

---

**II.6.13.1.2. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario****Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca**

Auditoría de Desempeño: 09-1-06HHN-07-0280

***Crterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

***Alcance***

Universo Seleccionado:	31,076,361.1 miles de pesos
Muestra Auditada:	31,076,361.1 miles de pesos
Representatividad de la Muestra:	100.0 %

La revisión comprendió el 100.0% del monto ejercido en 2009 en los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca. Se evaluó la eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de los recursos para determinar el cumplimiento de la normativa por parte de la SHCP, el IPAB y la CNBV en la presupuestación, asignación, transferencia y supervisión de los recursos, así como la eficiencia en la administración de la deuda del IPAB y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de los programas.

***Antecedentes***

Los programas de saneamiento financiero considerados en el Ramo 34 "Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca" responden a la estrategia que fue implementada por el Gobierno Federal en 1995 para controlar los efectos negativos de la crisis, impedir la quiebra de las instituciones de banca múltiple, y salvaguardar los depósitos en el sistema bancario ante la posibilidad de una crisis sistémica generalizada, con motivo de las graves implicaciones que para el sistema nacional de pagos representaba la crisis financiera.

Los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca tuvieron como propósitos los siguientes:

- Ahorradores: operaciones de saneamiento a los bancos que presentaron problemas de cartera vencida y un bajo índice de capitalización, a efecto de que las instituciones pudieran honrar sus compromisos con el público ahorrador.
- Deudores: la reestructuración de los flujos derivados del servicio de las deudas de los acreditados con los bancos y el otorgamiento de descuentos sobre los saldos insolutos de los adeudos cuando los deudores estuviesen al corriente de sus pagos.

#### De los Programas de Apoyo a Ahorradores de la Banca

Fueron cinco los programas que implementó el Gobierno Federal en respuesta a la crisis de 1994-1995: Programa de Capitalización Temporal; Programa de Ventanilla de Liquidez en Dólares; Programa de Intervención Bancaria; Programa de Saneamiento Financiero; y Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). De ellos, sólo los tres últimos se pusieron en marcha.

- 1) Programa de Intervención Bancaria. Dentro de éste se encuentran el de Banca Intervenida con Saneamiento, Banca Intervenida Apoyada con Créditos y Banca Intervenida sin Apoyos. De las 34 instituciones de banca múltiple que al cierre de 1995 integraban el sistema bancario nacional, 25 participaron en los 3 Programas de Apoyo a Ahorradores de la Banca: 12 fueron intervenidas; 9 saneadas; y 4 capitalizadas. De las 12 intervenidas, 2 fueron saneadas y vendidas, 8 están en proceso de liquidación y 2 en quiebra. De las 9 saneadas, 7 fueron vendidas a otros bancos, 1 no tuvo costo y sigue operando, y 1 participó en el PCCC y se fusionó. Las 4 que participaron en el PCCC, sobrevivieron.
- 2) Programas de Saneamiento Financiero. Las operaciones de saneamiento se realizaron para apoyar y, en su caso, tomar el control de instituciones de banca múltiple en graves problemas financieros, donde los accionistas no pudieron hacer frente a las necesidades de capital de sus instituciones. Fueron saneados nueve bancos de los 25 con problemas, con el fin de otorgar apoyos para que continuaran en operación e hicieran frente a sus obligaciones con el público ahorrador.
- 3) Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). Este programa se diseñó para incentivar a los accionistas a efectuar incrementos en el capital de sus instituciones. En promedio, el FOBAPROA compró los derechos sobre flujos provenientes de la cartera crediticia, el equivalente a dos pesos por cada peso que capitalizaran los accionistas. Con esto, el FOBAPROA adquirió derechos sobre créditos de la cartera de los bancos y suscribió documentos de pago con vencimiento a 10 años con el aval del Gobierno Federal.

Los Programas de Apoyo a Deudores de la Banca instrumentados fueron los siguientes:

- 1) El Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional (Planta Productiva). Tuvo por objetivo reestructurar en Unidades de Inversión (UDI) los créditos de las empresas medianas y pequeñas con adeudos que se consideraban incobrables a plazos de 5 a 12

años y hasta 7 años de gracia para el pago de capital, más la tasa de interés que convinieran los bancos con los acreditados.

- 2) Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios (Programa de Estados y Municipios). Su objetivo fue reestructurar en UDI los créditos a cargo de los estados, municipios y entidades públicas, que tuvieran registrados ante la SHCP al cierre de marzo de 1995; los créditos reestructurados se afectaron en fideicomisos hasta por 20 años. El Programa de Estados y Municipios finalizará en el ejercicio fiscal de 2019.
- 3) Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda (Programa Vivienda). El objetivo fue reestructurar en UDI la cartera hipotecaria a plazos de 20, 25 y 30 años, a una tasa de interés anual del 8.7 al 10.0%. El Programa Vivienda concluirá anticipadamente el 31 de diciembre de 2015.
- 4) Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE). Fue creado para beneficiar a todos los deudores de la banca mediante el apoyo sobre el diferencial que existió entre la tasa aplicable y la tasa fija subsidiada.
- 5) Acuerdo para el Financiamiento del sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE). Fue instrumentado para otorgar descuentos en los pagos de los deudores del sector agropecuario y pesquero por un periodo de 10 años del 40.0 hasta el 60.0%. El FINAPE concluye en el ejercicio fiscal de 2010.
- 6) Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME). Su objetivo fue otorgar descuentos en los pagos de los deudores del 30.0 hasta el 45.0% del sector industrial por un periodo de 10 años. El FOPYME terminó en el ejercicio fiscal de 2006 y se liquidó en el de 2007.

Las responsabilidades de los entes fiscalizados, consignadas en los ordenamientos jurídicos que rigen su actuación, referente a la programación, presupuestación, ejercicio y supervisión de los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, son las siguientes:

- La SHCP tiene atribuciones para negociar, instrumentar, suscribir operaciones de financiamiento, como el Programa de Apoyo a Deudores de la Banca. La SHCP deberá revisar el monto de las partidas de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca a fin de ser considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación; debe entregar al Congreso de la Unión información mensual y trimestral de las erogaciones de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Al IPAB le corresponde elaborar el requerimiento de recursos para los programas de saneamiento y enviarlo al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP. El instituto debe instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, y recibir y aplicar los recursos que se autoricen en el PEF para estos fines.

- La CNBV tiene la atribución de supervisar la correcta aplicación de los acuerdos o programas de apoyo a deudores que al efecto pacten el Gobierno Federal y las entidades financieras.

Desde la creación del IPAB en 1999 y hasta el 31 de diciembre de 2009, en el Ramo 34 “Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca” se ejercieron recursos acumulados por 397,078,851.8 miles de pesos, de los cuales 286,205,600.0 miles de pesos corresponden a los Programas de Apoyo a Ahorradores de la Banca y 110,873,251.8 miles de pesos a los Programas Apoyo a Deudores de la Banca.

Este informe incluye los resultados de las auditorías núms. 282 y 283 practicadas a la SHCP y CNBV, respectivamente. Asimismo, presenta los resultados de una revisión integral de los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

### **Resultados**

#### **1. Evaluación del Diseño del Sistema de Control Interno**

El IPAB tiene diseñado un sistema de control interno que ofrece una seguridad razonable en el ejercicio de los recursos de los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

#### **2. Programas de Apoyo a Ahorradores de la Banca (PAAB)**

El Gobierno Federal instrumentó los PAAB con el objetivo, que las instituciones de banca múltiple pudieran honrar sus compromisos con el público ahorrador que cumpliera con las disposiciones normativas en cuanto a capitalización y sanas prácticas bancarias, y sanearlas o capitalizarlas. Fueron cinco los programas que implementó el Gobierno Federal; de ellos, 3 se pusieron en marcha: 1) Programa de Intervención Bancaria, dentro de éste se encuentran la Banca Intervenida con Saneamiento, la Banca Intervenida Apoyada con Créditos y la Banca Intervenida sin Apoyos; 2) Programa de Saneamiento Financiero; y 3) Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). De las 34 instituciones de banca múltiple que al cierre de 1995 integraban el sistema bancario nacional, 25 participaron en los 3 Programas de Apoyo a Ahorradores de la Banca: 12 fueron intervenidas gerencialmente; 9, saneadas; y 4, capitalizadas. De las 12 intervenidas, 3 se extinguieron, 4 están en proceso de liquidación y 5 en quiebra. De las 9 saneadas, 7 fueron vendidas a otros bancos, 1 no tuvo costo y sigue operando, y 1 participó en el PCCC y se fusionó. Las 4 instituciones que participaron en el PCCC siguieron operando.

##### **1) Programas de Intervención Bancaria**

La intervención de las 12 instituciones de banca múltiple por la CNBV inició con dos instituciones bancarias: Banco Unión y Banca Cremi, como consecuencia de los malos manejos de sus administradores. En 1995 se intervino a Banpaís, Banco Interestatal y Banco Obrero; en 1996 a Banco Promotor del Norte, Banco del Sureste y Banco Capital; en 1996 a Banco Anáhuac; en 1997 a Banco de Oriente y Banca Confía; y en 1998 a Banco Industrial.

El IPAB procedió a realizar los actos necesarios para asumir el compromiso de pago sobre las obligaciones a cargo de Unión, Cremi, Oriente, Obrero, Capital, Interestatal y Pronorte; mientras que, en el caso de Anáhuac, Industrial y Sureste, toda vez que no se encontraban sujetas a ningún programa de saneamiento instrumentado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el IPAB no asumió las operaciones de dichas Instituciones. Por lo anterior, el pago de las obligaciones a cargo de los tres bancos en cuestión se produjo en términos del Título Segundo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) y no por medio de la asunción de las obligaciones de pago correspondientes, como ocurrió en el caso de las instituciones a las que les resulta aplicable la LPAB.

#### Banca Intervenida con Saneamiento

De la banca intervenida en la que el FOBAPROA era accionista mayoritario en virtud de la implementación de programas de saneamiento que implicaron capitalizaciones por parte del fondo fueron seis: Banpaís, Banca Cremi, Banco de Oriente, Banco Obrero, Banco Unión y Banca Confía; el FOBAPROA realizó los análisis en cada una de estas instituciones saneadas, y con el fin de disminuir el costo fiscal procedió a realizar las acciones siguientes:

Banpaís fue vendido a Banco Mercantil del Norte en diciembre de 1997; por lo tanto, el IPAB se convirtió en el acreedor sustituto del FOBAPROA, por el crédito otorgado al banco. Banca Cremi vendió la red de sucursales a BBV en agosto de 1996. El 3 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Banco de Oriente vendió la red de sucursales a BBV en agosto de 1996. El 3 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Banco Obrero vendió la red de sucursales a Banca Afirme en marzo de 1997. El 3 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. El 4 de marzo de 2003 se declaró la etapa de quiebra. Banco Unión vendió la red de sucursales a Banca Promex en noviembre de 1996. El 3 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. El 4 de marzo de 2003 se declaró la etapa de quiebra. Banca Confía fue vendida en mayo de 1998 a Citibank; por lo tanto, el IPAB se convirtió en el acreedor sustituto del FOBAPROA, por el crédito otorgado al banco.

#### Banca Intervenida Apoyada con Créditos

De la banca intervenida en la que el FOBAPROA apoyó con créditos con garantía de las acciones representativas del capital social del propio banco fueron dos: Banco Capital y Banco Interestatal. La situación financiera que presentaban estas dos instituciones requirió únicamente de créditos por parte del FOBAPROA para que continuaran en operación; sin embargo, no pudieron aliviar su situación deficitaria y se procedió a la disolución y liquidación.

## Banca Intervenida sin Apoyos

De la banca intervenida que no recibió apoyos financieros y de cuyas acciones no era titular el FOBAPROA fueron cuatro: Banco Anáhuac, Banco Industrial, Banco del Sureste y Banco Promotor del Norte. Dada la situación que presentaban estas instituciones en sus niveles de capitalización, el FOBAPROA consideró que no requerían de apoyos, pero sí procedía su liquidación en virtud de la descapitalización de los bancos. En 2001 y 2002 se levantó la intervención gerencial de los Bancos Anáhuac, Industrial, del Sureste y Promotor del Norte y se transfirieron al IPAB para su disolución y liquidación, quién procedió al pago de las obligaciones garantizadas a cargo de dichas instituciones.

### 2) Programas de Saneamiento Financiero

Las operaciones de saneamiento se realizaron para apoyar y, en su caso, tomar el control de las instituciones de banca múltiple en graves problemas financieros, donde los accionistas no pudieron hacer frente a las necesidades de capital de sus instituciones. Fueron saneados 9, de los 25 bancos con problemas, para que continuaran en operación e hicieran frente a sus obligaciones garantizadas: Serfin, Inverlat, BanCrecer, Promex, Mexicano, Bancen, Atlántico, BBV e Interacciones (este último sólo participó en el Programa de Ventanilla de Dólares).

### 3) Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)

Este programa se diseñó para incentivar a los accionistas a efectuar incrementos en el capital de sus instituciones. Iniciaron en este programa 13 bancos de los 25 con problemas, de éstos, 8 se revirtieron para aplicarles programas de saneamiento y 5 concluyeron el PCCC.

Los PAAB han cumplido con su objetivo, ya que como resultado de las acciones de saneamiento y capitalización en las 25 instituciones que participaron en los PAAB, se pudieron honrar los compromisos con el público ahorrador de aproximadamente 14.7 millones de cuentas bancarias, que en conjunto representan alrededor de 1,357,600.0 millones de pesos, lo que posibilitó que ningún ahorrador incluido en el alcance de los programas, perdiera su patrimonio.

### 3. *Programas de Apoyo a Deudores de la Banca (PADB)*

Estos programas fueron implementados a partir de 1995. Se otorgaron como consecuencia del incremento en las tasas de interés y en el tipo de cambio, lo que afectó la capacidad de pago de los deudores. Se realizó una reestructura de créditos en UDI para la disminución de las tasas de interés por pagar, la ampliación del plazo del crédito y el diferimiento del pago del principal; adicionalmente, con el fin de apoyar a un mayor número de deudores se implementaron programas que otorgaban descuentos en los pagos, siempre y cuando el crédito se mantuviera al corriente, incluyendo créditos en pesos, dólares y UDI.

Fueron 6 los programas generales para atender a los deudores de la banca. 1) Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional; 2) Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios; 3) Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda; 4) Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca; 5) Acuerdo para el Financiamiento del sector Agropecuario y Pesquero; y 6) Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

#### 1) Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional (Programa Planta Productiva)

El Programa Planta Productiva tuvo por objetivo reestructurar en UDI los créditos de las empresas medianas y pequeñas con adeudos que se consideraban incobrables a plazos de 5 a 12 años y hasta 7 años de gracia para el pago de capital, más la tasa de interés que convinieran los bancos con los acreditados, sobre créditos que se hubieran otorgado antes de 1995.

El programa fue implementado a partir de 1995 y concluyó en el ejercicio fiscal de 2009, con el vencimiento del último fideicomiso por 307,671.4 miles de pesos. El programa cumplió con su objetivo, ya que benefició a 3,140 acreditados que se incorporaron.

#### 2) Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios (Programa de Estados y Municipios)

El Programa de Estados y Municipios tuvo como objetivo reestructurar en UDI los créditos de los estados, municipios y entidades públicas, que estuvieran registrados ante la SHCP al cierre de marzo de 1995; los créditos reestructurados se afectaron en fideicomisos hasta por 20 años. Desde su inicio participaron en el programa las 26 entidades federativas siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, Colima, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas; así como 92 municipios y 58 empresas paraestatales o paramunicipales, los cuales tenían 484 créditos. De los 11 fideicomisos constituidos, se han extinguido 5. El Programa se implementó en mayo de 1995 y concluirá en 2019, año en que vence el último fideicomiso.

En el transcurso de 14 años de ejecución el programa ha cumplido con su objetivo, ya que quedan 28 deudores con una cartera vigente por 698,904.1 miles de pesos, que representan el 5.8% del total de créditos iniciales y el 0.5% de la cartera total participante, correspondientes a dos entidades federativas: Michoacán y Sinaloa; 14 municipios y 12 empresas paraestatales o paramunicipales; el vencimiento de los fideicomisos constituidos para estos créditos se estableció para los años de 2001 a 2019.

#### 3) Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda (Programa Vivienda)

El Programa Vivienda tuvo como objetivo reestructurar en UDI la cartera hipotecaria a plazos de 20, 25 y 30 años, a una tasa de interés anual del 8.7 al 10.0%. En el programa

participaron 376,541 deudores, con una cartera de 200,498,909.6 miles de pesos. De un total de 8, son 7 los fideicomisos vigentes relacionados con el Programa Vivienda.

Al cabo de 14 años de operación, el programa ha cumplido con el objetivo para el que fue creado, ya que de los deudores que ingresaron al programa, al 31 de diciembre de 2009, 316,678 habían cubierto sus adeudos, que representan el 84.1%, del total, con un monto pagado de 171,124,383.3 miles de pesos, correspondientes al 85.3% del total de la cartera. El Programa se implementó en junio de 1995 y concluirá en 2015.

#### 4) Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE)

El ADE tuvo como objetivo beneficiar a todos los deudores de la banca mediante el apoyo sobre el diferencial que existió entre la tasa aplicable y la tasa fija subsidiada, para aliviar la difícil situación por la que atravesaban las personas físicas y morales deudoras de la banca y evitar la propagación de la falta de pago de los créditos. Los principales beneficiarios fueron los usuarios de las tarjetas de crédito hasta por 5.0 miles de pesos, los créditos al consumo y personales hasta por 30.0 miles de pesos y los créditos a empresas hasta por 200.0 miles de pesos. El ADE se implementó en agosto de 1995 y concluyó en 1997.

Los apoyos a los deudores fueron por 3,216,582.1 miles de pesos, canalizados por conducto de las instituciones de crédito participantes.

#### 5) Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE)

El FINAPE tuvo como propósito otorgar descuentos en los pagos de los deudores del 40.0 hasta el 60.0% del sector agropecuario por un periodo de 10 años. Benefició, a partir del 1 de septiembre de 1996, a los deudores de los créditos para el sector agropecuario y pesquero, denominados en moneda nacional, en dólares o en UDI. Los deudores susceptibles de participar en el FINAPE ascendían a 771,639, con una cartera de 68,866.9 millones de pesos.

En el FINAPE se establecieron descuentos a los adeudos agropecuarios y pesqueros, que fueron del 40.0% para créditos de hasta 500.0 miles de pesos y del 16.0% para créditos de entre 2,000.0 y 4,000.0 miles de pesos. En el programa participaron 730,232 deudores, con una cartera de 63,193,718.9 miles de pesos. A 13 años de haberse implementado el programa, habían pagado 730,229 deudores (99.9%), con una cartera total liquidada de 63,192,490.1 miles de pesos correspondiente al 99.9%, con cifras al 31 de diciembre de 2009. El programa se implementó en julio de 1996 y concluye en 2010, año en que vencen los 3 créditos restantes.

El programa ha cumplido con el objetivo para el que fue creado, ya que al 31 de diciembre de 2009 sólo quedaban 3 deudores por liquidar, el 0.0004% de los deudores iniciales, una cartera de 1,228.8 miles de pesos, que representa el 0.001% de la cartera inicial.

#### 6) Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME)

El FOPYME tuvo como propósito otorgar descuentos en los pagos de los deudores del 30.0 hasta el 45.0% del sector industrial por un periodo de 10 años. El 16 de agosto de 1996 se suscribió el FOPYME. Los descuentos son del 30% para los créditos de hasta 500.0 miles de pesos, y del 17.0% para los créditos del rango de 500.0 a 2,000.0 miles de pesos. En el FOPYME participaron 215,917 deudores, con una cartera de 60,674,000.8 miles de pesos.

El programa cumplió con el objetivo para el que fue creado, ya que al 31 de diciembre de 2009 el 100.0% de los deudores participantes había liquidado sus adeudos. El FOPYME otorgó apoyos a adeudos empresariales que se tenían con la banca múltiple, de desarrollo, los fideicomisos de fomento económico, las uniones de crédito, las arrendadoras financieras y con las empresas de factoraje financiero. El programa se implementó en agosto de 1996 y concluyó en 2006.

En conclusión, los PADB cumplieron con el objetivo para el cual fueron creados, ya que la reestructura de créditos en UDI permitió la disminución de las tasas de interés por pagar, la ampliación del plazo de los créditos y el diferimiento del pago del principal de los deudores participantes; adicionalmente se otorgó el beneficio de los descuentos en los pagos cuando el crédito se mantuviera al corriente, con los cuales se logró una participación aproximada de 1,327,000 deudores.

#### 4. *Costo Fiscal de los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca*

Al 31 de diciembre de 2009, el costo fiscal global de la crisis financiera de 1994-1995 ascendió a 1,644,340,270.9 miles de pesos, que representa el 13.8% del PIB a ese año, integrado por 1,420,140,270.9 miles de pesos de los Programas de Apoyo a Ahorradores y 224,200,000.0 miles de pesos de los Programas de Apoyo a Deudores.

De este costo fiscal, se han erogado 838,119,520.0 miles de pesos, que se conforman por 671,019,520.0 miles de pesos de los PAAB y 167,100,000.0 miles de pesos de los PADB; y restan por pagar 806,220,750.9 miles de pesos, correspondientes a 749,120,750.9 miles de pesos de los PAAB y 57,100,000.0 miles de pesos de los PADB.

#### 5. *Deuda del IPAB*

La deuda neta del IPAB en 1999 ascendió a 687,844,004.7 miles de pesos, lo que representó el 12.6% del PIB de ese año; mientras que para 2009 el monto de la misma ascendía a 755,523,584.2 miles de pesos y representó el 6.0% del PIB en 2009. Al cabo de 10 años, el comportamiento demuestra que en la medida en que la economía ha crecido, la deuda del IPAB ha perdido importancia relativa; sin embargo, el pago del principal continúa sin amortizarse.

Con el análisis de los programas anuales de financiamientos del IPAB de 1999 a 2009, que son aprobados por la Junta de Gobierno y por la SHCP, se verificó que, como parte

de la estrategia de administración de pasivos, el instituto lleva a cabo el refinanciamiento de sus obligaciones financieras que no son cubiertas con recursos propios o transferencias fiscales, mediante la sustitución de deuda bancaria por títulos de mercado (Bonos de Protección al Ahorro), que son colocados semanalmente mediante el BANXICO como agente financiero.

Al considerar la estrategia del IPAB en materia de administración de pasivos y la composición actual de su deuda, la cual se encuentra refinanciada, al 31 de diciembre de 2009, en un 95.0% en Bonos de Protección al Ahorro en relación con el total de sus pasivos, se estima conveniente evaluar la posibilidad de que la deuda del IPAB se convierta en deuda pública a cargo del Gobierno Federal para que exista un solo emisor de deuda, lo que permitiría un manejo más adecuado de las finanzas públicas.

De volverse deuda pública, el refinanciamiento de la deuda a cargo del IPAB lo realizaría a cabo el Gobierno Federal por medio de un mayor número de instrumentos de financiamiento, lo que permitiría aprovechar mejor las condiciones que se presenten en los mercados, y mejorar el perfil de vencimientos actual que tiene el IPAB, y en consecuencia, los riesgos implícitos de refinanciamiento.

Sin las actividades referentes a la administración de su deuda, el IPAB podría encargarse de realizar su función principal de administrar el sistema de protección al ahorro bancario que respalde el pago de las obligaciones garantizadas en beneficio de las personas que constituyan depósitos bancarios de dinero u otorguen préstamos o créditos a instituciones de banca múltiple.

Véase acción(es): 09-0-01100-07-0280-07-001

### **Acciones**

#### Recomendaciones al Desempeño

09-0-01100-07-0280-07-001.- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito público, instruya a quien corresponda a fin de que se realicen los estudios técnicos y normativos para evaluar la posibilidad de que los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario sean administrados directamente por el Ejecutivo Federal, con el propósito de mejorar la administración de la deuda y eliminar dos emisores de deuda gubernamental que compiten por recursos en el mismo mercado de deuda, lo que permitiría aprovechar mejor las condiciones que se presenten en los mercados. [Resultado 5]

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 1 observación(es) que generó(aron):

1 a Recomendación(es) al Desempeño.

**Dictamen: limpio**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de Banca, como se precisa en las conclusiones siguientes:

Se evaluó la eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de los recursos para determinar el cumplimiento de la normativa aplicada por el IPAB en la presupuestación, asignación, transferencia y aplicación de los recursos presupuestales asignados a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, así como la eficiencia en la administración de la deuda del IPAB y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de los programas.

Se analizó el comportamiento de la deuda del IPAB en el periodo 1999-2009, y se determinó que la deuda ascendió a 687,844,004.7 miles de pesos, lo que representó el 12.6% del PIB en 1999, y al 31 de diciembre de 2009 el monto de la misma ascendió a 755,523,584.2 miles de pesos, que representó el 6.0% del PIB de ese año. Al cabo de 10 años, el comportamiento demuestra que en la medida en que la economía ha crecido, la deuda del Instituto ha perdido importancia relativa, sin embargo no se ha amortizado ni un peso del saldo nominal de la deuda administrada por el IPAB.

Se determinó el beneficio de convertir la deuda del IPAB a deuda pública, con la sustitución de los Bonos de Protección al Ahorro con instrumentos gubernamentales de deuda interna que emite el Gobierno Federal.

**Apéndices***Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Analizar el comportamiento de la deuda del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y los recursos otorgados a los Programas de Apoyo a Deudores y Ahorradores de la Banca en el periodo 1999-2009, a efecto de comprobar que la estrategia financiera adoptada por el instituto esté orientada a buscar las condiciones más favorables en el manejo de su deuda que permitan un nivel de deuda sostenible en el largo plazo.

### *Áreas Revisadas*

La Secretaría Adjunta de Protección al Ahorro Bancario del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos en las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Protección al Ahorro Bancario, Art. 67, fracc. I.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones que derivaron de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto; fracción IV, párrafo primero; y párrafo penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32, 39, 49, fracciones I, II, III y IV; 55, 56 y 88, fracciones VIII y XII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la(s) entidad(es) fiscalizada(s) para aclarar y/o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y que les dio a conocer esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.