

# Fideicomiso de apoyo a la vivienda magisterial

Romeo Valentín Maldonado\*

Uno de los temas que mayor interés despierta en la ciudadanía y entre analistas especializados –respecto al cual también existen las mayores interrogantes– es el de los recursos que maneja el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En especial llama la atención el fideicomiso de vivienda magisterial (VIMA), que desde su creación ha estado relacionado permanentemente a denuncias sobre corrupción y desvío de su objetivo básico que es el de “dar cumplimiento a las demandas y expectativas de vivienda de los maestros”<sup>1</sup>.

**P**ara algunos estudiosos, el VIMA es uno más de los eslabones de la cadena de financiamiento de todo el entramado político-electoral encabezado por la maestra Elba Esther Gordillo, tanto para mantener el control de la base magisterial, como para dotarse de recursos que permitan operar sus múltiples compromisos políticos.

Se trata de un entramado financiero vasto y complejo en el que además de las cuotas sindicales –cuyo monto es difícil de cuantificar puesto que los ingresos sindicales no están sujetos a la ley de transparencia a pesar de provenir de recursos públicos– se integra con la operación de fideicomisos y programas de variada

índole, entre los cuales se cuenta el de vivienda para el magisterio, así como de los rendimientos financieros de esos fondos. Además del VIMA, existe el fondo de retiro para maestros, el programa de tecnologías educativas y de la información, y el programa de previsión social del magisterio y de beneficio social. En el año de 2007 fueron canalizados a esos fideicomisos 13 mil 500 millones de pesos, de acuerdo con información enviada por la Secretaría de Educación Pública a la Cámara de Senadores<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> “Proposición con punto de acuerdo por el cual se solicita a la Secretaría de Educación Pública confirme o, en su caso, rectifique la información entregada al Senado de la República, respecto a los recursos públicos transferidos al Fideicomiso de Financiamiento a la Vivienda Magisterial del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”. Gaceta del Senado de la República, No. 195, Jueves 21 de febrero, 2°

Sin embargo, aún cuando el Congreso de la Unión ha solicitado reiteradamente información respecto al Fideicomiso de Vivienda Magisterial, hasta hoy no existe una información concluyente y confiable al respecto, como se analizará más adelante. Para intentar entender el sinuoso camino que ha llevado a la deliberada opacidad en el manejo de esos recursos, hay que explorar el origen y el posterior desarrollo del programa de vivienda magisterial.

## Surgimiento del VIMA

El Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1992, publicó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y en uno de

año de ejercicio, segundo periodo ordinario, LX Legislatura.

\* Investigador Independiente.

<sup>1</sup> Fideicomiso de Vivienda Magisterial (VIMA). Sitio Web del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

sus contenidos se menciona lo relativo a la vivienda, de la manera siguiente: “de otra parte, a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se aprovecharán los programas institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento a que dará lugar el sistema de ahorro para el retiro. Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la iniciativa privada”.

Por su parte, el SNTE en su portal de Internet se refiere al Fideicomiso de Vivienda Magisterial (VIMA) resaltando la relevancia que tiene la vivienda en la tarea social del maestro, así como el rezago en dotación de viviendas para ese sector; debido a que los organismos vinculados directamente con la materia han concentrado sus esfuerzos en las zonas urbanas, mientras que el magisterio se encuentra distribuido en toda la geografía del país (incluyendo zonas rurales, indígenas y marginadas). Bajo este argumento, el SNTE considera que dado el enorme volumen de recursos que el magisterio aporta al FOVISSSTE, era necesario que se buscara un programa que “desburocratizara” las gestiones de adquisición y construcción de viviendas, para que los trámites no constituyeran un obstáculo y desaliento a los maestros solicitantes. De esta manera, por acuerdo del pleno del Primer Congreso Nacional Extraordinario, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE constituyó en marzo de 1990 el Fideicomiso de Vivienda para el Magisterio (VIMA), con una aportación inicial de 10 millones de pesos. Es decir, la decisión de crear un programa específico de vivienda para los maestros surgió del sindicato, en ese entonces ya encabezado por Elba Esther Gordillo, y fue convalidada dos años después en el acuerdo signado por esa organización y el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

Como se desprende del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y lo referido por el propio sindicato, el nuevo organismo de vivienda magisterial fungiría como una instancia articuladora de los distintos programas gubernamentales, y aún privados, para canalizarlos en beneficio de los maestros. Esto, no obstante la existencia del Fondo de la Vivienda del ISSSTE obligado por ley a la atención de las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales en su gran mayoría son maestros.

El SNTE informa en su portal, sin especificar el periodo, que se entregaron “54 mil acciones de vivienda a los trabajadores, divididas en los siguientes rubros”:

- 545 viviendas con recursos del FOVISSSTE
- 4,809 con recursos de FOVISSSTE-FOVI
- 921 con créditos bancarios
- 6,472 con recursos de FOVISSSTE-BANOBRAS
- 15 con recursos del FONHAPO

El informe público añade que en 1994 se encontraban en construcción 4,575 viviendas con recursos FOVISSSTE-BANOBRAS y 36,219 con recursos FOVISSSTE-FOVI, sin especificar si tales obras están concluidas.

Independientemente de las escasas acciones que se reportan, y de lo impreciso de los datos a pesar del largo tiempo transcurrido en la operación del VIMA, llama la atención el número de fondos e instituciones gubernamentales involucradas en el otorgamiento de créditos para el magisterio, así como el hecho de que el sindicato no refiere inversión ni recursos usados en las acciones que describe.

## Información oficial

Por su parte, conforme a la información disponible en la página web de la Secretaría de Educación Pública, el programa de vivienda magisterial es identificado oficialmente como Fideicomiso para el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio, denominación distinta a la usada por el SNTE, aún cuando se trata del mismo programa. La información de la SEP es igualmente escueta y señala que “el Programa forma parte del Sistema Nacional de Vivienda, por lo tanto se ciñe a los lineamientos y políticas que en el mismo se precisan y es congruente con el Programa de Financiamiento de la Sociedad Hipotecaria Federal y del Programa Sectorial de Vivienda.”

Con cifras del informe correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2008, el cuarto trimestre del año, se reporta que:

- 1) “Los ingresos de recursos públicos otorgados en el periodo fueron del orden de 100 millones de pesos”.
- 2) Los rendimientos financieros del mismo periodo fueron 40 millones 530 mil 628 pesos.

- 3) En cuanto a egresos se reportan “884 mil 516 pesos en comisiones pagadas al fiduciario”, y “71 mil 817 pesos por honorarios de auditoría”.
- 4) Las transferencias a entidades federativas fueron de 7 millones 414 mil 642 pesos.
- 5) “Quedan en el patrimonio del Fondo Maestro al 31 de diciembre del 2008, 589 millones 432 mil 730 pesos”.

Como puede observarse, se trata de un reporte financiero que no es posible cruzar con las acciones que maneja el SNTE. Tanto en el caso del sindicato como en el de la Secretaría de Educación Pública, la información que se ofrece es incompleta y escasa para entender en qué consiste realmente la función, forma de operación y resultados del programa de vivienda para el magisterio.

## Los fideicomisos

Fuentes distintas al SNTE ofrecen datos que difieren del sindicato en cuanto a montos de los recursos en el origen del VIMA. Así, Ricardo Raphael señala que el Programa de Vivienda Magisterial nació el 27 de marzo de 1990 con una aportación inicial del gobierno federal de 498 millones de pesos, monto que fue depositado en el fideicomiso número 402 del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS), “institución que sumó, por su parte, una línea de crédito de 9 mil 500 millones de pesos para el mismo propósito”<sup>3</sup>.

El mismo autor indica que cuatro años después, es decir en 1994 al final del gobierno de Carlos Salinas, se creó un segundo fideicomiso en el Banco Nacional de México S.A. de C.V. con una segunda aportación del gobierno federal por la cantidad de 72 mil millones de pesos<sup>4</sup>.

Al respecto, fue posible consultar el *Manual de Lineamientos para la Operación del Fideicomiso para la Vivienda del Magisterio*, que se refiere al fideicomiso en Banamex. En dicho manual se asienta que la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Asociación Mexicana de Bancos, consolidaron esfuerzos y recursos para concretar el programa, lo cual quedó de manifiesto en el convenio firmado el 8 de junio de 1994, que obliga a la creación de un fideicomiso “maestro” y 31 fideicomisos estatales. Por lo tanto, dice el manual que se

ciñe a los lineamientos del Sistema Nacional de Vivienda y es congruente con los lineamientos del Programa de Financiamiento FOVI-Banca.

Cabe señalar que este manual establece que el Fondo Maestro (FOMA) es el fideicomiso para la vivienda del magisterio constituido por el gobierno federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública; mientras que los Fondos de Apoyo al Programa de Vivienda Magisterial (FOVIM), son los fideicomisos constituidos por cada entidad federativa para el financiamiento del “enganche”, gastos de escrituración y otros costos relacionados con el financiamiento que deban cubrir los maestros beneficiados con créditos hipotecarios. Bajo ese orden de ideas, el fideicomitente es el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los fideicomisarios son los gobiernos de las entidades federativas que voluntariamente se adhieran al programa especial de financiamiento de vivienda para el magisterio, y el fiduciario será el Banco Nacional de México, S.A. de CV.

El patrimonio del Fondo Maestro quedó integrado —como ya se dijo— con una aportación inicial de 72 millones de nuevos pesos que otorgó la Secretaría de Educación Pública “por cuenta y nombre del gobierno federal”, contemplando además “aportaciones adicionales que otorgue el gobierno federal, cuando las solicitudes de crédito rebasen la aportación inicial”; depósitos complementarios que “por concepto de actualización monetaria otorgue el gobierno federal” es decir, resarcir los recursos del fideicomiso de los efectos de la inflación; y por la “capitalización de los productos y rendimientos financieros que se obtengan de la administración de los saldos que muestren las subcuentas del fondo”.

En este fideicomiso de Banamex se fija la actuación de un Comité Técnico como órgano rector del Fondo Maestro del Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda, el cual estará presidido por la Secretaría de Educación Pública con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEDESOL, Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública), de la Asociación Mexicana de Bancos, el FOVISSSTE, BANOBRAS, FOVI y el SNTE; este último con derecho a voz pero sin voto. En el caso de los fondos estatales (FOVIM) habrá comités técnicos estatales presididos por el secretario de Educación de cada entidad, incorporando además representantes del FOVISSSTE, FOVI y SNTE, este último sin derecho a voto.

<sup>3</sup> Ricardo Raphael, *Los Socios de Elba Esther*, Editorial Planeta, 2007, p. 240.

<sup>4</sup> *Idem*.

## Seguimiento de los fondos y de las anomalías

Un recuento de la información aparecida en distintos medios impresos y de investigaciones dedicadas al tema del poder político y financiero de la profesora Elba Esther Gordillo, indica numerosas anomalías y una enorme cantidad de recursos manejados mediante los fideicomisos magisteriales dedicados a la vivienda.

Desde sus primeros años de operación, el VIMA observó diversas y múltiples irregularidades, que conforman una larga lista que incluye, por mencionar solamente algunas, el fraude por 38 millones de pesos denunciado por 160 docentes de la sección 36 del Valle de México, cometido a través del descuento en nómina de una parte de su sueldo destinada a la adquisición de una vivienda que nunca les fue entregada; el desvío del destino original de los recursos derivados del descuento del 33% del salario a docentes de Chilpancingo; la adquisición irregular de terrenos para la construcción de viviendas en Tepetongo, Morelos, que imposibilitó a los docentes beneficiarios formalizar jurídicamente sus créditos; y la distracción de recursos del fideicomiso hacia la urbanización de terrenos inadecuados, cimentación inconveniente o falta de ésta en las viviendas asignadas en Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Guanajuato, Sonora y Tlaxcala<sup>5</sup>.

El mismo autor refiere que en 1999 el gobierno de Ernesto Zedillo ordenó una auditoría al VIMA, encontrando las siguientes anomalías:

- Compra de 1900 hectáreas de terrenos para la construcción de vivienda, sin la documentación debida (predios en litigio y sin servicios públicos).
- Terrenos comprados a precios inflados en 40 o 50%, por sobre el valor de mercado.
- Entre las empresas contratadas existían algunas que eran propiedad de parientes cercanos al titular del VIMA, Benjamín González Roaro y de René Fujiwara Apodaca, yerno de Elba Esther Gordillo, entre otros personajes cercanos a la profesora.
- Del total de 65 mil viviendas construidas en 10 estados del país, sólo el 6% estaba en condiciones de ser entregadas a los beneficiarios.
- No se pudo localizar el destino de los intereses generados por los recursos de ambos fideicomisos. El Comité Técnico del VIMA había extraviado los estados de cuenta

<sup>5</sup> Ricardo Raphael, *op. cit.*, p. 240-241.

bancarios relativos a los años entre 1990 y 1999. Además se expidieron cheques sin respaldo documental.

A pesar de las anomalías descritas y que el daño imputable a VIMA había afectado el patrimonio de 27 mil profesores, no hubo consecuencias jurídicas de dicha auditoría.

Por otra parte, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del ISSSTE<sup>6</sup> asienta en un reporte interno que “se han recibido un sinnúmero de solicitudes de acreditados que fueron beneficiados por un crédito hipotecario FOVISSSTE-BANOBRAS, relacionado con inconformidades en las viviendas que les fueron otorgadas con problemas técnico-constructivos y/o irregularidades crediticias (altos saldos en sus estados de cuenta) y problemas con los contratos suscritos (inmuebles no incorporados al fideicomiso, sin escrituración individual, o con cambio de esquema crediticio).

Que para atender de una manera integral lo anterior y debido a la problemática tan diversa de este programa, y en coordinación con las diferentes áreas sustantivas del Fondo de la Vivienda, se elaboró el *Informe sobre los Lineamientos Generales para la Solución de la Problemática de los Conjuntos Habitacionales otorgados bajo el Esquema Crediticio de Cofinanciamiento FOVISSSTE-BANOBRAS, Primer y Segundo Convenio*”.

En el informe aludido se asienta que aún cuando el Comité Técnico del fideicomiso era el encargado de supervisar el avance de obras, “no actuó legalmente contra las constructoras que cometieron fraude en perjuicio de los trabajadores del magisterio y que cuando se entablaron algunas demandas éstas no se concluyeron.” Como ejemplo se cita que “de los 274 conjuntos habitacionales que conforman el primer y segundo convenio de cofinanciamiento, a la fecha 20 de ellos presentan los siguientes problemas: vicios ocultos; falta de servicios básicos de urbanización o sin terminar, o bien terminados con recursos propios, y conjuntos total o parcialmente deshabitados”<sup>7</sup>.

El informe citado confirma la existencia de obras inconclusas por falta de pago o partidas presupuestarias insuficientes así como la negligencia del comité técnico para el cumplimiento de la normatividad, sin que hubiera una consecuencia legal.

Ha habido otras auditorías al programa de vivienda del magisterio, como la efectuada en el año 2003, que

<sup>6</sup> Documento “Precedentes elaborados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos” del ISSSTE. Anexos.

<sup>7</sup> Nota de Elizabeth Velasco, *La Jornada*, lunes 16 de abril del 2007.

puso al descubierto que el hoyo financiero padecido por el fideicomiso era de 3 mil 120 millones de pesos, el cual presuntamente fue solventado mediante un proceso de absorción iniciado en 2000 y finalizado en 2003, contemplando la cantidad de 2 mil 750 millones de pesos, como resultado de un acuerdo entre Elba Esther Gordillo y Vicente Fox. En ese mismo año, se consolida una cuenta concentradora en Serfín-Bank of America para recursos extraordinarios<sup>8</sup>.

Las versiones sobre el destino posterior del VIMA ante las evidencias obtenidas en 2003, son poco claras. Aparentemente, por instrucciones de Elba Esther Gordillo, al menos el fideicomiso en BANOBRAS fue cerrado definitivamente; aunque hay versiones de que esto no fue posible, pues el organismo estaba impedido para ello debido a que las irregularidades observadas no habían sido solventadas. Al parecer el fideicomiso que continúa operando es de Banamex, aunque tampoco existe información completa respecto al mismo, no obstante que en su manual de operación se establece con claridad la responsabilidad de la SEP en su conducción.

Al parecer el fideicomiso dejó de licitar obras y de contratar directamente a las constructoras encargadas de realizarlas; y hoy se limita a gestionar créditos para los docentes ante otras instituciones crediticias, así como a supervisar proyectos en desarrollo, por lo que se sabe que ha cobrado comisiones a las diversas instituciones de este tipo que hacían préstamos a los maestros para la obtención de vivienda (FOVI, FOVISSSTE, FONHAPO).

## Complejidad en el sistema de financiamiento de vivienda

Es conveniente anotar que la vida del programa de vivienda para el magisterio, identificado como VIMA, ha transcurrido paralela al auge del mercado inmobiliario mexicano en los últimos 10 años. En ese tiempo, la participación del sector vivienda en el PIB, pasó del 0.6, al 2.4% que tenemos en la actualidad. El desarrollo del sector se ha dado principalmente en el de la vivienda social, es decir, el de la población con ingresos bajos y medios, y es en este segmento mayoritario de la población donde continúa existiendo una gran demanda.

Se ha dado un importante incremento del flujo de recursos y de la productividad de las instituciones del sector, que permitió llegar a un promedio de 740 mil finan-

ciamientos anuales para la adquisición o el mejoramiento habitacional hasta el año 2007<sup>9</sup>.

La combinación de recursos y la flexibilización de las rígidas normas que prevalecían en los organismos gubernamentales, así como una mejor coordinación de los organismos nacionales de vivienda y con la participación del sector bancario, explican este auge. Sin embargo, no parece ser así en el caso de la vivienda para el magisterio.

Actualmente se prevé que con el programa especial contra la crisis puesto en marcha por el gobierno federal, los apoyos crediticios para la adquisición de vivienda popular de las principales instituciones que existen, el INFONAVIT –para trabajadores del sector privado– y el FOVISSSTE –para empleados del sector público–, se incrementarán en un 28% para alcanzar 181 mil millones de pesos (más de 12 mil millones de dólares).

La Sociedad Hipotecaria Federal otorgará casi un 40% más de crédito, equivalente a 60 mil millones de pesos (unos 4 mil millones de dólares). Este organismo tiene como objetivo impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito para vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, particularmente de interés social, además del incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda. Fue creado en el año 2001 y se preveía como un instrumento con vigencia de ocho años, mismo que busca ampliar su horizonte de funcionamiento a raíz de una iniciativa presentada recientemente en el Senado de la República<sup>10</sup>.

Se intenta con ello enfrentar el rezago habitacional, considerando que actualmente de los 27 millones de hogares en México un 69% se encuentra en el sector no asalariado y de bajos ingresos.

La continuidad de la Sociedad Hipotecaria contribuirá a la estabilidad del financiamiento a la vivienda, para que no se vea afectada por falta de liquidez, sobre todo en estos momentos de turbulencia financiera internacional.

El mercado de crédito para vivienda en México es complejo y sofisticado, por el gran número de agentes que operan en él, como instituciones gubernamentales; bancos; variadas entidades de ahorro, préstamo y sociedades financieras de objeto múltiple. En ese contexto el

<sup>9</sup> Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable. Comisión Nacional de Vivienda, 2008.

<sup>10</sup> Iniciativa de reforma a diversas disposiciones de ley de la Sociedad Hipotecaria Federal, que fueron aprobadas por el Congreso Mexicano y se encuentran en vigor a partir de agosto del año 2008.

<sup>8</sup> Ricardo Rafael, *op. cit.*



programa de vivienda del magisterio resulta enormemente costoso e ineficiente.

De hecho, después del fracaso de la intervención del VIMA en la construcción directa de vivienda, el fideicomiso que aún opera sólo destina recursos para apoyar el pago en efectivo de los enganches requeridos por los créditos, gastos de escrituración y otros relativos al financiamiento a la vivienda.

Sin embargo, aún quedan muchas dudas sobre la recitividad de su operación y se justifican las sospechas sobre el uso político y patrimonial de sus recursos, además de quedar pendiente la aclaración de mucha de la información sobre el fideicomiso constituido en BANOBRAS, del que no se sabe a ciencia cierta en qué situación está.

Grupos magisteriales disidentes han denunciado que los recursos del VIMA han sido desviados a la operación electoral del SNTE, a través de un grupo de 200 comisionados conocidos como los “viajeros”, quienes son desplazados de acuerdo a los “requerimientos” del sindicato, para actuar como grupos de choque y desestabilización a nivel local, sobre todo en procesos electorales; y la conformación del PANAL mediante un fondo

de cerca de 450 millones de pesos obtenidos de este y otros fideicomisos como el Fondo de Retiro para Trabajadores de la Educación o el de Nuevas Tecnologías.

## Información demandada por el Congreso

Desde el inicio de la LX Legislatura, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se han presentado y aprobado diversos puntos de acuerdo solicitando información específica sobre los recursos federales destinados al Fideicomiso de Vivienda Magisterial, sin que hasta el momento exista una opinión concluyente, ante la dispersa e incompleta información disponible.

En diciembre del 2007 el senador Ricardo Monreal, del grupo parlamentario del PRD, presentó un punto de acuerdo mediante el cual el Senado de la República solicitó a la SEP información respecto a: 1) número de maestros comisionados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2) número de fideicomisos del SNTE a los que la SEP deposita recursos públicos en el marco de los convenios suscritos anualmente, tales como vivienda, capacitación técnica y fomento profesional, entre otros, 3) copia de los convenios anuales, y sus anexos, suscritos entre los años 2000 al 2006, con las cantidades extraordinarias asignadas y el concepto correspondiente.

El 18 de febrero del 2008 el diputado David Mendoza Arellano, también del PRD, presentó a su vez un punto de acuerdo por el que la Cámara de diputados solicita a la Auditoría Superior de la Federación que entregue un informe exhaustivo sobre la aplicación de los recursos transferidos por la SHCP en 2006 al Fideicomiso para el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el magisterio.

En el mismo mes el senador Graco Ramírez Garrido Abreu, también del PRD, considerando que la información enviada por la SEP a raíz del punto de acuerdo del senador Ricardo Monreal es incompleta, propone otro mediante el cual se solicita a la SEP que “confirme o rectifique la información entregada al Senado de la República respecto a los recursos públicos transferidos al Fideicomiso de Financiamiento a la Vivienda Magisterial del SNTE”.

Ese punto de acuerdo fue dictaminado y aprobado por el pleno del Senado de la República el 11 de diciembre del 2008, por lo que aún esta pendiente la respuesta que deberá entregar a la SEP, aunque es probable que los manejos de ese programa se continúen ocultando bajo el manto protector de los acuerdos políticos de las más altas autoridades del país, con la lideresa vitalicia del magisterio.