicación organizacional interna, sin embargo, algunos exfuncionarios sí se refieren al proceso comunicativo vertical como un obstáculo al interior del FIFOMI. Por ejemplo, un exfuncionario destaca que la comunicación interna le ha parecido eficiente, concisa y con líneas

claras de reporte, sin embargo, señala que en su experiencia las distancias jerárquicas sí han sido un obstáculo para que la comunicación sea aún mejor (EF3, en entrevista, septiembre de 2022).

Otro exfuncionario al hablar sobre su experiencia en instituciones públicas en general ha señalado que la comunicación vertical sin asertividad suele causar muchos conflictos internos:

En mi paso por instituciones públicas me he dado cuenta de que la comunicación asertiva es muy importante, si la comunicación es de arriba hacia abajo está bien, pero debe ser asertiva, porque si no, sin asertividad se derivan muchos conflictos internos, y al menos en los lugares donde me tocó colaborar, este valor cuando se ha puesto en práctica ha dado buenos resultados. Es algo que se debe cultivar y es tarea de sus líderes (6EF, en entrevista, enero 2023)

En contraste a la perspectiva de los funcionarios, para los exfuncionarios el tema de la comunicación jerárquica vertical sí llega a implicar un riesgo y un obstáculo para el cumplimiento de fines. Si bien existe coincidencia en que la comunicación interna es efectiva y eficaz, las respuestas de los exfuncionarios se atreven a cuestionar el proceso vertical de la comunicación, mientras, como se muestra en la Tabla. 2, entre los funcionarios entrevistados no se concibe a la comunicación interna en términos de obstaculización o riesgo.

Tabla 27. Perspectivas de funcionarios y exfuncionarios sobre la comunicación interna-

Perspectiva	En términos de cumplimiento y confianza	En términos de obstaculización y riesgo
Funcionarios.	Efectiva. Eficaz. Asertiva.	

	Clara. Congruente. Responsable. Verticalidad. Bidireccionalidad.	
Exfuncionarios.	Efectiva. Eficaz. Clara. Congruente.	Verticalidad. Asertividad.

En este apartado, el análisis comparado de las perspectivas de usuarios, funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI sobre la comunicación institucional evidencia una coincidencia general en torno a su eficacia y claridad, tanto en el plano interno como externo. Sin embargo, también revela tensiones significativas asociadas a la falta de promoción de servicios, rezago tecnológico y a las limitaciones inherentes a la comunicación jerárquica vertical. Mientras los funcionarios en activo destacan la eficacia de los canales establecidos y reproducen una visión institucional positiva, los exfuncionarios matizan esta percepción al señalar que la verticalidad comunicativa, cuando carece de asertividad, puede obstaculizar los fines organizacionales y generar conflictos internos. Por su parte, los usuarios reconocen la utilidad y claridad de la información disponible, pero advierten carencias en la difusión proactiva y en la modernización digital.

4.4.1. Comunicación estructural jerárquica y digital

En documentos organizacionales de FIFOMI se encuentran referencia a su imagen institucional, por ejemplo, en el Manual de Organización (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021),

en el Código de Conducta (Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero, 2019), en el Manual de Crédito (Dirección de Crédito, Finanzas y Administración del Fideicomiso de Fomento Minero, 2015), y en el Informe de Austeridad Republicana del Ejercicio Fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021). En los ejemplos anteriores se encuentra que desde distintos niveles de la estructura organizacional de FIFOMI se hace referencia a una imagen institucional propia, aunque cabe señalar que en su mayoría son documentos internos, es decir, están diseñados para el funcionamiento interno de la organización y su carácter de documentos públicos se debe al cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información; a excepción del Informe de Austeridad Republicana del Ejercicio Fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021), el cual se sustenta en la Ley Federal de Austeridad Republicana y se dirige a instancias de la Administración Pública Federal, por lo que su proyección comunicacional y la imagen que refiere de sí se dirige al ámbito externo de la institución.

En lo que respecta a la comunicación externa del FIFOMI, en concreto a la promoción y difusión de los servicios institucionales, la observación etnográfica digital de la página de internet del FIFOMI y de su cuenta de *Twitter*, permiten analizar, de acuerdo con Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Díaz y Sánchez (2010), cómo este sistema experto se esfuerza por mostrar su cara más amable, un rostro sonriente, de cercanía y proximidad al usuario como parte de la repersonalización que determina su imagen institucional. En adición a lo anterior, las entrevistas a usuarios del fideicomiso también muestran cómo estos perciben la repersonalización del FIFOMI.

La cuenta de Twitter @FIFOMI del Fideicomiso de Fomento Minero cuenta con poco más de mil setecientos seguidores, pero pese a su poco alcance tiene una actividad constante en la que principalmente difunde imágenes y contenidos relativos a sus servicios de capacitación y asesoría

técnica, adicionalmente en ocasiones comparte información referente a temas coyunturales. En una serie de observaciones sobre su actividad digital que comprendió de diciembre de 2021 a junio del año 2022 se logró identificar una variedad de temas que se desglosan a continuación:

1. Información sobre procesos institucionales. Por ejemplo, sobre el proceso de evaluación para determinar la viabilidad técnica de proyectos, en una publicación del 8 de diciembre 2021 se muestra una imagen que detalla los pasos de dicho proceso y se acompaña de un mensaje dirigido de manera personal a su público: “Conoce el proceso que el @FIFOMI realiza para evaluar la Información Geológica- Minera y determinar la viabilidad técnica de un proyecto minero, con la finalidad de otorgar financiamiento” (En etnografía digital, 17 de diciembre 2021). En el mensaje anterior es clara la intención de proximidad con su público, pues se dirige en una forma amigable en la que se tutea e invita a conocer el proceso.

En este mismo sentido, se encuentra una publicación del 20 de abril de 2022 en donde mediante una imagen de alerta informa sobre el carácter gratuito de sus trámites de financiamiento, capacitación y asistencia técnica, e invita a contactar directamente a su oficina regional mediante correo electrónico o vía telefónica. En dicha publicación destaca su mensaje de alerta: ¡Que no te sorprendan! En este mensaje se encuentra que su repersonalización está dirigida a la orientación al usuario o potenciales usuarios.

2. Acciones realizadas por la entidad. Respecto a este tópico, se ha observado cómo el FIFOMI informa sobre el cumplimiento de actividades de su competencia, por ejemplo, en una publicación del 15 de diciembre 2021 se aportan detalles sobre una visita de asistencia técnica a un lote minero en el estado de Nuevo León (En observación digital,

17 de diciembre 2021). Ejemplos similares se encuentran respecto a otras acciones como lo son los cursos de capacitación y la verificación de solicitudes de crédito.

3. Pronunciamientos sobre acontecimientos coyunturales. En el mismo sentido de la búsqueda de proximidad con el público, FIFOMI realiza publicaciones referentes a fechas conmemorativas, por ejemplo, sobre el día de la bandera que se celebra el 24 de febrero, sobre el día internacional de las mujeres el 8 de marzo (En etnografía digital, 15 de marzo 2022), sobre el día del trabajo el primero de mayo, sobre la declaración patrimonial de funcionarios públicos que se realiza durante el mes de mayo (En etnografía digital, 20 de mayo 2022), y sobre el día de las Naciones Unidas para la administración pública el 23 de junio (En etnografía digital, 28 de junio 2022).

Sobre la declaración patrimonial y de intereses 2022, destaca que además de compartir la información de la Función Pública referente a esta obligación, la cuenta de FIFOMI enfatiza en el valor de la honestidad y la transparencia, pues acompaña la publicación de la imagen con el siguiente mensaje: “Como cada año, en mayo todas y todos debemos declarar. La honestidad y la transparencia nos distinguen” (En etnografía digital, 20 de mayo 2022). Sobre este punto se encuentra una coincidencia con el señalamiento que hacen Velasco, Díaz, Cruces, Fernández, Jiménez y Sánchez (2010), respecto a que la repersonalización de las instituciones supone tópicos del discurso referentes a la transparencia, mismo que se replica en otras publicaciones sobre esta obligación pública.

La deducción anterior también se observó en las publicaciones realizadas sobre el día de las Naciones Unidas para la administración pública, ya que se compartió una imagen de la función pública donde hace alusión a los valores establecidos en el Código de Ética de la Administración

Pública Federal: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, respeto a los derechos humanos, eficacia, eficiencia y transparencia (En etnografía digital, 28 de junio 2022).

4. Comunicados y pronunciamientos. En un sentido más formal pero también con una intención de cercanía, se observa la difusión de comunicados y pronunciamientos oficiales respecto a coyunturas específicas, por ejemplo, el día 15 de marzo de 2022 divulgó un comunicado en el que informa que el Fideicomiso de Fomento Minero está en proceso de transición para el procedimiento de extinción, pese a que destaca sigue y seguirá operando con normalidad en la etapa de transición, al menos hasta que sus funciones se trasladen a otros vehículo que asegure su viabilidad, y enfatiza en su proximidad con sus usuarios al señalar que hasta nuevo aviso “FIFOMI se mantendrá como el contacto directo con las y los acreditados que conforman la cartera crediticia de la institución” (En observación digital, 15 de marzo 2022).

Así, la observación de la actividad digital del FIFOMI en su cuenta de Twitter, evidencia que su repersonalización institucional está dirigida en los términos que se han destacado como característicos de las instituciones entendidas como sistemas expertos, es decir, aluden a tópicos comunes orientados a generar proximidad con las personas usuarias o potenciales usuarias, como parte de un esfuerzo por mostrar su cara más amable.

En contraste con las observaciones realizadas en la mencionada red sociodigital, interesa exponer cómo es que personas usuarias entrevistadas para esta investigación, conciben esta repersonalización digital del FIFOMI. Al preguntar a personas usuarias qué piensan sobre la comunicación que FIFOMI mantiene con sus usuarios, se encuentra que estas reconocen un esfuerzo comunicativo claro y amable por parte de la institución, por ejemplo, al hablar de su actividad en redes sociales, un usuario de servicios crediticios menciona:

Además de la atención telefónica que brindan de forma amable a lo largo del trámite, yo he visto en sus redes sociales cómo sí hay un esfuerzo de sus áreas de comunicación para informar y mantener al tanto de sus servicios a la ciudadanía. Aunque no uso con mucha frecuencia estas plataformas (las redes sociales), sí me he dado cuenta de que al menos hay un intento por parte del FIFOMI para que todos conozcamos más de su trabajo, lo mismo puedo decir de otras instituciones públicas como Hacienda o Secretaría del Trabajo; creo que extender su comunicación a estos canales es de mucha ayuda para nosotros como usuarios (U5, en entrevista, enero 2023).

La opinión anterior de un usuario muestra que la intención comunicativa de repersonalización por parte del FIFOMI en internet, llega a cumplir con su propósito de transmitir cercanía y proximidad con sus usuarios. Por su parte otra persona usuaria de los servicios de esta institución también señala en un sentido positivo que el uso de internet por parte de las instituciones públicas ha beneficiado la comunicación, aunque anota lo siguiente: “En la página de internet y redes sociales sí hay información y pienso que es clara, pero no suficiente, al final hay que acudir presencialmente o comunicarse por teléfono” (U8, en entrevista, febrero 2023).

En síntesis, la observación de la actividad digital del FIFOMI y el contraste de estos registros con la entrevista a usuarios, evidencia que repersonalización de esta institución pública mediante redes sociodigitales sí logra la finalidad de mostrar cercanía y proximidad al usuario. Sin embargo, en lo que respecta a la divulgación de una imagen institucional transparente, honesta y que rinde cuentas, sus usuarios manifiestan dudas o desconfianza.

4.5.Contexto político y económico, entre la crisis y la extinción. Eficacia y eficiencia

Para conocer el funcionamiento estructural del FIFOMI en términos de efectividad y eficacia, en esta investigación ha sido fundamental, además del análisis de entrevistas a informantes clave, la revisión de documentos institucionales de esta entidad como Informe de Austeridad Republicana del Ejercicio Fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021) y el informe de Avance y Resultados 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021b). Estos documentos proporcionan una visión detallada sobre el desempeño del FIFOMI, lo que permite contextualizar y enriquecer la comprensión de esta institución a través de técnicas etnográficas. Asimismo, la revisión de estos documentos institucionales permite contrastar y validar los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo, considerando la dimensión formal e informal de la estructura orgánica. En conjunto, el análisis de entrevistas, la observación y el análisis documental posibilitan una aproximación amplia sobre su funcionamiento en términos de eficacia y eficiencia.

Al revisar los documentos institucionales que dan cuenta del rendimiento institucional del FIFOMI se ha encontrado que hay una aceptación pública de su limitado desempeño que, al menos entre 2019 y 2022, no logró el cumplimiento de sus metas y objetivos organizacionales. Sin embargo, la comunicación organizacional de este fideicomiso reconoce el incumplimiento de fines concretos durante este periodo, pero se considera una consecuencia de factores externos como la pandemia por COVID-19 y la crisis económica derivada de esta coyuntura, sin considerar implicaciones de la manera de llevar sus procesos y ni su funcionamiento estructural.

Por ejemplo, en el Informe de Austeridad Republicana del Ejercicio Fiscal 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021) se ha destacado a la declaración de emergencia emitida por la Organización Mundial de la Salud ante la pandemia del virus COVID-19 como un factor que afectó directamente al Fideicomiso de Fomento Minero durante el ejercicio fiscal 2020 y el primer semestre de 2021, principalmente en su objetivo de otorgar financiamientos, y que implicó

el diferimiento y recalendarización de los vencimientos de capital, hecho que afectó la revolvencia de las líneas de crédito en cadenas productivas, directos y en intermediarios financieros, aunado a que la actividad económica se desaceleró e impidió la materialización de créditos. En términos monetarios, el Informe indica que en este periodo se registró una variación real de 15.3% menor que en el periodo correspondiente a 2020 en lo que respecta a la colocación de créditos.

Por su parte, el informe de Avance y Resultados 2021 (Fideicomiso de Fomento Minero, 2021b), refiere que como objetivo prioritario 1 de la institución se estableció aumentar el financiamiento a las MIPYMES¹⁶ del sector minero y su cadena de valor, pero al exponer los avances y resultados, denota que su óptimo cumplimiento se vio afectado no solamente por la pandemia como factor detonante directo, sino que también se debió a otros factores que influyeron negativamente en sus resultados institucionales:

El desgaste que la inflación ejerce sobre el consumo, la depreciación del peso frente al dólar, entre otros factores, propician mayores tasas de interés, representan las principales barreras internas para el crecimiento y propician mayor incertidumbre a las inversiones. Esta incertidumbre afecta principalmente a los créditos directos, los cuales se destinan a la adquisición de bienes de capital producidos en gran medida en el exterior.

Un ingrediente adicional es el incremento en los tiempos para realizar los trámites administrativos que emiten otras dependencias y registros públicos y que son requisitos indispensables para el otorgamiento del crédito (p. 11).

De esta manera, los informes de resultados del FIFOMI respectivos al año 2021 muestran que su efectividad y eficacia en términos de financiamiento fue directamente afectada por

¹⁶ Se refiere a la micro, pequeña y mediana empresa minera.

condiciones externas a la institución, principalmente de tipo económico, pero también ligadas a la contingencia sanitaria derivada de la pandemia.

En contraste, al indagar mediante entrevista a informantes clave sobre la eficacia y organizacional del FIFOMI, llama la atención que nadie se refirió a las causas externas señaladas por la institución, sino que más bien señalaron factores internos de su funcionamiento, por ejemplo, un exfuncionario señala como una dificultad para la eficacia en el financiamiento a los procesos de autorización de créditos tan complejos ligados a una normatividad de producto difícil de cumplir (7EF, en entrevista, febrero 2023). Este dato revela un aspecto interesante sobre repersonalización de esta institución respecto de su eficacia, manifiesto en su comunicación oficial externa. En general, se registra que desde la perspectiva de los informantes clave, no hay referencia a condiciones de mercado o problemas globales contemporáneos, en su lugar, señalan obstáculos internos relacionados con las dificultades burocráticas para la autorización de créditos.

Respecto a la eficacia, un funcionario afirma que el funcionamiento del FIFOMI a lo largo del tiempo ha sido eficaz de acuerdo a los tiempos previstos para dar solución a procedimientos, además identifica como un resultado satisfactorio la ampliación de la cartera de clientes y el impulso al crecimiento de pequeñas y medianas empresas, así como de proyectos de mayor magnitud (4F, en entrevista, septiembre 2023). De manera coincidente con lo anterior, un exfuncionario señala como síntoma de ineficacia en el FIFOMI a los lentos tiempos de respuesta a las solicitudes crediticias, además que identifica incertidumbre en los procesos organizacionales y les señala como causa de que cada vez se logren menos proyectos exitosos (3EF, en entrevista, julio 2022).

En contraste con los últimos informes de desempeño del FIFOMI y la perspectiva de informantes clave, se han encontrado algunas discrepancias entre la postura oficial de esta

institución, que reconoce resultados ineficaces en la ampliación de su cartera de créditos y el impulso a las pymes en los últimos años, mientras hay algunas coincidencias entre funcionarios que señalan logros en ese sentido. Lo anterior indica la complejidad para evaluar la eficacia organizacional, ya que junto a la comunicación externa oficial coexiste una narrativa interna que basada en creencias dan sentido a la realidad organizacional bajo presunciones básicas de eficacia como criterios deseables de su desempeño.

Pese a los contrastes y divergencias respecto a la eficacia y la eficiencia organizacional, el trabajo etnográfico realizado proporciona una perspectiva que plantea cuestiones sobre los desafíos asociados con la evaluación de resultados del FIFOMI. La visión organizacional oficial asume sus fallas en el cumplimiento de fines, pero asociadas a factores externos, mientras entre sus integrantes hay perspectivas contrastantes. Incluso desde la experiencia de un exfuncionario, se plantea una dificultad fundamental en la evaluación de la eficacia en materia de financiamiento y otorgamiento de créditos. Este exfuncionario señala que la medición de la eficacia basada en indicadores cuantitativos como la colocación de créditos es limitada, incluso considera imposible medir la eficacia del FIFOMI porque también se deben tomar en cuenta aspectos cualitativos como las condiciones del préstamo, la satisfacción de la ciudadanía y el impacto productivo de los financiamientos (1EF, en entrevista, junio 2022).

. Este dato invita a reflexionar sobre la complejidad de mediar la eficacia en las organizaciones debido a la multiplicidad de factores implicados en este propósito y coincide, sin embargo, como se ha encontrado en la teoría organizacional, la perspectiva de sus usuarios en torno a la satisfacción de las necesidades de sus actuales y potenciales usuarios. Como se ha referido, la antropología organizacional reconoce que la eficacia de una organización no puede

reducirse a una perspectiva interna, sino que también se debe tener en cuenta las experiencias y percepciones de sus usuarios.

A partir de la entrevista a usuarios de servicios crediticios del FIFOMI se ha detectado que su evaluación subjetiva sobre el desempeño de este fideicomiso en términos de eficacia no es homogénea, por ejemplo, hay un usuario que manifiesta su parecer sobre el funcionamiento de esta institución como bueno en general, aunque vuelve a mencionar a la burocracia como un obstáculo para su mejoramiento. “Considero que puede mejorar como institución, sobre todo en sus trámites tan burocráticos, es eficiente porque cumple, pero creo que ese sí es un obstáculo difícil de superar” (U5, en entrevista, enero 2020).

Otro usuario de los servicios del FIFOMI y otros fideicomisos señala que la eficacia es un tema dudable en las instituciones públicas y evoca la limitada preparación de sus funcionarios, pero también señala a la falta de cercanía a las necesidades de los pequeños empresarios mineros, “es un problema de profesionalización y compromiso con este sector productivo” (U8, en entrevista, febrero 2023), remarca. Esta afirmación indica la importancia de analizar la eficacia organizacional desde la perspectiva de sus usuarios, sobre todo porque sus ideas, creencias y percepciones sobre la proximidad institucional hacia sus intereses está vinculada con la manera en que estas subjetividades evalúan la eficacia.

Un tercer usuario cuestiona la eficacia del FIFOMI en términos tecnológicos, ya que en este rubro le considera como desactualizado e insta a la necesidad de incorporar las tecnologías digitales en los trámites crediticios, “estamos en una época donde no cabe la falta de innovación tecnológica, la tecnología digital sobre todo ha venido a eficientizar la vida en muchos sentidos, ¿por qué desaprovecharla en este tipo de instituciones?” (U10, en entrevista, diciembre 2022). Este señalamiento es una constante al momento de analizar la obstaculización del FIFOMI para su

optimización, además subraya la importancia de considerar la mejora tecnológica de la organización para el logro de la eficacia, una solución que desde los usuarios incluso es capaz de contrarrestar los procesos burocráticos que obstaculizan el desempeño del FIFOMI.

Los hallazgos obtenidos a partir del análisis documental y las entrevistas a funcionarios, exfuncionarios y usuarios del FIFOMI revelan una tensión significativa entre la narrativa institucional y las experiencias vividas por los distintos actores. Mientras los informes oficiales atribuyen el bajo desempeño institucional a factores externos como la pandemia, la crisis económica o las condiciones macrofinancieras adversas, los informantes clave, especialmente exfuncionarios y usuarios, apuntan con mayor frecuencia a causas internas, tales como la rigidez normativa, la burocracia operativa y la falta de innovación tecnológica. Esta divergencia de explicaciones evidencia un fenómeno de repersonalización institucional, donde los discursos oficiales buscan preservar la legitimidad mediante justificaciones externas, mientras que los actores cercanos a la operación cotidiana señalan limitaciones estructurales más profundas en el funcionamiento organizacional.

Por otra parte, la evaluación de la eficacia del FIFOMI muestra ser un terreno complejo y disputado, cuya medición no puede reducirse únicamente a indicadores cuantitativos como la colocación de créditos. Tal como sugieren las entrevistas, la eficacia organizacional debe comprenderse también desde indicadores cualitativos como la satisfacción de usuarios, la pertinencia de los servicios ofrecidos, la capacidad de adaptación tecnológica y la cercanía institucional con los sectores productivos. En este sentido, esta aproximación teórica y empírica aporta una clave interpretativa esencial: la eficacia no puede entenderse únicamente desde la lógica interna de la institución, sino que para contrastarse desde la capa informal requiere incluir las percepciones, necesidades y valoraciones de sus públicos.

Así, el análisis presentado en este apartado no solo evidencia los límites del modelo actual de evaluación institucional, sino que también plantea la necesidad de incorporar dimensiones subjetivas y relacionales para una comprensión más integral de los desafíos que enfrenta el FIFOMI como organización pública de fomento en un contexto de crisis, transformación y posible extinción.

Conclusiones del capítulo

A lo largo de un lapso de más de dos décadas el FIFOMI ha evolucionado en sincronía con cambios jurídicos, económicos, culturales y políticos que han determinado su estructura, su funcionamiento e incluso le han conducido a un proceso de extinción que habrá de poner fin a su continuidad histórica. Además de la sujeción de esta entidad a la normatividad mexicana vigente, se reconoce que la consolidación de esta institución de fomento como un sistema experto porque está especializada en el financiamiento a la minería y su cadena productiva, y porque pertenece a la administración pública paraestatal, además que desempeña en un campo de posibilidades determinadas por la fiabilidad y el riesgo. La revisión y análisis del vasto tejido normativo que rige a esta institución de la banca de desarrollo en México, ha permitido distinguir que su carácter experto radica en estas reglas que determinan sus alcances y sus límites.

Por otra parte, al contrastar con informes y otros documentos elaborados por este fideicomiso público, se ha logrado indagar su desempeño en términos de cumplimiento e incumplimiento de metas y fines organizacionales, en un contexto donde además de sus fallas organizacionales, su permanencia institucional es incierta debido al proceso de extinción en el que se encuentra. Ante una decisión gubernamental irreversible, aún es incierto cómo se habrá de relevar las funciones del FIFOMI que aunque con fallas propias de un sistema experto, lleva a cabo

funciones necesarias para el impulso de la minería nacional particularmente de pequeñas y medianas empresas.

El proceso de extinción del FIFOMI plantea así un escenario de incertidumbre tanto para sus usuarios como para sus funcionarios y otros actores implicados directa o indirectamente en sus actividades de financiamiento a la minería. Hay una falta de claridad sobre las alternativas futuras, incluso este sentimiento tiene eco entre distintos informantes entrevistados que reconocen la necesidad de que esta institución continúe funcionando, aunque reconocen la urgencia de su optimización organizacional en términos de eficacia y eficiencia.

Por otra parte, pese a la vasta y estricta reglamentación que establece los alcances y límites del FIFOMI, así como las responsabilidades conferidas a su compleja estructura organizacional que distribuye funciones y responsabilidades a sus integrantes, se ha observado que este hecho no erradica los riesgos asociados a su funcionamiento y el cumplimiento cabal de sus fines, por ejemplo, como se ha señalado, el problema de la recuperación crediticia es un desafío que no se ha superado a nivel institucional, pese a que se cuenta con una Dirección de Crédito, Finanzas y Administración a la cual le compete la responsabilidad de fomentar el uso de sanas prácticas financieras.

Asimismo, la indagación de la estructura organizacional del FIFOMI tanto en el aspecto formal e informal, da cuenta de su funcionamiento jerárquico y burocrático en el cual su Director General funge como máxima autoridad y le corresponde como responsabilidad principal el cumplimiento de la misión institucional y sus objetivos. Lo anterior pone de manifiesto el protagonismo de esta figura en esta institución, pues, aunque se ha dicho que la estructura orgánica es compleja, la centralidad y el liderazgo jerárquico del Director General es determinante para la eficacia del FIFOMI. Desde esta perspectiva, cada una de las fallas y logros en términos de

cumplimiento aquí mencionados competen a este puesto y al primer nivel jerárquico, aún y cuando provenga directamente de otro nivel inferior del organigrama.

El análisis de los documentos organizacionales que determinan la estructura de esta institución de fomento, ha permitido además identificar que los riesgos asociados al cumplimiento de fines están previstos en las funciones determinadas para los distintos niveles y puestos del organigrama, hecho que facilita detectar cuáles áreas afrontan los mayores desafíos en términos de cumplimiento, entre las cuales destacan la Subdirección Jurídica en materia de transparencia, y su derivada Gerencia de Procesos Contenciosos en materia de cobranza y recuperación crediticia. Asimismo, el área de Auditoría Interna tiene una responsabilidad clave para el funcionamiento eficaz de la organización en lo que toca al cumplimiento de metas, objetivos, funciones y mejora institucional, de tal manera que cada uno de los riesgos aquí identificados le competen.

Así, la estructura organizacional jerárquica del FIFOMI establecida en su Manual de Organización y el marco jurídico que le sustenta, evidencia cómo se distribuye internamente lo relativo a la responsabilidad, la autoridad y las interrelaciones entre sus integrantes. Este panorama permite identificar que cada uno de los riesgos y desafíos que el FIFOMI enfrenta en términos de cumplimiento organizacional, no se reducen a una parte de este sistema experto, aunque bien hay áreas que tienen mayor nivel de responsabilidad sobre su funcionamiento o aspectos específicos de su actuar organizacional, las distintas operaciones del organigrama son integrales.

En cuanto al cumplimiento eficaz, eficiente y transparente de los objetivos y fines particulares del FIFOMI establecidos en distintas normas jurídicas, se ha enfatizado en la obligación formal de este fideicomiso con el fomento al desarrollo de la pequeñas y mediana minería nacional y su cadena de valor mediante el financiamiento. La revisión de los distintos informes de actividades elaborados por FIFOMI entre 2019 y 2021 permitió analizar el

cumplimiento de este objetivo y metas asociadas, resultando que hubo incumplimiento de objetivos y fines en materia crediticia, ya que el financiamiento y la colocación de créditos se redujeron notoriamente en este lapso, debido a factores económicos derivados de la pandemia por Covid-19, según se refiere en los documentos institucionales revisados.

Por su parte, sobre el cumplimiento de las obligaciones jurídicas propias del fideicomiso en materia de transparencia y rendición de cuentas, consta que el FIFOMI ha cumplido con la elaboración y publicación de una serie de informes entre 2019 y 2021, además de proveer información requerida en la Plataforma Nacional de Transparencia; y aunque hay una presunción organizacional explícita de cumplimiento y proactividad en materia transparencia, esto llega a ser cuestionado desde la perspectiva de usuarios de sus servicios crediticios quienes perciben a la institución como opaca ante estas obligaciones, y mediante la observación digital se ha constatado que la información publicada en algunos casos llega a ser parcial sobre datos requeridos en el portal.

La entrevista con usuarios, funcionarios y ex funcionarios del FIFOMI e instituciones vinculadas a su funcionamiento, ha permitido obtener datos que contrastan con la repersonalización que la institución hace de sí misma en términos de cumplimiento. Al indagar las experiencias y conocimientos de estos informantes, se ha logrado acceder a la comprensión de la estructura informal del FIFOMI, es decir, a aquellos comportamientos, ideas, valores, costumbres y creencias que trascienden a lo prescrito en la estructura formal. Y aunque al analizar estas subjetividades hay tanto afinidades como diferencias, se ha logrado identificar miradas más o menos homogéneas sobre el actuar organizacional, por ejemplo, sus usuarios coinciden que el proceso de trámite crediticio es obsoleto en cuanto a su optimización mediante la incorporación

de tecnologías de la información, aunado a los procesos burocráticos que conllevan muchos requisitos, los cuales se perciben como un factor que obstaculiza el otorgamiento de créditos.

Por su parte, entre los funcionarios y exfuncionarios entrevistados se detectaron algunas coincidencias respecto a los factores que obstaculizan para el acceso al financiamiento, por ejemplo, también señalan a la lentitud de los procesos burocráticos, pero añaden otros como la escasez de recursos presupuestales y las limitaciones técnicas de los funcionarios responsables de facilitar el otorgamiento de créditos. Pese a que se reconoce en la burocracia un obstáculo, prevalece entre funcionarios y exfuncionarios la justificación de esta estructura, considerando que gestionada de la manera correcta sirve de control para el cumplimiento de fines.

En cuanto a la transparencia, pese a que se reconoce la relevancia de las auditorías externas, entre exfuncionarios se evoca el tema de la corrupción como un riesgo permanente en la institución, sobre todo enfatizan en la laxitud con la que se enfrenta el problema de la cartera vencida y el desafío de la recuperación total de garantías, hecho que se relaciona a los favoritismos y privilegios que se llegan a otorgar desde dentro a favor de particulares y no al beneficio institucional. Desde esta perspectiva se sitúa al FIFOMI entre los fideicomisos públicos que han sido afectadas por la problemática de la corrupción y la opacidad, misma coyuntura bajo la cual se ha justificado la extinción de fideicomisos en México durante los años recientes. De tal manera, aunque se reconoce que existen mecanismos externos de auditoría y rendición de cuenta efectivos, no se descarta a la corrupción y a la falta de transparencia como un riesgo, particularmente en lo que respecta al otorgamiento de créditos y la recuperación de estos.

La aproximación más profunda mediante entrevista sobre la fiabilidad y el riesgo en torno al cumplimiento normativo del FIFOMI, indica una variedad de perspectivas no coincidente, hay quienes manifiestan fiabilidad pero contrastan también aquellas voces que declaran insuficiente a

la normatividad sobre los procesos internos, aunque también hay visiones más neutras sobre la eficiencia de los mecanismos normativos de control que reconocen posibles fallas pero también logros posibles. A partir de estas visiones encontradas, es claro que la percepción del riesgo prevalece también en el tema del cumplimiento normativo, pese a que haya atisbos de fiabilidad.

En cuanto al tema de la cultura organizacional, el análisis de los valores, creencias y comportamientos organizacionales arroja datos clave sobre su ámbito formal e informal, ya que a través de la entrevista y el análisis documental se ha podido examinar coincidencias y divergencias entre aquella cultura preestablecida y su *status* cotidiano. Funcionarios y exfuncionarios entrevistados afirman que los valores de transparencia e integridad, y los principios de honradez y lealtad, establecidos en la cultura organizacional formal, sí tienen efectividad en la práctica diaria, al menos en términos individuales, sostienen han guiado su actuar como funcionarios. Estas presunciones no distan al indagar sobre los principios y valores compartidos al interior de la organización, sin embargo, destaca la divergencia en perspectivas al preguntar sobre los valores y principios que consideran ausentes, pues los funcionarios defienden que el actuar ético guía los procesos internos, los exfuncionarios sí señalaron ausencias de honestidad, respeto y cooperación, hecho que afecta el desempeño y el trabajo en equipo.

Entre los usuarios entrevistados, se reconoce que los funcionarios de FIFOMI actúan con amabilidad y su atención es cercana, acciones que se pueden asociar al cumplimiento del respeto y la cooperaciones, valores establecidos en la cultura organizacional formal del fideicomiso y de las instituciones de la función pública; pero en términos organizacionales, señalan la ausencia de valores asociados a la transparencia y la honorabilidad, de tal manera que la rendición de cuentas vuelve a resaltar como un riesgo institucional desde la perspectiva de usuarios.

Por otro lado, el análisis de los procesos comunicativos ha identificado que para los usuarios de servicios crediticios existen riesgos y obstáculos entre los cuales se destaca la falta de promoción de los servicios crediticios y una vez más sale a relucir la falta de innovación tecnológica, pues consideran que los medios analógicos de comunicación son un obstáculo para optimizar la relación entre la institución y sus acreditados. Aunque en términos generales se reconoce que la comunicación del FIFOMI es efectiva, los usuarios enfatizan notablemente en la posibilidad de mejorar ese proceso. Por su parte, entre exfuncionarios hay coincidencias respecto a la obstaculización que implica en términos prácticos la comunicación vertical jerárquica, mientras entre funcionarios impera la fiabilidad en la comunicación interna sin que su verticalidad se conciba como riesgo u obstáculo para el cumplimiento de sus fines.

Los contrastes entre funcionarios y exfuncionarios sobre aspectos relacionados al comportamiento organizacional dejan abierta la reflexión sobre por qué prevalece la fiabilidad entre funcionarios, mientras entre exfuncionarios suele haber una perspectiva ligeramente más crítica de los procesos y comportamientos internos. Esto deja una cuestión sin respuesta definitiva, pero permite replantear la pregunta sobre si el sentido de pertenencia e identidad con la organización por parte de los funcionarios implica un sesgo al momento de indagar sobre comportamientos contrarios a la cultura organizacional formal o ante situaciones que puedan ser vistas como riesgosas en términos de eficacia y eficiencia.

La cuestión anterior, tiene un eco al explorar la repersonalización del FIFOMI mediante el análisis de su comunicación externa, es decir, si los funcionarios replican el esfuerzo de repersonalización para mostrar la mejor cara de la institución, misma que en sus canales oficiales de internet realza el cumplimiento cabal de sus actividades, el ejercicio de sus valores culturales, su apego a la normatividad que le rige y su cercanía con los usuarios muy distante de toda

obstaculización. Este esfuerzo institucional se ha encontrado que tiene un impacto positivo entre los usuarios, ya que conciben que el uso de estos canales comunicativos sí le acerca más con su público, sin que esto erradique la percepción de riesgos sobre la transparencia y la honestidad institucional.

Los hallazgos referidos han servido de punto de partida para situar una reflexión sobre el funcionamiento, la estructura y la cultura organizacional del FIFOMI en un contexto político y económico determinado que ha conducido a este fideicomiso público hacia un proceso de extinción. El trabajo empírico ha evidenciado cómo los efectos sociales y económicos de la pandemia por COVID-19 calaron hondo en la eficacia del FIFOMI, peor aún en sus procesos de otorgamiento de créditos, una de sus principales funciones, además del incremento de cartera vencida. Ante este panorama, funcionarios y exfuncionarios reconocen en el FIFOMI el logro de eficacia organizacional, sobre todo en el impulso de pequeñas y medianas empresas mineras, pero también hay quienes aceptan la obstaculización que implica la burocracia en este propósito.

Por su parte, la perspectiva de usuarios de los servicios crediticios del FIFOMI son más críticos sobre la eficacia y la eficiencia de esta institución, sobre todo en lo que respecta a sus procesos burocráticos, que desde esta visión pueden mejorarse mediante la profesionalización de sus funcionarios para mejorar sus capacidades técnicas, la implementación de tecnologías digitales en sus trámites para eficientizar los procesos y en el apego real a la normatividad vigente para garantizar y fortalecer la confianza en su funcionamiento organizacional.

CONCLUSIÓN GENERAL

Esta tesis ha propuesto y desarrollado una aproximación desde las ciencias sociales al estudio del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), concebido como una institución pública

perteneciente a la banca de desarrollo, en tanto sistema experto que articula elementos normativos, organizacionales y culturales en su funcionamiento. La investigación, guiada por una estrategia metodológica cualitativa, ha permitido analizar empíricamente las dinámicas internas y externas que configuran al FIFOMI, poniendo énfasis en los factores culturales, políticos, jurídicos y económicos que inciden en su estructura, procesos y eficacia institucional.

Uno de los principales aportes de esta tesis radica en haber demostrado que el FIFOMI no puede entenderse únicamente como un dispositivo técnico-financiero al servicio del desarrollo minero, sino como una organización pública con una cultura institucional específica, cuya operatividad se ve atravesada por tensiones estructurales, normativas y simbólicas. En ese sentido, se ha puesto en evidencia que las prácticas cotidianas de funcionarios, exfuncionarios y usuarios, tanto en el ámbito formal como informal, reflejan una relación compleja entre los marcos normativos establecidos y las formas reales de operación. Esta distancia entre la norma y la práctica no es solo un problema técnico o de gestión, sino una manifestación de dinámicas culturales más profundas que merecen ser comprendidas desde una perspectiva crítica.

El análisis de la cultura organizacional del FIFOMI ha permitido identificar la existencia de valores y creencias compartidas (algunas institucionalizadas y otras emergentes) que orientan comportamientos individuales y colectivos en la organización. Se destacan fenómenos como la repersonalización de la imagen institucional, la verticalidad en la comunicación interna, las prácticas burocráticas obstaculizadoras, y los discursos sobre transparencia y eficacia que conviven en tensión con las experiencias de los sujetos implicados. Esto resulta esencial para explicar las limitaciones estructurales del FIFOMI, así como para proponer alternativas de mejora institucional.

En términos teóricos, la tesis ha contribuido a la comprensión del fideicomiso público como figura jurídica e institucional que no se agota en lo legal ni en lo administrativo, sino que cobra sentido pleno cuando es analizado como sistema experto, es decir, como una entidad que reclama confianza de parte de actores profanos, y cuya fiabilidad se construye socialmente en contextos de riesgo e incertidumbre. Asimismo, al recuperar categorías de la teoría organizacional y de la antropología cultural, se ha logrado construir un marco analítico integral que dialoga con tradiciones teóricas diversas, y que puede ser útil para el estudio de otras instituciones de la banca de desarrollo o de la administración pública.

En el plano metodológico, el uso de entrevistas semiestructuradas, análisis documental y observación digital ha permitido triangular datos cualitativos robustos y acceder a una comprensión profunda del objeto de estudio. La implementación de técnicas etnográficas adaptadas a las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19 demostró la pertinencia de enfoques flexibles y sensibles al contexto, capaces de captar las dinámicas institucionales en tiempos de cambio e incertidumbre.

Desde una perspectiva aplicada, los hallazgos de esta tesis tienen implicaciones relevantes para el diseño de políticas públicas y estrategias de reforma administrativa. Se plantea, entre otras cosas, la necesidad de revisar críticamente los procesos burocráticos del FIFOMI, promover esquemas más horizontales de comunicación organizacional, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y adoptar una lógica institucional centrada en el usuario. Del mismo modo, se propone avanzar hacia un modelo de funcionamiento que armonice los objetivos del fomento económico con principios de justicia social, transparencia y eficiencia operativa.

No obstante, la investigación presenta ciertas limitaciones. Por un lado, el carácter cualitativo del estudio impide generalizar los hallazgos más allá del caso analizado. Por otro, el

acceso parcial a algunos documentos institucionales y la imposibilidad de realizar observación directa in situ, debido al contexto pandémico, restringieron ciertas posibilidades de mayor profundización. A pesar de ello, la riqueza del material empírico recogido y la coherencia entre los niveles teórico, metodológico y analítico, sugieren que los objetivos de la investigación fueron alcanzados de manera satisfactoria.

En suma, esta tesis ofrece una contribución original al campo de las ciencias sociales, al mostrar cómo los estudios institucionales pueden enriquecerse al incorporar una perspectiva etnográfica y socioantropológica que privilegia las voces de los actores, las prácticas cotidianas y las dimensiones simbólicas de las organizaciones públicas. El caso del FIFOMI, más allá de su particularidad, representa una entrada privilegiada para reflexionar sobre las transformaciones del Estado, la cultura organizacional de las entidades de fomento y los dilemas de la gobernanza en tiempos de crisis y reconfiguración institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Abad, A. (2020). Simbolismo, semiótica y etnografía para entender la cultura organizacional: Una mirada constructivista en gestión. *Revista de Historia, Patrimonio, Arqueología y Antropología Americana*, 2, 139–154.

Aguillón, A., Berrún, L., Peña, J., Treviño, F. (2015). *El comportamiento humano en las organizaciones: Fundamentación*. Universidad Autónoma de Nuevo León: San Nicolás de los Garza, México.

Aguirre-Baztan, A. (1995). *Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. España: Editorial Boixareu Universitaria.

Aguirre, A. (2005). *Etnografía: Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. España: Editorial Boixareu Universitaria.

Aguirre-Baztan, A. (2002). La cultura de la empresa. *Revista Mal-Estar E Subjetividade / Fortaleza*, II (2), 86-122.

Aguirre-Baztán, A. (2004). *La cultura de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
Prólogo de Bernd Becker.

Amilburu, M. G. (2017). Clifford Geertz. En F. Fernández Labastida & J. A. Mercado (Eds.), *Philosophica: Enciclopedia filosófica on line*.

<http://www.philosophica.info/archivo/2017/voces/geertz/Geertz.html>

Baldeon-Ríos, J. (1971). *Apuntes de historia del derecho minero peruano*. El Cid Editor.

Ballesteros, C. (2015). Los Dorados de la Revolución de Independencia: proyectos e innovaciones en la minería antioqueña. *Historia y Sociedad*, (29), 229-258

Banco de México. (3 de marzo 2019). *Historia de la banca en México*. BANXICO
Recuperado de <http://www.anterior.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>

Bebbingthon, A., Bury, J. (2010). Minería, instituciones y sostenibilidad: desencuentros y desafíos. *Anthropologica XVIII*, 53-84

Bello, S. (2011). *Fideicomiso Público*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.

Brading, D. (2015). *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. Fondo de Cultura Económica.

Carrillo, A. (2016). Medición de la cultura organizacional. *Ciencias Administrativas* (8). Argentina: Universidad Nacional de la Plata.

Cely-López, C. L., & Gómez-Niño, O. (2017). Una perspectiva antropológica de las organizaciones desde la caracterización sociocultural, administración y contabilidad social. Caso institución de educación superior. *Cuadernos de Contabilidad*, 17(43).

Chanlat, J.-F. (2019). Antropología de las organizaciones. *Revista del Centro de Sociología de Estudios del Trabajo*, 11, 17–39.

Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2011). *Research Methods in Education* (0 ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203720967>

Coll, A., Salazar, M. T. S., & Morales, J. (2002). *La minería en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Colson, E. (1979). Antropología política. En *Antropología política*, pp. 19-27. Anagrama.

Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero. (2019). *Código de conducta*. Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía.

Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Fideicomiso de Fomento Minero (2022). *Informe anual de actividades 2021*. Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía.

Commons, A. (1989). La minería en Nueva España en el siglo XVIII. *Investigaciones geográficas* (19), 89-103.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 18 de noviembre de 2022, (México).

Cuenú, J. (2011). Perspectiva socio-fenomenológica de la estructura organizacional burocrática. *Cuadernos de Administración* (27, 46), julio-diciembre, pp. 169-180.

De la Cruz-Gallegos, J., Veintimilla, D. (2013). Banca de desarrollo y crecimiento económico en México, la necesidad de una nueva estrategia. *Análisis*, 5, 1-19

De La Vega M., Santoyo, V., Muñoz, M., Altamirano, J. (2014). Cobertura financiera de la banca de desarrollo para el sector rural de México: FIRA y Financiera Rural. *Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 22 (44), 225-248.

Delgado, R. (2011). *La gran minería en américa latina, impactos e implicaciones*. *acta sociológica*, no. 54, 2011. <http://ebookcentral.proquest.com>

Dougnac, A. (1999). Proyección de las Ordenanzas de minería de Nueva España en Chile (1787-1874). *Revista de estudios histórico-jurídico* (21), 111-158.

Eggers, M. (2012). *Teoría de las organizaciones*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Maipue retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

Espina, A. (2008). Antropología aplicada en España e Iberoamérica. En *Antropología aplicada en Iberoamérica* (pp. 11-15). Sociedad Iberoamericana de Antropología Aplicada, Universidad de Salamanca.

- Espina, A. (1996). *Manual de antropología cultural*. Ediciones Abya-Yala.
- FIFOMI. (2018a). *Acerca del FIFOMI*. México: Subdirección Jurídica FIFOMI.
- FIFOMI. (2022a). *Avance y resultados 2021*. Fideicomiso de Fomento Minero.
- FIFOMI. (2018b). *Contexto de México en la minería*. México: Fideicomiso de Fomento Minero.
- FIFOMI. (2014). *Historia del FIFOMI*. Gerencia de Difusión y Comunicación FIFOMI.
- FIFOMI (2022b). *Informe de austeridad republicana del ejercicio fiscal 2021*. Fideicomiso de Fomento Minero y Secretaría de Economía.
- FIFOMI, SE. (2021). *Manual de Organización del Fideicomiso de Fomento Minero*. Fideicomiso de Fomento Minero.
- Gandlgluber, B. (2003). La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. *Análisis Económico XVIII* (38), 73-95.
- García, F. (2012). La minería en México: Espacios para el capital a cielo abierto. *Theomai* (25), pp. 128-136.
- Gasca, J., Castro, E. (2021). Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS). *Revista INVI* (36), 112-136.
- Gibson, J., Ivancevich, J., Donnelly, J., Konopaske, R. (2011). *Organizaciones: comportamiento, estructura y procesos (13a. ed.)*, McGraw-Hill Interamericana ProQuest Ebook Central. <https://ebookcentral.proquest.com>
- Giddens, A., Sutton, P. W. (2015). *Conceptos esenciales de sociología*. Recuperado de <https://ebookcentral.proquest.com>
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Editorial.

Godelier, M. (1967). Objeto y método de la antropología económica. *Ideas y valores*, 27, 28, 29, p. 3-31.

Gonnet, J. P. (2013). La observación de la cultura en sistemas organizacionales. Una hipótesis. *Revista Mad-Universidad de Chile*, 28, 34-46.

González-Sánchez, F., Camprubí, A. (2010). La pequeña minería en México. *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana* (62, 1), pp. 101-108.

Goode, W. y Hatt, P. (2013). *Métodos de investigación social*. D.F., Trillas

Hall, R. (1982). *Organizaciones: Estructura y Proceso*. Editorial Prentice/Hall Internacional.

Harris, M. (2001). *Antropología cultural*. Alianza editorial.

Hernán-García, M., Lineros-González, C., & Ruiz-Azarola, A. (2021). Cómo adaptar una investigación cualitativa a contextos de confinamiento. *Gaceta Sanitaria*, 35(3), 298-301.

<https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2020.06.007>

Hodgson, G. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS* (8), julio-diciembre, 17-53.

Hodgson, G.. (2006). *El enfoque de la economía institucional*.

<http://ebookcentral.proquest.com>

Huidobro, M. (2012). Breve historia de la banca de desarrollo mexicana. *Análisis económico*, XVII, pp. 171-206.

Humphreys, E., Souza do Nascimento, D., Carlos, G., Andrade, G., Soares Silva, T., Rodovalho de Oliveira, J., Baptista Cavalcante, R. Neto Macchione, M., Edson, A., Gimenes, L., Melremberg, G., Silva, T. 2018. El fideicomiso en la legislación argentina y en la legislación brasileña. *Ratio Iuris Revista de Derecho Privado* VI (1), pp. 27-45.

Ibañez, B. (2012). Economía, cooperación y desarrollo: Un enfoque desde los derechos humanos. En *Contención y derroche. Economía, fiesta y cultura en Iberoamérica* (pp. 31-52). Instituto de Investigaciones Antropológicas de Castilla y León.

INEGI. (2018). Actividades económicas primarias: Minería. *Cuéntame INEGI*.
<https://cuentame.inegi.org.mx/>

INEGI (2021). *Medición de la informalidad. Participación de la economía informal en el PIB*. México: INEGI.

INEGI. (2016). *La industria minera ampliada. Censos económicos 2014*. México: INEGI.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), Reformada, Diario Oficial de la Federación, (D.O.F.), 19 de enero de 2023 (México).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), Reformada, (D.O.F.), 28 de mayo 2009 (México).

Ley General de Deuda Pública (LGDP), Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 9 de abril de 2012 (México).

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 26 de junio 2018 (México).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 20 de mayo de 2021 (México).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 9 de septiembre de 2022 (México).

Marichal, C. (2007). Historia de las empresas e historia económica en México: avances y perspectivas. *Jorge Basave y Marcela hernández (coords.), Los estudios de empresarios y*

empresas. Una perspectiva internacional, Instituto de Investigaciones Económicas-UnAM/UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés Editores, 71-100.

Martínez, M., Larrea, C. (2010). *Antropología social, desarrollo y cooperación internacional. Introducción a los fundamentos básicos y debates actuales*. Editorial UOC.

Molina, J. (2004). *Manual de antropología económica*. Universidad Autónoma de Buenos Aires.

Motta, A. (2008). La antropología aplicada y sus dilemas en el contexto postcolonial. En *Antropología aplicada en Iberoamérica* (pp. 279-287). España: Sociedad Iberoamericana de Antropología Aplicada, Universidad de Salamanca.

Moreno Pérez, S. (2020). *La desaparición de los fideicomisos públicos*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Muñoz, J. (1982). La minería en México. Bosquejo histórico. *Quinto Centenario*, 11. España: Universidad Complutense de Madrid.

Naciones Unidas. (2005). *Documento final de la Cumbre Mundial de 2005*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.
<https://ebookcentral.proquest.com>

North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* (5) 1, 97-112.

Núñez, R. (2016). *Minería mexicana en el capitalismo del siglo xxi*.
<http://ebookcentral.proquest.com>

Ortiz, E., Cabello, A., Jesús, R. (2009). Banca de desarrollo -microfinanzas-, banca social y mercados incompletos. *Análisis Económico, XXIV* (56), 99-128.

Pineda-Solorio, M., Valdés-Pérez, V., Rodríguez-González, O. La importancia de los fideicomisos: implicaciones de su desaparición y consecuencias para el pueblo mexicano. En *Visión panorámica del nuevo estado mexicano* (129-151). Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

Pérez-Jiménez, S. (2019). Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México. *Revista de Geografía Espacios*, 8(16), 39–72.

<https://doi.org/10.25074/07197209.16.1111>

Pesqueux, Y. (2009). Institución y Organización. *Cuadernos de Administración* (41), enero-junio, 7-25.

Pertierra-Cánepa, F., Chaor-Naimo, N. (2020). *Fideicomiso público o del estado, Serie Documentos de Trabajo*, No. 772, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA).

Quintero, J. (2018). *Liderazgo basado en virtudes. La esencial del nuevo líder empresarial sustentable*. Ediciones Urano.

Salvatierra-Pineda, S., Castaño, P., Arredondo, O., Dupuy, J., Garduño, J. (2018). *Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público*. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Salvatierra-Pineda, S. (2016). Transparencia en fideicomisos públicos. *Estudios en derecho a la información* (2), pp. 47-67.

Sánchez, A., Rojas-Ávila, A., & Giraldo-González, J. (2021). Cómo se construye la cultura de la innovación pública en la banca de desarrollo. Una apuesta hacia la transformación cultural en FINDETER. *Opera* (28), 53-74.

Sánchez, E. (2002). La minería novohispana a fines del periodo colonial. Una evaluación historiográfica. *Estudios de Historia Novohispana*, 27(027).

Sandoval-Ballesteros, I. (2007). Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera. México: Auditoría Superior de la Federación.

Secretaría de Economía. (2024). *Minería. Acciones y programas*.
<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/mineria#:~:text=Con%20un%20repunte%20importante%20de,con%20respecto%20al%20a%C3%B1o%20previo.>

Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Plaza y Janes Editores.

SHCP. (2019). *Banca de desarrollo*. noviembre, 10, 2019, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web:
http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/index.html

Smith, H. (2006). Evaluación de los procesos organizacionales como estrategia de intervención para el cambio organizacional. *Multiciencias* (6, 1).

Suardíaz, P. (2001). *Antropología general*. Firms Press

Tejada, H. (2017). *El derecho minero romano ante la ilustración hispanoamericana*. Editorial Dykinson.

Tinajero, R. (2020). Análisis antropológico de las relaciones humanas como referente del cambio organizacional. *Ciencia y Filosofía*, 32–49.
<https://doi.org/10.38128/cienciayfilosofa.v3i3.17>

Ulloa, A., Feldt, H. (Eds.) (2014). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.

Urbano, D., Díaz, J., Hernández, R. (2007). La teoría económica institucional: el enfoque de North en el ámbito de la creación de empresas. *Decisiones organizativas*.

Velasco, H., Díaz, A., Cruces, F., Fernández R., Jiménez, C., Sánchez, R. (2010). *La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en sistemas expertos*. Editorial Universitaria Ramón Areces.

Zamora, V. (2003). *El conocimiento de los metales y su conocimiento por los indígenas*. Universidad de Guanajuato.

ANEXOS

Anexo 1. Guía de entrevista a funcionarios del FIFOMI

CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DEL FIFOMI

El presente cuestionario es parte de la investigación titulada: ***Cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Estructura burocrática, procesos y eficacia de una institución de la banca de desarrollo en México.*** Su colaboración es de gran importancia.

Lema:	Edad:
Sexo:	Ocupación:
Estudios realizados:	

Relate brevemente su participación en instituciones públicas y de la banca de desarrollo, así como su trayectoria como funcionario en el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI):

Bloque 1. Banca de desarrollo y fideicomisos

1.1 ¿Cuál considera la contribución más importante de la banca de desarrollo y los fideicomisos en México? ¿Por qué?

1.2 El objetivo de la banca de desarrollo es fomentar el desarrollo social y económico a través de un fácil acceso al financiamiento a personas físicas y morales, ¿considera que se ha cumplido este propósito? ¿por qué?

1.2.1. ¿Identifica algún obstáculo para el logro de este objetivo?

1.3 Sobre el caso particular del FIFOMI cuyo objetivo es fomentar y promover el desarrollo de la minería nacional, así como fortalecer y consolidar proyectos y operaciones mineras, a través

de créditos, capacitación y asistencia técnica especializada, ¿cómo evaluaría usted su desempeño?
¿piensa que cumple cabalmente con su objetivo? ¿por qué?

1.4 ¿Qué opina sobre el desempeño de la Secretaría de Hacienda como fideicomitente de FIFOMI?

1.5 ¿Qué opina sobre el trabajo de sus fiduciarias?: Sociedad Nacional de Crédito y Nacional Financiera.

Bloque 2. Organización y Sistema Experto.

2.1 Sobre la normatividad vigente para instituciones de fomento y fideicomisos, ¿considera que es suficiente o insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos?

2.2 ¿Ha observado cambios institucionales significativos durante los últimos 3 sexenios presidenciales, en la banca de desarrollo y los fideicomisos? ¿Cuáles?

2.3 ¿Cuál es su opinión sobre la decisión del gobierno mexicano de desaparecer 109 fideicomisos?

2.3.1. ¿Qué implicaciones económicas y de desarrollo observa en esta decisión?

2.3.2 ¿Por qué cree que FIFOMI no estuvo entre los fideicomisos extintos?

2.4 ¿Le parecen confiables las instituciones mexicanas de la banca de desarrollo? ¿por qué?

2.5 ¿Considera que hay riesgos y fallas en el funcionamiento de los fideicomisos? Por ejemplo, ¿corrupción?, ¿falta de transparencia?

2.6 ¿Cómo piensa que FIFOMI podría mejorar en materia de rendición de cuentas?

2.6.1. ¿Y en lo que respecta a la recuperación de garantías?

Bloque 3. Cultura Organizacional

3.1 Particularmente, ¿cuáles son los valores y principios que han guiado su labor como funcionario en instituciones de fomento?

3.2 ¿Cuáles son los valores y principios que observa o ha observado que comparten los miembros de instituciones de fomento (o de FIFOMI en concreto)?

3.3 ¿Cuáles valores y principios le parecen ausentes al interior de las instituciones de la banca de desarrollo?

3.3.1. ¿Cuáles cree que deberían compartirse en este tipo de instituciones?

3.4 ¿Cómo describiría la atención que se brinda a personas usuarias por parte del personal de FIFOMI?

3.4.1. Por ejemplo, ¿es oportuna?, ¿respetuosa? ¿responsable?

3.5. ¿Cuál considera que es su mayor contribución como funcionario de FIFOMI?

3.6. ¿Qué piensa sobre la comunicación al interior de FIFOMI?

3.6.1. Por ejemplo, ¿es clara y concisa?

3.6.2. ¿Considera que las jerarquías son obstáculo para una mejor comunicación?

3.7. Desde su inicio como funcionario y hasta su desempeño actual, ¿cuál considera que ha sido su aprendizaje más significativo?

3.8. En su experiencia, ¿considera que al interior de FIFOMI se impulsan comportamientos éticos apegados al código de conducta?

Bloque 4. Procesos, estructura, eficiencia y eficacia organizacional

4.1 La burocracia se identifica como una de las adversidades que enfrenta la banca de desarrollo, los fideicomisos y las instituciones públicas en general ¿Considera usted que los procesos burocráticos influyen para que las organizaciones logren o no logren sus fines? ¿Por qué?

4.1.1. En el caso de FIFOMI, ¿la burocracia ha obstaculizado o facilitado el cumplimiento de sus fines?

4.2 Sobre el funcionamiento de FIFOMI en general, ¿le parece eficaz? ¿por qué?

4.2.1. ¿qué dificultades observa?

4.3 ¿Le parece que el personal de FIFOMI produce resultados satisfactorios? ¿Cuáles?

4.4 ¿El otorgamiento y administración del presupuesto es suficiente? ¿por qué?,

4.4.1. ¿qué se podría mejorar?

4.5. Respecto a la efectividad, ¿piensa que FIFOMI ha cumplido o incumplido sus metas y objetivos? ¿Por qué?

4.5.1. ¿Qué recomendaría para su mejora institucional?

¡Gracias por su colaboración!

Anexo 2. Guía de entrevista a exfuncionarios del FIFOMI

CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A EXFUNCIONARIOS DEL FIFOMI

El presente cuestionario es parte de la investigación titulada: ***Cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Estructura burocrática, procesos y eficacia de una institución de la banca de desarrollo en México.*** Su colaboración es de gran importancia.

Lema:	Edad:
Sexo:	Ocupación:
Estudios realizados:	

Relate brevemente su participación en instituciones públicas y de la banca de desarrollo, así como su trayectoria como Exfuncionario en el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI):

Bloque 1. Banca de desarrollo y fideicomisos

1.1. ¿Cuál considera la contribución más importante de la banca de desarrollo y los fideicomisos en México? ¿Por qué?

1.2. El objetivo de la banca de desarrollo es fomentar el desarrollo social y económico a través de un fácil acceso al financiamiento a personas físicas y morales, ¿considera que se ha cumplido este propósito? ¿por qué?

1.2.1. ¿Identifica algún obstáculo para el logro de este objetivo?

1.3. Sobre el caso particular del FIFOMI cuyo objetivo es fomentar y promover el desarrollo de la minería nacional, así como fortalecer y consolidar proyectos y operaciones mineras, a través de créditos, capacitación y asistencia técnica especializada, ¿cómo evaluaría usted su desempeño?

1.3.1. ¿piensa que cumple cabalmente con su objetivo? ¿por qué?

1.4. ¿Qué opina sobre el desempeño de la Secretaría de Hacienda como fideicomitente de FIFOMI?

1.5. ¿Qué opina sobre el trabajo de sus fiduciarias?: Sociedad Nacional de Crédito y Nacional Financiera.

Bloque 2. Organización y Sistema Experto.

2.1 Sobre la normatividad vigente para instituciones de fomento y fideicomisos, ¿considera que es suficiente o insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos?

2.2 ¿Ha observado cambios institucionales significativos durante los últimos 3 sexenios presidenciales, en la banca de desarrollo y los fideicomisos? ¿Cuáles?

2.3 ¿Cuál es su opinión sobre la decisión del gobierno mexicano de desaparecer 109 fideicomisos?

2.3.1. ¿Qué implicaciones económicas y de desarrollo observa en esta decisión?

2.3.2. ¿Por qué cree que FIFOMI no estuvo entre los fideicomisos extintos?

2.4 ¿Le parecen confiables las instituciones mexicanas de la banca de desarrollo? ¿por qué?

2.5 ¿Considera que hay riesgos y fallas en el funcionamiento de los fideicomisos? Por ejemplo, ¿corrupción?, ¿falta de transparencia?

2.6 ¿Cómo piensa que FIFOMI podría mejorar en materia de rendición de cuentas?

2.6.1. ¿Y en lo que respecta a la recuperación de garantías?

Bloque 3. Cultura Organizacional

3.1 Particularmente, ¿cuáles son los valores que guiaron su labor como funcionario de instituciones de fomento?

3.2 ¿Cuáles son los valores que observa o ha observado que comparten los miembros de instituciones de fomento (o de FIFOMI en concreto)?

3.3 ¿Cuáles valores le parecen ausentes al interior de las instituciones de la banca de desarrollo?

3.3.1. ¿Cuáles cree que deberían compartirse en este tipo de instituciones?

3.4. ¿Cómo describiría la atención que se brinda a personas usuarias por parte del personal de FIFOMI?

3.4.1. Por ejemplo, ¿es oportuna?, ¿respetuosa?, ¿responsable?

3.5. ¿Cuál considera que fue su mayor contribución como funcionario de FIFOMI?

3.6. ¿Cómo considera que era la comunicación al interior de FIFOMI?

3.6.1. Por ejemplo, ¿era clara y concisa?

3.6.2. ¿Considera que las jerarquías fueron obstáculo para una mejor comunicación?

3.7. En su experiencia como funcionario, ¿cuál considera que fue su aprendizaje más significativo?

3.8. En su experiencia, ¿considera que al interior de FIFOMI se impulsan comportamientos éticos apegados al código de conducta?

Bloque 4. Procesos, estructura, eficiencia y eficacia organizacional

4.1 La burocracia se identifica como una de las adversidades que enfrenta la banca de desarrollo, los fideicomisos y las instituciones públicas en general ¿Considera usted que los procesos burocráticos influyen para que las organizaciones logren o no logren sus fines? ¿Por qué?

4.1.1. En el caso de FIFOMI, ¿la burocracia ha obstaculizado o facilitado el cumplimiento de sus fines?

4.2 Sobre el funcionamiento de FIFOMI en general, ¿le parece eficaz? ¿por qué?

4.2.1. ¿qué dificultades observa?

4.3. ¿Le parece que el personal de FIFOMI produce resultados satisfactorios? ¿Cuáles?

4.4. ¿El otorgamiento y administración del presupuesto es suficiente? ¿por qué?,

4.4.1. ¿qué se podría mejorar?

4.5 Respecto a la efectividad, ¿piensa que FIFOMI ha cumplido o incumplido sus metas y objetivos? ¿Por qué?

4.5.1. ¿Qué recomendaría para su mejora institucional?

¡Gracias por su colaboración!

Anexo 3. Guía de entrevista a funcionarios y exfuncionarios de la administración pública

**CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS Y EXFUNCIONARIOS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El presente cuestionario es parte de la investigación titulada: *Cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Estructura burocrática, procesos y eficacia de una institución de la banca de desarrollo en México*. Su colaboración es de gran importancia.

Lema:	Edad:
Sexo:	Ocupación:
Estudios realizados:	

Relate brevemente su experiencia en la administración pública:

Bloque 1. Banca de desarrollo y fideicomisos

1.1 ¿Cuál considera la contribución más importante de la administración pública en México? ¿Por qué?

1.1.1. ¿Y de la banca de desarrollo?

1.2 El objetivo de la banca de desarrollo es fomentar el desarrollo social y económico a través de un fácil acceso al financiamiento a personas físicas y morales, ¿considera que se ha cumplido este propósito? ¿por qué?

1.2.1. ¿Identifica algún obstáculo para el logro de este objetivo?

1.3 Sobre el caso particular del FIFOMI cuyo objetivo es fomentar y promover el desarrollo de la minería nacional, así como fortalecer y consolidar proyectos y operaciones mineras, a través de créditos, capacitación y asistencia técnica especializada, ¿cómo evaluaría usted su desempeño?

1.3.1. ¿piensa que cumple cabalmente con su objetivo? ¿por qué?

1.4 ¿Qué opina sobre el desempeño de la Secretaría de Hacienda como fideicomitente de FIFOMI?

1.5 ¿Qué opina sobre el trabajo de sus fiduciarias?: Sociedad Nacional de Crédito y Nacional Financiera.

Bloque 2. Organización y Sistema Experto.

2.1 Sobre la normatividad vigente para instituciones de fomento y fideicomisos, ¿considera que es suficiente o insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos?

2.2 ¿Ha observado cambios institucionales significativos durante los últimos 3 sexenios presidenciales, en la banca de desarrollo y los fideicomisos? ¿Cuáles?

2.3 ¿Cuál es su opinión sobre la decisión del gobierno mexicano de desaparecer 109 fideicomisos?

2.3.1. ¿Qué implicaciones económicas y de desarrollo observa en esta decisión?

2.3.2. ¿Por qué cree que FIFOMI no estuvo entre los fideicomisos extintos?

2.4 ¿Le parecen confiables las instituciones mexicanas de la banca de desarrollo? ¿por qué?

2.5 ¿Considera que hay riesgos y fallas en el funcionamiento de los fideicomisos? Por ejemplo, ¿corrupción?, ¿falta de transparencia?

2.6 ¿Cómo piensa que FIFOMI podría mejorar en materia de rendición de cuentas?

2.6.1. ¿Y en lo que respecta a la recuperación de garantías?

Bloque 3. Cultura Organizacional

3.1 Particularmente, ¿cuáles son los valores que han guiado su labor como funcionario en instituciones de la administración pública?

3.2 ¿Cuáles son los valores que observa o ha observado que se comparten entre integrantes de la administración pública?

3.3 ¿Cuáles valores le parecen ausentes al interior de la administración pública?

3.3.1. ¿Cuáles cree que deberían compartirse en este tipo de instituciones?

3.4. ¿Cómo describiría la atención que se brinda a la ciudadanía por parte del personal de la administración pública?

3.4.1. Por ejemplo, ¿es oportuna?, ¿respetuosa? ¿responsable?

3.5. ¿Cuál considera que fue su mayor contribución como funcionario de la administración pública?

3.6. ¿Qué piensa sobre la comunicación al interior de la administración pública?

3.6.1. Por ejemplo, ¿es clara y concisa?

3.6.2. ¿Considera que las jerarquías son obstáculo para una mejor comunicación?

3.7. Desde su inicio como miembro de la administración pública y hasta su desempeño actual, ¿cuál considera que ha sido su aprendizaje más significativo?

3.8. En su experiencia, ¿considera que al interior de la administración pública se impulsan comportamientos éticos apegados al código de conducta?

Bloque 4. Procesos, estructura, eficiencia y eficacia organizacional

4.1 La burocracia se identifica como una de las adversidades que enfrenta la banca de desarrollo, los fideicomisos y las instituciones públicas en general ¿Considera usted que los procesos burocráticos influyen para que las organizaciones logren o no logren sus fines? ¿Por qué?

4.1.1. En su experiencia, ¿la burocracia ha obstaculizado o facilitado el cumplimiento de los fines institucionales?

4.2 Sobre el funcionamiento de la administración pública, ¿le parece eficaz? ¿por qué?

4.2.1. ¿qué dificultades observa?

4.3. ¿Le parece que el personal de la administración pública produce resultados satisfactorios? ¿Cuáles?

4.4. ¿El otorgamiento y administración del presupuesto es suficiente? ¿por qué?,

4.4.1. ¿qué se podría mejorar?

4.5 Respecto a la efectividad, ¿piensa que la administración pública ha cumplido o incumplido sus metas y objetivos? ¿Por qué?

4.5.1. ¿Qué recomendaría para su mejora institucional?

¡Gracias por su colaboración!

Anexo 4. Guía de entrevista a usuarios del FIFOMI

CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A USUARIOS DEL FIFOMI

El presente cuestionario es parte de la investigación titulada: *Cultura organizacional del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Estructura burocrática, procesos y eficacia de una institución de la banca de desarrollo en México*. Su colaboración es de gran importancia.

Lema:	Edad:
Sexo:	Ocupación:
Estudios realizados:	

Relate brevemente su participación como usuario del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI):

Bloque 1. Banca de desarrollo y fideicomisos

1.1 ¿Considera que las instituciones encargadas de fomentar el desarrollo económico y social en México han contribuido de alguna manera a esta tarea? ¿Por qué?

1.2 ¿Considera que este tipo de instituciones permiten a personas físicas y morales un fácil acceso al financiamiento a personas físicas y morales?

1.2.1. ¿Identifica algún obstáculo para el logro de este objetivo?

1.3 FIFOMI es una institución cuyo objetivo es fomentar y promover el desarrollo de la minería nacional, así como fortalecer y consolidar proyectos y operaciones mineras, a través de créditos, capacitación y asistencia técnica especializada, ¿cómo evaluaría usted su desempeño?

1.3.1. ¿piensa que cumple con su objetivo? ¿por qué?

1.4 ¿Qué opina sobre el desempeño de la Secretaría de Hacienda?

1.5 ¿Tiene alguna opinión sobre la Sociedad Nacional de Crédito y Nacional Financiera?

Bloque 2. Organización y Sistema Experto.

2.1 ¿Considera suficientes o insuficientes las leyes y reglamentos que rigen a las instituciones de fomento y fideicomisos?

2.2 ¿Ha observado cambios institucionales significativos durante los últimos 3 sexenios presidenciales, en la banca de desarrollo y los fideicomisos? ¿Cuáles?

2.3 ¿Cuál es su opinión sobre la decisión del gobierno mexicano de desaparecer 109 fideicomisos?

2.3.1. ¿Observa alguna implicación económicas o de desarrollo en esta decisión?, ¿cuál?

2.3.2. ¿Por qué cree que FIFOMI no estuvo entre los fideicomisos extintos?

2.4 ¿Le parecen confiables las instituciones mexicanas de la banca de desarrollo? ¿por qué?

2.5 ¿Considera que hay corrupción? ¿Falta de transparencia?

2.6 ¿Cómo piensa que FIFOMI podría mejorar en materia de rendición de cuentas?

Bloque 3. Cultura Organizacional

3.1 ¿Cuáles son los valores que observa o ha observado que comparten los miembros de instituciones de fomento (o de FIFOMI en concreto)?

3.2 ¿Cuáles valores le parecen ausentes al interior de las instituciones de la banca de desarrollo? 3.2.1. ¿Cuáles cree que deberían compartirse en este tipo de instituciones?

3.3. ¿Cómo describiría la atención que le ha brindado el personal de FIFOMI?

3.3.1. Por ejemplo, ¿es oportuna?, ¿respetuosa? ¿responsable?

3.4. ¿Qué piensa sobre la comunicación que FIFOMI mantiene con sus usuarios?

3.4.1. Por ejemplo, ¿es clara y concisa?

3.5. En su experiencia, ¿considera que al interior de FIFOMI se procuran comportamientos éticos apegados al código de conducta?

Bloque 4. Procesos, estructura, eficiencia y eficacia organizacional

4.1 ¿Considera usted que los procesos burocráticos influyen para que las organizaciones logren o no logren sus fines? ¿Por qué?

4.1.1. En el caso de FIFOMI, ¿la burocracia ha obstaculizado o facilitado el cumplimiento de sus fines?

4.2 Sobre el funcionamiento de FIFOMI en general, ¿le parece eficaz? ¿por qué?

4.2.1. ¿Qué dificultades observa?

4.3 ¿Le parece que el personal de FIFOMI produce resultados satisfactorios? ¿Cuáles?

4.4 ¿El otorgamiento y administración del presupuesto es suficiente? ¿por qué?,

4.4.1. ¿Qué se podría mejorar?

4.5. Respecto a la efectividad, ¿piensa que FIFOMI ha cumplido o incumplido sus metas y objetivos? ¿Por qué?

4.5.1. ¿Qué recomendaría para que FIFOMI mejore institucionalmente?

¡Gracias por su colaboración!

Anexo 5. Formato para documentación de crédito

Nombre del trámite realizado ante FIFOMI	Fecha de inicio de trámite	Fecha de fin de trámite	Lugar o medio por el cual se hizo el trámite	Descripción general del trámite
--	----------------------------	-------------------------	--	---------------------------------

¿Cuáles fueron las acciones y cómo fueron las interacciones con personal de FIFOMI?	¿En el trámite hubo cercanía y proximidad al usuario por parte de FIFOMI? ¿Amabilidad? Ejemplo.	¿FIFOMI implementó recursos tecnológicos para mejorar el trámite? ¿Cuáles?	¿El proceso del trámite es fiable o riesgoso? ¿Por qué?	¿Cuáles dificultades burocráticas hubo?
---	---	---	---	---

¿El proceso de trámite fue eficaz o ineficaz? ¿Por qué?	En general, ¿cómo evaluaría el trabajo y los resultados de los recursos humanos de	¿Qué se podría mejorar del proceso de trámite?	Otros comentarios u observaciones
--	--	--	-----------------------------------

	FIFOMI implicados en el trámite?		
--	----------------------------------	--	--