

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Protección al Ahorro Bancario

Auditoría de Desempeño: 2022-1-06HHN-07-0202-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 202

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario, a fin de analizar su contribución a la protección de los intereses del público ahorrador.

Alcance

La auditoría incluyó la revisión de los resultados del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en 2022, sobre el objetivo de fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario (sistema), respecto de la regulación, con la conformación de la Junta de Gobierno del instituto y su participación en la actualización de la normativa, la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la materia, y el conjunto de normas para el fortalecimiento del sistema; de los procesos establecidos para el logro de ese objetivo, relacionados con la identificación e implementación de mejores prácticas para su aplicación en el sistema y de las actividades de cooperación internacional; la evaluación de la condición financiera y operativa de las instituciones de banca múltiple, mediante los reportes, análisis y opiniones sobre esas instituciones; la inspección de los bancos sobre la clasificación de la información para el cálculo de cuotas, la verificación del pago de éstas y las sanciones por incumplimientos a la normativa en la materia, así como en el avance en el fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario, mediante la difusión de los beneficios y alcances del seguro de depósitos, y el límite de cobertura.

Se revisaron los resultados del instituto en el periodo 2018-2021 vinculados con el seguro de depósitos, así como el Sistema de Evaluación del Desempeño, la rendición de cuentas y el estado que guardó el Control Interno Institucional.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron, en lo general, suficientes, de calidad,

confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos, y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del IPAB y la SHCP.

Antecedentes

Para la existencia de un desarrollo sostenible e inclusión financiera, se debe contar con un sistema financiero estable y con una protección de los ahorros de la sociedad, principalmente de los sectores más vulnerables. Al respecto, los esquemas de seguro de depósitos bancarios protegen a los ahorradores de pérdidas ante quiebras y salvaguardan su patrimonio, por lo que la sociedad que recurre al sistema bancario para depositar sus recursos debe tener la confianza de que sus ahorros están protegidos en caso de quiebra de la institución bancaria, lo que promueve la inclusión financiera.¹

El 19 de enero de 1999, en el DOF, se publicó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, cuyo objeto consiste en establecer un Sistema de Protección al Ahorro Bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones como préstamos, ahorro y depósito, y regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador. Asimismo, en esa ley se indica que el sistema será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.²

El esquema del seguro de depósitos bancarios protege el ahorro de los depositantes en las instituciones de banca múltiple autorizadas hasta por 400,000.0 Unidades de Inversión, lo cual favorece el desarrollo en el sistema y fomenta la inclusión financiera.³

El IPAB tiene como responsabilidad administrar el Sistema de Protección al Ahorro Bancario en beneficio de las familias mexicanas, y funge como la autoridad encargada de diseñar e implementar estrategias de resolución para atender a bancos con problemas de solvencia o liquidez, al menor costo posible.⁴

Resultados

1. Regulación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario

La regulación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario se entiende como el conjunto de normas para establecer un seguro de depósitos en beneficio de los ahorradores que realicen operaciones bancarias como depósitos, préstamos y créditos, denominadas obligaciones

¹ DOF, Programa Institucional 2020-2024 del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, p. 3.

² Ley de Protección al Ahorro Bancario, artículos 1o. y 2o.

³ DOF, op. cit.

⁴ Id.

garantizadas,⁵ esas reglas forman parte del marco legal de operación del IPAB para implementar tres procesos para el fortalecimiento del sistema: 1) la identificación e implementación de mejores prácticas; 2) la evaluación de la condición financiera y operativa de las instituciones de banca múltiple, y 3) la inspección para el cálculo y pago de las cuotas.

El sistema es administrado por el IPAB, cuya finalidad es contar con un seguro de depósitos que cubra a los ahorradores en caso de una resolución bancaria, para lo cual, en el Fondo de Protección al Ahorro Bancario⁶ se integra el 25.0% de las cuotas⁷ que las instituciones bancarias pagan al instituto. Asimismo, mediante la evaluación de la condición financiera y operativa, en la inspección que realiza el IPAB a los bancos identifica situaciones de riesgo y verifica la información de estos bancos, a fin de que el instituto se prepare para una posible resolución bancaria, y establezca el monto de la cuota, la cual será aprobada por la Junta de Gobierno. En caso de una liquidación bancaria el IPAB, con los recursos del seguro, debe pagar las obligaciones garantizadas, hasta por 400,000.0 Unidades de Inversión,⁸ a los ahorradores.

a) Participación de la Junta de Gobierno del IPAB en la actualización de la regulación

La Junta de Gobierno del IPAB⁹ se encarga de actualizar la normativa para la operación del instituto y sus procesos; aprobar las cuotas ordinarias que deban cubrir las instituciones bancarias para el seguro de depósitos, y resolver sobre las liquidaciones bancarias.

En 2022, la Junta de Gobierno realizó seis sesiones ordinarias y dos extraordinarias, en las que participó el cuórum mínimo requerido. Se establecieron 68 acuerdos, de los cuales 26 (38.2%) correspondieron con asuntos administrativos; 12 (17.6%) se relacionaron con la inspección para cálculo y pago de cuotas; 14 (20.6%) con el tema de resolución bancaria, 8 (11.8%) con la identificación e implementación de mejores prácticas y difusión del seguro de depósitos, 4 (5.9%) con la regulación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario, y 4 (5.9%) con la condición financiera y operativa de los bancos.

⁵ De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se consideran obligaciones garantizadas los depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro, y a plazo o con previo aviso, así como los préstamos y los créditos; estas obligaciones se refieren a las operaciones que las instituciones de crédito pueden realizar de conformidad con el artículo 46, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones de Crédito.

⁶ El pago de las cuotas se realiza en una cuenta del IPAB, concentrada por el Banco de México.

⁷ El 75.0% de las cuotas se destina a los programas de saneamiento financiero.

⁸ Índice con valor diario publicado por el Banco de México que varía de acuerdo con la evolución de la inflación. Al 31 de diciembre de 2022, las Unidades de Inversión tenían un valor de 7.646804 pesos, por lo que las 400,000 Unidades de Inversión que protege el IPAB equivalían a 3.1 millones de pesos; de conformidad con los Valores de UDIS [en línea]. Sistema de Información Económica [consulta: 19 de septiembre de 2023] Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&locale=es>

⁹ La Junta de Gobierno del IPAB se integra por las personas titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Gubernatura del Banco de México, la Presidencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República. Ese órgano colegiado sesiona bimestralmente, sus integrantes tienen voz y voto en esas sesiones, y el Secretario Ejecutivo del IPAB participa con derecho a voz.

b) Regulación para el fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario

La regulación del sistema está conformada por los ordenamientos legales y los documentos programáticos que establecen las atribuciones y los objetivos del IPAB. En 2022, el sistema se reguló mediante 47 documentos normativos, de los cuales, 13 (27.7%) se relacionaron con el fortalecimiento del sistema; de estos, 5 establecieron normas para la administración del IPAB y de la SHCP, así como el desarrollo de los procesos dirigidos a fortalecer el sistema, los cuales fueron la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Ley de Instituciones de Crédito, el Estatuto Orgánico del IPAB, el Reglamento Interior de la SHCP, y el Programa Institucional 2020-2024 del IPAB; 4 regularon el cálculo y pago de cuotas, la forma en que se realizan las visitas de inspección, así como las sanciones y multas que resultaron de los incumplimientos en la materia; 2 regularon la evaluación de la condición financiera y operativa de las instituciones de banca múltiple y se relacionaron con los planes de resolución y la transferencia de activos y pasivos, y 2 se dirigieron a fortalecer los mecanismos de identificación de los riesgos y la estabilidad financiera en el marco del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024.

c) Actualizaciones de la normativa para el fortalecimiento del sistema

La SHCP es la encargada de opinar y formular anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos, de reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general en la materia; en tanto que a la Junta de Gobierno del IPAB le compete aprobar las modificaciones o actualizaciones a los documentos normativos relacionados con el objeto del sistema y la administración del instituto.

En 2022, sobre la actualización de la regulación para el fortalecimiento del sistema, la SHCP señaló que no hubo necesidad de formular iniciativas de leyes y demás disposiciones sobre el sistema, y en cuanto a colaborar con el instituto en la materia, la secretaría atendió una consulta administrativa del IPAB, sobre la permanencia y designación de los vocales de la Junta de Gobierno, e hizo de conocimiento al instituto que en la Ley de Protección al Ahorro Bancario no se establece la necesidad de seguir el mismo procedimiento de designación de los vocales para un segundo periodo.

En cuanto a la actualización de la normativa para el fortalecimiento del sistema, previamente a la aprobación de la creación, reforma o abrogación de cualquier norma, el IPAB realiza reuniones con la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la SHCP para darles a conocer las modificaciones propuestas. Al respecto, la secretaría informó que el titular de la procuraduría asistió a la Junta de Gobierno del IPAB, en calidad de invitado, con lo que dio seguimiento a las acciones del instituto.

En 2022, la Junta de Gobierno del IPAB aprobó 4 modificaciones de documentos regulatorios, de las cuales 1 se relacionó con las modificaciones del Estatuto Orgánico del instituto; 1 con las modificaciones de las disposiciones para el cálculo de cuotas; 1 con las modificaciones de las políticas que la administración del IPAB debe observar en la

liquidación o liquidación judicial de instituciones de banca múltiple, y 1 con las modificaciones de los límites de riesgo para realizar operaciones de tesorería.

2. *Identificación e implementación de mejores prácticas*

El IPAB realiza el proceso de identificación de mejores prácticas mediante estudios, análisis e investigaciones sobre el estado financiero de las instituciones bancarias, y con base en la cooperación internacional para el intercambio de experiencias relacionadas con el seguro de depósitos y resoluciones bancarias que faciliten la labor del instituto.

a) Análisis, estudios e investigaciones

El IPAB para identificar mejores prácticas en materia del estado financiero de las instituciones bancarias realizó análisis y estudios e investigaciones relacionados con temas de la actividad bancaria para evaluar los riesgos que enfrenta la banca múltiple de manera dinámica, y revisó algunos marcos prudenciales implementados en la regulación de México y, en su caso, valoró posibles impactos en las instituciones bancarias y en el sistema.

En 2022, el IPAB realizó 739 análisis, estudios e investigaciones, de los que 682 (92.3%) fueron estudios e investigaciones sobre el sector financiero, resoluciones bancarias, el seguro de depósitos y otros temas relativos a sucesos nacionales e internacionales que guardan relación con el sector financiero, y 57 (7.7%) fueron sobre el estado financiero de las instituciones.

De los 682 estudios e investigaciones realizados en el año de revisión, 545 (79.9%) se relacionaron con sucesos internacionales que pueden permear en el sector financiero, tales como el Brexit, la pandemia por COVID-19, y el Conflicto entre Rusia y Ucrania; 71 (10.4%) fueron sobre resoluciones bancarias y 66 (9.7%) en materia del seguro de depósitos.

Respecto de los 57 análisis y estudios sobre el estado de las instituciones de banca múltiple, 48 (84.2%) fueron para conocer las implicaciones del COVID-19 en las instituciones financieras, y 9 (15.8%) fueron análisis e informes que, de manera cotidiana, realizó a las instituciones de banca múltiple y, de estos últimos, 3 correspondieron a informes sobre obligaciones garantizadas; 2 a análisis sobre la cartera de consumo; 2 a análisis sobre la cartera de vivienda; 1 al informe sobre cuotas y 1 al Coeficiente de Financiamiento Estable Neto.

El instituto señaló que, como resultado de la identificación de mejores prácticas, se ubicó el estándar internacional conocido como Capacidad Total de Absorción de Pérdidas, el cual robustece la solvencia de las instituciones designadas como de importancia sistémica local, al solicitar la constitución de instrumentos que puedan absorber pérdidas durante una posible resolución bancaria, y por tanto brindar mayor estabilidad al Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

Al respecto, dicho estándar se hizo del conocimiento de la Junta de Gobierno del IPAB, y el instituto trabajó con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a fin de que se publicara en el DOF un cambio de regulación mediante la resolución que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito con la que se estableció que los bancos de importancia sistémica local deben contar con un nivel mínimo de Capacidad Total de Absorción de Pérdidas del 6.5% de los activos ponderados sujetos a riesgos totales, con el fin de establecer un régimen de resolución bancaria de pérdidas compartidas.

Asimismo, en 2022, el IPAB logró implementar tres propuestas de mejora en materia de regulación: 1) Modificaciones al anexo 1, de las disposiciones relativas a las cuotas ordinarias, esa propuesta se publicó en el DOF; 2) Modificaciones al Anexo 69, de las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, para definir una guía más detallada sobre los componentes mínimos de cada apartado del plan de contingencia,¹⁰ modificación que también fue publicada en el DOF, y 3) Actualización del modelo de información, con motivo de los cambios en los criterios contables por la adopción de un estándar internacional.

b) Actividades de cooperación internacional

Con el objeto de facilitar su labor, el IPAB tiene la atribución de formalizar acuerdos o convenios de cooperación y realizar el intercambio de información relacionada con el seguro de depósitos y resoluciones bancarias. Al respecto, en 2022, el IPAB participó en 17 reuniones con la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, el Consejo de Estabilidad Financiera y la Junta Única de Resolución de la Unión Europea, a fin de compartir experiencias, conocimientos y opiniones en la materia.

En 2022, en el marco de sus actividades de formalización de acuerdos y convenios de cooperación e intercambio de información relacionados con el seguro de depósitos y resoluciones bancarias, el IPAB actualizó un acuerdo con la Corporación Federal de Seguro de Depósitos de los Estados Unidos de América, a fin de forjar relaciones de trabajo internacionales efectivas en las iniciativas de regulación financieras y en la deliberación de políticas en la materia.

En cuanto a la participación del IPAB en reuniones de trabajo con organismos internacionales, el instituto enfocó estas actividades en tres rubros: 1) grupos de manejo de crisis y colegios de resolución, para mantener una adecuada coordinación con autoridades de otras jurisdicciones, para colaborar en el diseño de estrategias que permitan mantener la estabilidad del sistema financiero; 2) discusiones sobre aspectos importantes de los estándares y prácticas para la gestión de resoluciones bancarias, la disponibilidad de recursos de fondeo en resolución y el acceso a las infraestructuras del mercado financiero

¹⁰ El plan de contingencia es un instrumento con el que deben contar las instituciones bancarias, en el que se detallan las acciones de recuperación que se implementarán para restablecer su situación financiera ante escenarios adversos que puedan afectar su solvencia o liquidez.

en el marco del Consejo de Estabilidad Financiera, y 3) contribuir a la estabilidad de los sistemas financieros, mediante la promoción de la cooperación internacional en materia de seguro de depósitos, que permitan la mejora de los sistemas ya existentes y orienten la implementación de nuevos sistemas, en el marco de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos.

3. Condición financiera y operativa de los bancos

La evaluación consiste en el seguimiento mensual que realiza el IPAB a las instituciones de banca múltiple mediante los reportes de dos tipos: estadísticos y de análisis, con el fin de conocer la situación financiera y operativa de las instituciones bancarias que le permiten identificar riesgos en éstas que podrían afectar el sistema bancario, así como para retroalimentar y fortalecer las actividades preparatorias de una resolución bancaria.¹¹

Con la información que proporcionaron la CNBV y el Banco de México (BANXICO) sobre las instituciones de banca múltiple, el IPAB genera en su Portal de Análisis Colaborativo reportes de análisis sobre las instituciones bancarias con vulnerabilidades en los estados financieros y posiciones de riesgo, de acuerdo con los resultados de 10 indicadores: 1. Probabilidad de incumplimiento; 2. Variación anual de la cartera vigente; 3. Variación anual de la cartera vencida; 4. Pérdida esperada de la cartera de crédito; 5. Tasa de deterioro ajustada; 6. Concentración de los tres principales acreditados (Q3); 7. Índice de Capitalización; 8. Eficiencia Operativa; 9. Return on Equity, y 10. Variación anual de capital contribuido.

a) Reportes estadísticos y de análisis

En 2022, el IPAB dio seguimiento especial a 14 instituciones bancarias con vulnerabilidades en su situación financiera y operativa, el 28.0% de las 50 instituciones que operaron en ese año, de esas instituciones en seguimiento, 13 (92.9%) contaron con obligaciones garantizadas. En 11 de esos bancos la CNBV aplicó la prueba de estrés;¹² en tanto que, en los indicadores en los que presentaron vulnerabilidades fueron los referentes a la rentabilidad en relación con la inversión realizada, la cartera, la concentración de los tres principales acreditados, la probabilidad de incumplimiento, la eficiencia operativa, la pérdida esperada, así como sobre el deterioro pasado y actual de la cartera de crédito. Por lo anterior, mediante los reportes de la condición financiera y operativa de las instituciones bancarias, el IPAB identificó las situaciones de riesgo y vulnerabilidades presentadas en el sistema de banca múltiple, como medida preparatoria ante cualquier resolución bancaria posible.

11 El proceso de resolución bancaria inicia cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores revoca la autorización para organizarse y operar con tal carácter a un banco que se ubique en alguna de las causas de revocación consideradas en el artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito, o bien, cuando el Comité de Estabilidad Bancaria determine que se trate de un banco que pueda constituir un riesgo de contagio al sistema financiero si se incumple con las obligaciones a su cargo.

12 La prueba de estrés indica si la institución bancaria resultó con requerimiento de capital conforme a la Evaluación de Suficiencia de Capital que realiza anualmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Entre 2020 y 2021, se declaró la revocación¹³ de dos bancos en los que el IPAB identificó vulnerabilidades y situaciones de riesgos, por lo que como parte del seguimiento a las opiniones emitidas relacionadas con la condición financiera y operativa de las instituciones, y como resultado de los análisis de la condición financiera y operativa, como una medida preparatoria ante su revocación, el instituto realizó un análisis integral para cada uno de los dos bancos, con base en la normativa operativa del instituto.

Este análisis le permitió al IPAB determinar la operación con el menor costo para proceder con la liquidación de las dos instituciones bancarias, e incluyó la estrategia diseñada por el instituto para el pago de las obligaciones garantizadas. Asimismo, se identificó que, en las sesiones de la Junta de Gobierno, se autorizó el pago de las obligaciones garantizadas por el IPAB de los dos bancos, lo cual se realizó con base en los resultados obtenidos en el análisis integral.

b) Opiniones emitidas relacionadas con la condición financiera y operativa de los bancos

Adicionalmente, el IPAB recibe solicitudes de opinión de la CNBV sobre los planes de contingencia elaborados por los bancos, así como solicitudes de opinión referentes a la revocación de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, dicho plan debe ser aprobado por la CNBV, con previa opinión del IPAB, del BANXICO y de la SHCP. Las revocaciones son emitidas por la CNBV, ya sea porque alguna institución ha actualizado alguna causal de revocación o porque la propia institución ha iniciado una salida ordenada en la cual puede proceder una liquidación convencional.

En 2022, el IPAB recibió 36 planes de contingencia, pertenecientes a 33 bancos, así como 1 plan de revocación, los cuales fueron turnados para la emisión de la opinión correspondiente por parte del instituto. En cuanto a los planes de contingencia, el instituto emitió 31 (86.1%) opiniones favorables y 5 (13.9%) opiniones no favorables, estas últimas se debieron a que se consideró que el plan no era congruente con la situación de la institución y porque las deficiencias que se identificaron constituían requisitos mínimos indispensables del plan de contingencia, conforme a lo establecido en las disposiciones legales y la normativa correspondiente. En el caso del plan de revocación, el IPAB emitió opinión favorable, con base en la revisión de la información proporcionada por la institución bancaria y, debido a que no reportó operaciones correspondientes a obligaciones garantizadas por el instituto.

4. Inspección y sanción

El IPAB realiza el proceso de inspección mediante visitas a las instituciones de banca múltiple sobre dos aspectos: 1) Verificar el cumplimiento de las reglas para clasificación de

¹³ La revocación se da en los supuestos siguientes: cuando el banco no inicia sus operaciones en el plazo definido; se disuelve y entra en estado de liquidación; no cumple con el Índice de Capitalización mínimo requerido; reincide en operaciones prohibidas; en el caso de que sus activos no sean suficientes para cubrir sus pasivos, o a solicitud del banco.

la información ¹⁴ y 2) Verificar el cumplimiento de las disposiciones para el cálculo de la cuota; ¹⁵ en el informe de las visitas, el instituto debe señalar los hallazgos y posibles incumplimientos a las disposiciones jurídicas por parte de las instituciones de banca múltiple y, en su caso, imponer sanciones administrativas.

a) Visitas de inspección

En 2022, el IPAB programó 12 visitas de inspección, de las que realizó 11 (91.7%), ya que una institución bancaria programada no otorgó operaciones con obligaciones garantizadas.

Se identificó que en la programación de visitas de inspección se incluyeron las instituciones de banca múltiple que serían objeto de revisión sobre dos aspectos: 1) la información requerida para la clasificación de las operaciones activas y pasivas y las operaciones relacionadas con las obligaciones garantizadas, y 2) la información sobre las operaciones pasivas de las instituciones para el cálculo de las cuotas ordinarias. Además, en las notificaciones a los bancos, el IPAB les dio a conocer que las visitas de inspección consistirían en la revisión, verificación y validación de los dos aspectos antes mencionados. Al respecto, en los informes de las visitas de inspección se señalaron los hallazgos referentes a la clasificación de la información y los resultados de la verificación del cumplimiento de las reglas para clasificación de la información y de las disposiciones para el cálculo de la cuota.

En 2022, operaron 50 instituciones bancarias, de las cuales 43 (86.0%) contaron con obligaciones garantizadas por el IPAB. A ese año, el instituto presentó una cobertura de inspección del 88.0% (44) de las instituciones de banca múltiple respecto de las instituciones que operaron en ese año, y del 93.0% (40) de las instituciones de banca múltiple respecto de los bancos que contaban con obligaciones garantizadas por el IPAB.

En 2022, el IPAB dio seguimiento a tres bancos con observaciones, y por medio del análisis de informes de auditoría interna, aclaraciones de seguimiento de observaciones y con el reporte de seguimiento de los hallazgos identificados, el instituto validó el cumplimiento de las observaciones, por lo que éstas fueron atendidas en tiempo y forma.

b) Establecimiento y pago de cuotas

En 2022, el IPAB solicitó al BANXICO el cobro provisional de las cuotas, en los oficios de solicitud se incluyó el registro de la institución de banca múltiple con el monto de la cuota provisional, lo cual se realizó de conformidad con lo establecido. Asimismo, mediante el mismo mecanismo, el instituto le notificó, en tiempo, el monto de las cuotas definitivas.

¹⁴ Se refieren a las Reglas de carácter general a las que deberán sujetarse las instituciones de banca múltiple para clasificar la información relativa a las operaciones activas y pasivas a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Instituciones de Crédito.

¹⁵ Se refieren a las Disposiciones relativas a las cuotas ordinarias que las instituciones de banca múltiple están obligadas a cubrir al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En 2022, el monto de las cuotas pagadas por los bancos fue de 30,165.3 millones de pesos, cifra inferior en 15.8 millones de pesos, respecto de las cuotas provisionales establecidas por 30,181.1 millones de pesos, la diferencia se debió a los ajustes posteriores con cifras al cierre del mes de cada institución bancaria, en tanto que las cuotas provisionales se establecen con base en la información de cinco días antes del último día del mes.

Al respecto, en las sesiones de la Junta de Gobierno del IPAB, el instituto hizo de conocimiento los pagos efectuados por las instituciones de banca múltiple por concepto de cuotas y del informe sobre las cuotas que esas instituciones deben pagarle. Asimismo, en 2022, el instituto no cobró cuotas extraordinarias, ya que contó con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones.

c) Sanciones

De 2018 a 2022, el IPAB impuso 29 sanciones a 23 instituciones de banca múltiple e inició 39 procedimientos sancionatorios en el periodo, que se relacionaron con el pago de cuotas no realizado en tiempo y forma, y correspondieron a 30 instituciones bancarias, de esos procedimientos, 30 (76.9%) se concluyeron y se pagaron multas por 20.1 millones de pesos en términos reales, lo que representó el 28.4% respecto de los 70.9 millones de pesos en términos reales por concepto de cuotas no pagadas en tiempo y forma, en ese periodo.¹⁶

Al cierre de 2022, 7 procedimientos (17.9%) se encontraron pendientes de resolución, 1 procedimiento (2.6%) se concluyó por determinarse como inconstitucional, de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito y 1 procedimiento (2.6%) más perteneció a un crédito reconocido en liquidación judicial de un banco.

En 2022, el IPAB impuso una sanción por incumplimientos de las reglas para clasificación de la información, la cual se encontraba pendiente de conclusión al cierre de ese año y en materia de las disposiciones para el cálculo de la cuota, se impusieron multas a 9 bancos por un monto de 0.1 millones de pesos.

5. Avance en el fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario

El IPAB tiene la misión de garantizar los depósitos bancarios, principalmente de los pequeños y medianos ahorradores, para darle cumplimiento a este mandato, en el Programa Institucional 2020-2024 del IPAB se estableció el “Objetivo prioritario 1 Fortalecer el sistema de protección al ahorro bancario”, para el cual se definieron tres procesos, relativos a la identificación e implementación de mejores prácticas, la evaluación de la condición financiera y operativa de los bancos y la inspección para el cálculo y pago de las cuotas.

¹⁶ Cifras actualizadas a precios de 2022, mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.2209 para 2018, 1.1725 para 2019; 1.1256 para 2020, 1.0703 para 2021 y 1.000 para 2022.

a) Difusión de los beneficios y alcances del seguro de depósitos

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) tiene como objetivo ofrecer un panorama de la evolución de los principales indicadores de inclusión financiera en los últimos años. De acuerdo con los resultados de esa encuesta, de las 58,695.0 miles de personas que señalaron que utilizan los productos de captación, el 8.0% (4,695.6 miles de personas) indicó que los utilizan porque consideran que es una forma segura de ahorrar, mientras que de los 31,605.0 miles de personas que no utilizaron productos de captación, el 7.0% (2,212.4 miles de personas) manifestó que no los utilizó porque no confían en las instituciones financieras.

En 2022, el IPAB impartió 46 (20.6%) conferencias mediante el programa IPAB en tu Escuela y con la participación en tres programas de difusión más 1) Semana Nacional de Educación Financiera; 2) Semana de Educación Financiera Integral para Mexicanos en el Exterior; y 3) Global Money Week, con el fin de fortalecer el conocimiento del seguro de depósitos en la ciudadanía, en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera. El registro de las personas beneficiadas con cada una de las conferencias impartidas fue de 1,095 asistentes en “IPAB en tu Escuela”; 1,522 asistentes en la “Semana Nacional de Educación Financiera”; 9,000 reproducciones en la “Semana de Educación Financiera Integral para Mexicanos en el Exterior” y 691 asistentes en el “Global Money Week”.

El instituto focalizó las actividades de difusión del programa “IPAB en tu Escuela”, en las entidades federativas con el menor nivel de conocimiento sobre el seguro de depósitos bancarios y sobre el quehacer del IPAB. Asimismo, la programación de conferencias que otorgó el instituto se realizó estimando la cantidad máxima de conferencias que está en posibilidades de ofrecer, mientras que la selección de entidades, instituciones académicas y representaciones en las que expuso fue responsabilidad de las instituciones organizadoras de cada evento.

En 2022, el IPAB implementó la campaña de difusión “Tus ahorros están protegidos por el IPAB”, en la cual se autorizaron 1.5 millones de pesos, para difundir la existencia del seguro de depósitos en radiodifusoras, medios complementarios y medios digitales en la población urbana de 19 a 44 años de edad; esa campaña se dirigió al público en general, mediante spots radiofónicos con cobertura en 23 entidades federativas; se divulgaron contenidos informativos en sitios web de medios digitales en el ámbito nacional y se transmitieron spots audiovisuales en las pantallas de los andenes del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, con lo cual se alcanzó la atención de 154,000 personas en radio, de más de 138,000 personas en el metro y 293,000 visualizaciones en sitios web.

b) Cobertura del seguro de depósitos bancarios

De acuerdo con la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, la cobertura del seguro de depósitos debe ser limitada, creíble y amparar a la gran mayoría de depositantes; debe ser consistente con los objetivos de políticas públicas referentes al sistema de seguros de depósitos y con las características del diseño de ese seguro. Asimismo, las autoridades

encargadas de elaborar las políticas sobre el seguro de depósitos deben definir claramente el nivel y alcance de la cobertura del seguro.¹⁷

En México, la protección del seguro de depósitos bancarios del IPAB se otorga por persona y por banco, de forma automática, gratuita, universal y oportuna, y cubre productos de captación como cuentas de ahorro, cuentas de cheques, tarjetas de débito, cuentas de nómina y depósitos a plazo, entre otros. Para conformar el Fondo de Protección al Ahorro Bancario, el instituto destina una cuarta parte de las cuotas recibidas de las instituciones de banca múltiple, después de cubrir sus propios gastos de administración y operación, el cual permite al instituto contar con los recursos financieros que se requieran para cumplir con sus funciones como administrador del sistema.

El seguro de depósitos bancarios es la garantía que otorga el IPAB para proteger el dinero que las personas tienen en los bancos autorizados que operan en México, hasta por 400,000 Unidades de Inversión¹⁸ que, al 31 de diciembre de 2022, equivalieron a 3.1 millones de pesos.¹⁹ Al respecto, a partir del 14 de septiembre de 2022, el límite de cobertura del seguro superó los 3.0 millones de pesos, ya que este seguro se expresa en Unidades de Inversión, con el fin de que su cobertura se actualice diariamente conforme cambia la inflación, siendo México y Uruguay los únicos países que cuentan con este beneficio.

En 2022, mediante el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, el instituto garantizó una cobertura límite estimada del 99.9% de los ahorradores con obligaciones garantizadas el cual ascendió a 3,445,782.0 millones de pesos correspondientes a 149.0 millones de ahorradores, y garantizó los depósitos bancarios, principalmente de los pequeños y medianos ahorradores, ya que el monto que cubrió el fondo se incrementó en 4.1 en promedio anual, al pasar de 1.73% a 2.03%, entre 2018 y 2022.

Con la revocación de la autorización de operación de dos instituciones bancarias, entre 2020 y 2021, se puso a prueba la suficiencia del fondo para poder pagar las obligaciones garantizadas. En el primer caso, Banco A, el procedimiento de revocación de autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple inició el 30 de junio de 2020,

¹⁷ Cfr. Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces [en línea]. International Association of Deposit Insurers (IADI) [consulta: 12 de septiembre de 2023] Disponible en: <https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/Principios%20B%C3%A1sicos%20para%20Sistemas%20de%20Seguro%20de%20Dep%C3%B3sitos%20Eficaces.pdf>

¹⁸ ¿Qué son el IPAB y el seguro de depósitos bancarios? [en línea]. Gobierno de México [consulta: 12 de septiembre de 2023] Disponible en: <https://www.gob.mx/ipab/es/articulos/que-son-el-ipab-y-el-seguro-de-depositos-bancarios-311810?idiom=es#:~:text=El%20seguro%20de%20dep%C3%B3sitos%20bancarios%20es%20la%20garant%C3%ADa%20que%20otorga,tres%20millones%20100%20mil%20pesos>

¹⁹ Índice con valor diario publicado por el Banco de México que varía de acuerdo con la evolución de la inflación. Al 31 de diciembre de 2022, las Unidades de Inversión tenían un valor de 7.646804 pesos, por lo que las 400,000 Unidades de Inversión que protege el IPAB equivalían a 3.1 millones de pesos; de conformidad con los Valores de UDIS [en línea]. Sistema de Información Económica [consulta: 19 de septiembre de 2023] Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&locale=es>

debido al incumplimiento del Índice de Capitalización²⁰ mínimo requerido por la regulación, por lo que el 2 de julio de ese año, el IPAB inició la resolución bancaria, que exigió el pago de obligaciones garantizadas de 633,886 titulares de cuentas, cuyo ahorro ascendió a 24,732.8 millones de pesos.

En el segundo caso, Banco B, en 2021, la CNBV declaró la revocación para organizarse y operar como institución de banca múltiple, con lo cual, la Junta de Gobierno del IPAB aprobó en septiembre de ese año, el inicio de la liquidación de ese banco, para el pago de las obligaciones garantizadas, hasta por el límite de 400,000 Unidades de Inversión a 1,511 titulares de cuentas por 1,296.1 millones de pesos.

Al cierre de 2022, en el caso del Banco A, el IPAB pagó 24,561.0 (99.3%) millones de pesos a 121,765 (19.2%) titulares de cuentas, y continúan los trámites para el pago de 171.8 millones de pesos a 512,121 titulares de cuentas.

En 2021, en el caso del Banco B, el IPAB pagó 1,255.6 (96.9%) millones de pesos a 1,114 (73.7%) titulares de cuentas con obligaciones garantizadas, y continúan los trámites para el pago de 40.5 millones de pesos a 397 ahorradores con obligaciones garantizadas.

Al respecto, de acuerdo con el instituto, el Fondo de Protección al Ahorro Bancario presentará una disminución anual del 27.1% en términos nominales, debido a la aplicación de recursos para el reembolso a los ahorradores del Banco A.

6. Evaluación del desempeño y rendición de cuentas

a) Sistema de Evaluación al Desempeño

Se identificó que para dar cumplimiento al objetivo prioritario 1 “Fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario” del Programa Institucional 2020-2024 del IPAB, en el ejercicio fiscal de 2022, el instituto operó el Programa presupuestario (Pp) R654 “Fortalecimiento del sistema de protección al ahorro bancario”, modalidad R “Específicos”, el cual contó con una Ficha de Indicadores del Desempeño (FID) y con la notificación de exención de la Matriz de Indicadores para Resultados, por parte de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP. Los tres indicadores incluidos en la ficha se muestran en el cuadro siguiente:

²⁰ Es el Indicador que mide la solvencia de un banco, cuya fórmula es: Capital Neto / Activos Ponderados Sujetos a Riesgo Total.

INDICADORES ESTABLECIDOS EN LA FICHA DE INDICADORES DEL DESEMPEÑO DEL PP R654
"FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO", 2022

Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia
1. Visitas de inspección a bancos sobre sistemas de clasificación de operaciones activas y pasivas	(Visitas de inspección realizadas / Visitas de inspección programadas) x 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual
2. Seguimiento a las instituciones de banca múltiple	(Reportes mensuales concluidos / Reportes mensuales programados) x 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Mensual
3. Cálculo de cuotas de las instituciones de banca múltiple	(Reportes mensuales de cálculo de cuotas concluido / Reportes mensuales de cálculo de cuotas programado) x 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Mensual

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ficha de Indicadores del Desempeño del Programa presupuestario R654 "Fortalecimiento del sistema de protección al ahorro bancario", correspondiente al ejercicio fiscal 2022.

Los tres indicadores de la FID fueron de tipo gestión, su unidad de medida fue porcentaje y su frecuencia fue anual y mensual, respectivamente, lo cual fue congruente con la denominación de cada indicador. En cuanto a la dimensión de eficacia definida para los indicadores no fue adecuada, ya que los indicadores midieron los avances de cada una de las actividades que coadyuvan al cumplimiento del objetivo y no cuantifican el cumplimiento general del objetivo de fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario. Por lo que se identificó como área de mejora redefinir la dimensión de los indicadores de la FID, de acuerdo con los procesos y los recursos implementados para el logro de los resultados que miden.

De acuerdo con el Programa Institucional 2020-2024 del IPAB, para lograr el objetivo de fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, el instituto definió tres procesos: 1) "Mantener las mejores prácticas en seguros de depósitos"; 2) "Evaluar oportunamente a los bancos en materia de protección al ahorro", y 3) "Asegurar el cumplimiento de la normativa del seguro de depósitos", cuyo desempeño se midió con base en 14 indicadores relacionados con el fortalecimiento del sistema, de los cuales 8 (57.2%) alcanzaron su meta programada en 100.0%, 3 (21.4%) indicadores superaron su meta; 2 (14.3%) no aplicaron, ya que no se realizaron visitas especiales, y 1 (7.1%), que correspondió al indicador "Atención de solicitudes de hallazgos sobre posibles sanciones" su meta no fue cuantificable, ya que mide el número de días en que se atiende la solicitud, el cual varía y no debe ser mayor a 45 días.

Asimismo, se identificaron diferencias en lo reportado en el indicador "Visitas de inspección a bancos sobre clasificación de información de operaciones activas y pasivas", ya que en la programación de trabajo de 2022 se reportó un cumplimiento del 108.7% y en la FID de 106.2%. Al respecto, en la segunda sesión ordinaria del Comité de Control y Desempeño Institucional de ese año, el IPAB acordó iniciar un esfuerzo de homologación para que queden 9 indicadores en la programación de trabajo de 2023 como parte del seguimiento al presupuesto que se realizará en la FID, con el propósito de homologar la rendición de cuentas en la materia.

En 2022, para el proceso 1 “Mantener las mejores prácticas en seguros de depósitos” estuvieron vigentes 4 indicadores, los cuales registraron un cumplimiento de su meta del 100.0%, estos indicadores miden el número de tareas, solicitudes y actividades programadas, respecto de las que realizó el IPAB, por lo que se identificó como área de mejora que se establezcan indicadores para evaluar el avance en la identificación e implementación de mejores prácticas, ya que en el indicador de investigaciones y estudios de las mejores prácticas no se señaló cuántas mejores prácticas identificó el IPAB y de éstas cuántas fueron susceptibles de aplicarse al interior del instituto, y en los indicadores sobre las actividades de difusión no se midió el impacto de la difusión del IPAB, mediante el análisis de la población objetivo respecto de la población atendida.

Asimismo, se identificó que el indicador “Actividades de difusión” no fue definido en la programación de trabajo de 2022 como parte del Proceso 1; sin embargo, sus actividades se vinculan con la difusión de la existencia del seguro de depósitos bancarios, por lo cual se considera como un aspecto susceptible de mejora que éste se incluya dentro de dicho proceso.

En 2022, para el proceso 2 “Evaluar oportunamente a los bancos en materia de protección al ahorro” el IPAB estableció 4 indicadores, de los cuales 1 se reportó tanto en la FID como en la programación de trabajo de 2022; asimismo, se identificó que en 3 indicadores se reportó un avance en el cumplimiento de la meta del 100.0%, con excepción del indicador “Opiniones solicitadas respecto de las instituciones de banca múltiple” que registró un avance en el cumplimiento de la meta anual de 114.1%. Se identificó que los indicadores diseñados para este proceso miden el número de reportes emitidos por el IPAB, orientados a dar seguimiento oportuno a los bancos, así como los plazos en que se realizó la emisión de opiniones respecto de las instituciones de banca múltiple; no obstante, se identificó como área de mejora que el IPAB defina indicadores que midan la oportunidad de la evaluación de la condición financiera y operativa de los bancos y el impacto de esta actividad en el fortalecimiento del sistema.

En 2022, el IPAB contó con 6 indicadores vinculados con el proceso 3 “Asegurar el cumplimiento de la normativa del seguro de depósitos”, de los cuales el de “Cálculo de cuotas de las instituciones de banca múltiple” se reportó tanto en la FID como en la programación de trabajo de 2022, y en ambos se registró un cumplimiento de su meta del 100.0%; el indicador de “Visitas de inspección a bancos sobre clasificación de información de operaciones activas y pasivas” se reportó en la FID y en la programación de trabajo de 2022.

No obstante, cada uno con resultados distintos, en el de la FID se reportó un cumplimiento del 106.2% y en la programación de trabajo de 2022 se reportó 108.7%, ya que en la FID se midió en datos absolutos y en la programación de 2022 en porcentajes; en los indicadores “Visitas de inspección especiales a bancos sobre clasificación de información de operaciones activas y pasivas” y “Visitas de inspección especiales a bancos sobre cálculo de cuotas” no se reportaron metas, ya que no se realizaron visitas de inspección de ese tipo; el indicador “Visitas de inspección a bancos sobre cálculo de cuotas” se superó la meta al reportar un

cumplimiento de 108.7% y en el indicador “Atención de solicitudes de hallazgos sobre posibles sanciones” su meta no fue cuantificable, ya que midió el número de días en que se atiende la solicitud, el cual varía y no debe ser mayor a 45 días; se identificó como área de mejora, que se definen indicadores para medir los incumplimientos a la normativa del seguro de depósitos identificados por el IPAB mediante las visitas de inspección, para que mida la contribución de las actividades del IPAB en el fortalecimiento del sistema.

Respecto de las áreas de mejora identificadas en el Sistema de Evaluación del Desempeño del IPAB, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el instituto realizó como acciones de mejora la modificación del indicador “Actividades de Educación Financiera” para que, a partir de 2024, se incluya el número de asistentes a estas conferencias, a fin de medir el impacto de estas conferencias en el conocimiento de la sociedad sobre los beneficios y alcances del seguro de depósitos; el análisis de la factibilidad de diseñar e implementar indicadores estratégicos para medir la eficacia de los procesos 1 “Mantener las mejores prácticas en seguro de depósitos” y 2 “Evaluar oportunamente a los bancos en materia de protección al ahorro” del objetivo 1 “Fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario” del Programa Institucional 2020-2024 del IPAB, y valoró la factibilidad de diseñar un indicador que mida la eficacia de ese objetivo, mediante las actividades de difusión y educación financiera.

Al respecto, el instituto incluirá las modificaciones correspondientes en la programación de trabajo de 2024 y en la FID para el ejercicio fiscal 2025, de conformidad con el calendario establecido para el registro, revisión y actualización de las FID para cada ciclo presupuestario.

b) Rendición de cuentas

Para el ejercicio fiscal 2022, el IPAB rindió cuentas en materia del fortalecimiento del sistema sobre cada uno de los tres procesos para el logro de ese objetivo, entre las actividades que se reportaron se encuentran las siguientes.

En relación con las mejores prácticas en seguro de depósitos, en el informe “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024. Avances y Resultados 2022”, el instituto señaló que, como integrante del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, contribuyó en el análisis de los efectos sobre la estabilidad del sistema financiero y la actividad económica asociadas a la pandemia por el COVID-19, de los efectos asociados a la guerra entre Rusia y Ucrania, de las persistentes presiones inflacionarias globales y del apretamiento de las condiciones financieras y participó en las reuniones trimestrales del Grupo de Trabajo sobre Gestión de Crisis Bancarias Transfronterizas, contribuyendo al desarrollo de mejores prácticas emitidas por ese consejo, y en el “Informe IPAB. Seguro de Depósitos Bancarios de México 2022” el instituto reportó que desarrolló estudios para recopilar experiencias de entidades alrededor del mundo, encargadas de seguros de depósitos, con el propósito de observar las metodologías empleadas para determinar el nivel objetivo de los fondos para cumplir con sus obligaciones; que participó en las reuniones del Consejo Ejecutivo de la Asociación Internacional de Aseguradores de

Depósitos, en las que se revisaron los avances de los proyectos a cargo de los comités técnicos, regionales y del consejo, que proporcionó asistencia técnica sobre el quehacer institucional y su experiencia en el pago a las personas depositantes a nueve instituciones entre las que destacan agencias de seguros de depósitos, bancos centrales y cooperativas financieras en América, Asia y Europa, y que participó en la Global Money Week 2022, en la Semana de Educación Financiera Integral para Mexicanos en el Exterior 2022, y en la edición 15 de la Semana Nacional de Educación Financiera. También, realizó el programa “IPAB en tu Escuela”, mediante el cual ofreció 17 conferencias a instituciones educativas en nueve entidades federativas.²¹

Respecto de la evaluación de la condición financiera y operativa de los bancos, en el “Informe IPAB. Seguro de Depósitos Bancarios de México 2022” el instituto reportó que, en conjunto con la SHCP, el BANXICO y la CNBV, participó en la revisión de los planes de contingencia de las instituciones de banca múltiple, y que implementó un simulacro con el objetivo de analizar aquellas actividades que sus unidades administrativas deben ejecutar, a fin de resolver de forma expedita y oportuna un escenario de resolución bancaria, ante una problemática de liquidez de un banco mediano.

En lo referente a la inspección para el cálculo y pago de cuotas, en el “Informe IPAB. Seguro de Depósitos Bancarios de México 2022” el instituto reportó que realizó visitas de inspección en 12 instituciones de banca múltiple, con el objeto de verificar la correcta clasificación de los depósitos asegurados y el cumplimiento del pago de cuotas por parte de los bancos, en las que revisó a 74,210,042 titulares y 39,369.0 millones de pesos correspondientes a cuotas; y que el monto de las cuotas cobradas a las instituciones bancarias fue de 30,165.0 millones de pesos; asimismo, el instituto informó que inició 12 procedimientos administrativos sancionadores, de los cuales 7 fueron resueltos de manera definitiva y generó un ingreso extraordinario al erario de 3.3 millones de pesos por concepto de cobro de multas, y con el fin de mantener actualizado el marco regulatorio en materia de protección al ahorro, se emitió una resolución para modificar el anexo 1 de las disposiciones para el cálculo de la cuota, del cual brindó asistencia a los bancos con el fin de asegurar una transición sencilla y transparente.

El instituto reportó en ese mismo informe que, como resultado de la liquidación de un banco, en 2020, el monto cobrado por el pago de obligaciones garantizadas, al 31 de diciembre de 2022, ascendió a 24,561.0 millones de pesos, lo que representó un 99.3% del total del importe garantizado; asimismo, 121,765 titulares cobraron sus depósitos garantizados por el instituto. También, tras la liquidación de otro banco en 2021, en el “Informe de labores 2021-2022” de la SHCP se reportó que el IPAB realizó el pago de obligaciones garantizadas que, a la fecha de la publicación de ese documento, ascendió a 1,302.0 millones de pesos, lo que representó el 98.3% del monto total y 1,161 titulares garantizados cobraron sus depósitos garantizados, equivalentes al 74.6% de la base total.

²¹ Ciudad de México (8), Puebla (2), Morelos (1), Guerrero (1), Zacatecas (1), Chiapas (1), Tabasco (1), Sinaloa (1) y Campeche (1).

c) Presupuesto

En el ejercicio fiscal 2022, por medio del Pp R654 “Fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario”, el IPAB ejerció 185.7 millones de pesos, que representaron una disminución de 46.7% respecto del presupuesto aprobado por 348.3 millones de pesos. Del presupuesto ejercido, el 63.9% (118.7 millones de pesos) fue para el capítulo 1000, servicios personales; el 35.3% (65.6 millones de pesos) correspondió al capítulo 3000, servicios generales; el 0.4% (0.7 millones de pesos) fue erogado en el capítulo 2000, materiales y suministros, y el 0.4% (0.7 millones de pesos) se orientó al capítulo 4000, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

7. Sistema de Control Interno Institucional

En 2022, de conformidad con su mandato y características, el IPAB determinó para la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional los procesos prioritarios siguientes: 1) entrega de servicios de Tecnologías de la Información y Comunicación; 2) contabilidad y presupuesto; 3) programas institucionales y control documental; 4) administración de la deuda; 5) recursos materiales y servicios generales; 6) elaboración de planes de resolución de las instituciones de banca múltiple, y 7) gestión y talento, cuyo cumplimiento general reportado en el informe de control interno institucional de 2022 fue del 98.6%, 1.4% menos que lo reportado en 2018 (100.0%), debido a que disminuyó el porcentaje de cumplimiento en tres de las cinco normas generales de control interno.

En 2022, la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional del IPAB consistió en la revisión de 33 elementos de control interno: Ambiente de Control (8), Administración de Riesgos (4), Actividades de Control (12), Informar y Comunicar (6) y Supervisión y Mejora Continua (3), de los cuales se informó que contaron con evidencia documental suficiente para acreditar su existencia y operación. Los resultados de la evaluación de los 33 elementos mostraron que las normas de Administración de Riesgos, y de Informar y Comunicar presentaron un cumplimiento del 100.0%, manteniéndose con ese resultado desde 2018, en tanto que la norma con menor porcentaje de cumplimiento fue la de Ambiente de Control con el 95.7%, seguido de las normas de Supervisión y Mejora Continua con el 98.1% y Actividades de Control con el 99.0%.

Al respecto, el IPAB determinó acciones de mejora para continuar con la revisión, emisión, elaboración y actualización de lineamientos, procedimientos y normatividad interna aplicable a los procesos evaluados; así como con la evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. Dentro de las acciones establecidas para el programa de trabajo de control interno de 2023 se encontraron las siguientes: 1) homologación de un glosario en materia de planes de resolución, sistémicas y no sistémicas; 2) la revisión y, en su caso, actualización de un manual en materia de administración y baja de bienes muebles del IPAB; 3) revisión y, en su caso, actualización de unas reglas en materia de archivos; 4) seguimiento a la revisión de un manual del área de presupuesto y contabilidad; 5) módulo para generar una propuesta teórica con los montos de colocación de bonos de protección al ahorro en el sistema de tesorería de pasivos para eficientar el cumplimiento de la política de caja

durante el trimestre, y 6) la implementación en el Sistema Integral de Recursos Humanos del proceso de baja de resguardos, cancelación de claves, y de no adeudos, así como el cálculo automático del finiquito.

Asimismo, en el informe de control interno institucional de 2022, se establecieron ocho acciones de mejora derivadas de los resultados de la evaluación del control interno del 2021, de las cuales, cinco fueron cumplidas al 100.0%, presentando un avance general del 62.5%, en tanto que el 37.5% restante, correspondió a tres acciones que quedaron pendientes a las que se dará seguimiento en el programa de trabajo de control interno de 2023, éstas fueron: 1) revisión, análisis y en su caso modificación de las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del IPAB, al cierre se reportó con un avance del 90.0%; 2) elaboración y revisión de los criterios o lineamientos de operación de la unidad central de correspondencia y unidades locales de correspondencia, con un avance del 95.0%, y 3) elaboración e implementación de un manual en materia de contratación de Tecnologías de la Información y Comunicación, con un avance del 52.0%.

Al respecto, se identificó que el IPAB actualizó el programa de trabajo de control interno de 2023, en el cual definió nueve acciones de mejora, que incluyeron las 3 acciones que quedaron pendientes de concluir en el programa de trabajo de control interno de 2022 y las 6 acciones de mejora que se comprometieron con base en los resultados de la evaluación del estado que guarda el control interno de 2022. Asimismo, se identificó que en dicho plan se estableció a los responsables de darles cumplimiento y se determinó que las acciones deberán concluirse el 31 de octubre de 2023.

Consecuencias Sociales

En 2022, el IPAB administró el Sistema de Protección al Ahorro Bancario mediante la actualización de la regulación y la evaluación de las 50 instituciones de banca múltiple que operaron en ese año; estableció un límite de cobertura del 99.9% de los ahorradores con obligaciones garantizadas, de hasta por 400,000 Unidades de Inversión, equivalentes a 3.1 millones de pesos, con el que estimó la protección de 149.0 millones de ahorradores por 3,445,782.0 millones de pesos; y, en dos casos de resolución bancaria realizados entre 2020 y 2021, el instituto alcanzó una cobertura del 99.3%, con el pago de 24,561.0 millones de pesos a 121,765 ahorradores y del 96.9%, al pagar 1,255.6 millones de pesos a 1,114 titulares de cuentas, respectivamente, con lo que garantizó la protección de los depósitos bancarios, principalmente, de pequeños y medianos ahorradores.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

El presente se emite el 6 de febrero de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por el IPAB y la SHCP de cuya

veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario, a fin de analizar su contribución a la protección de los intereses del público ahorrador. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la Ley de Protección al Ahorro Bancario y el Programa Institucional 2020-2024 del IPAB, se identificó que el asunto de interés público consistió en establecer un esquema de seguro de depósitos para proteger el ahorro de los depositantes en las instituciones de banca múltiple, denominado Sistema de Protección al Ahorro Bancario, que asegure el pago de las obligaciones garantizadas, préstamo, ahorro y depósito, realizadas por los pequeños y medianos ahorradores en las instituciones bancarias.

Para la atención del asunto de interés público, el IPAB tiene como misión garantizar los depósitos bancarios y es el encargado de administrar el sistema, cuyo objetivo es fortalecerlo mediante los procesos de identificación e implementación de mejores prácticas en materia de seguro de depósitos y resolución bancaria, nacionales e internacionales; la evaluación de la condición financiera y operativa de los bancos, y la inspección para el cálculo y pago de cuotas.

Los principales resultados evidenciaron que, en 2022, el Sistema de Protección al Ahorro Bancario contó con una regulación para los procesos de la identificación e implementación de mejores prácticas, de la evaluación de la condición financiera y operativa de los bancos, y de la inspección para el cálculo y pago de las cuotas, regulación que se modificó para su actualización y mejora, ya que la Junta de Gobierno del IPAB estableció 4 acuerdos, de los cuales 1 se relacionó con las modificaciones al Estatuto Orgánico del instituto; 1 con las modificaciones a las disposiciones para el cálculo de la cuota; 1 con las modificaciones a las políticas que la administración del IPAB debe observar en la liquidación o liquidación judicial de instituciones de banca múltiple, y 1 con las modificaciones a los límites de riesgo para realizar operaciones de tesorería.

Asimismo, en 2022, el IPAB realizó 739 análisis, estudios e investigaciones, con los que se implementaron 3 propuestas de mejores prácticas para modificar la regulación sobre las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, sobre las cuotas ordinarias y la actualización del modelo de información. Asimismo, el IPAB firmó 17 minutas en las que constó su participación al compartir experiencias, conocimientos y opiniones con la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, el Consejo de Estabilidad Financiera y la Junta Única de Resolución de la Unión Europea, y actualizó un acuerdo con la Corporación Federal de Seguro de Depósitos de los Estados Unidos de América, a fin de forjar relaciones de trabajo internacionales efectivas en las iniciativas de regulación financieras y en la deliberación de políticas en la materia.

Respecto de la evaluación de la condición financiera y operativa de los bancos, en 2022, de las 50 instituciones bancarias que operaron en ese año, el IPAB dio seguimiento especial a 14 (28.0%), las cuales presentaron vulnerabilidades en su situación financiera y operativa.

En ese año, de la revisión de 36 planes de contingencia y 1 plan de revocación que le remitieron los bancos, el instituto emitió 31 (86.1%) opiniones favorables y 5 (13.9%) opiniones no favorables, estas últimas se debieron a que el plan no era congruente con la situación de la institución bancaria.

Asimismo, entre 2020 y 2021, el IPAB identificó riesgos y vulnerabilidades en dos bancos revocados, por lo que el IPAB realizó un análisis integral de esas dos instituciones para determinar el plan de resolución bancaria, por lo que el IPAB identificó, de forma oportuna, los riesgos y vulnerabilidades de las instituciones bancarias, a fin de determinar la operación con el menor costo para proceder con su liquidación, las cuales continuaron con ese proceso a 2022.

En relación con la inspección en el cálculo y pago de cuotas, en 2022, el monto de las cuotas pagadas por las instituciones de banca múltiple fue de 30,165.3 millones de pesos, cifra inferior en 15.8 millones de pesos, respecto de las cuotas provisionales establecidas por 30,181.1 millones de pesos, la diferencia se debió a los ajustes posteriores con cifras al cierre del mes de cada institución bancaria, en tanto que las cuotas provisionales se establecen con base en la información de cinco días antes del último día del mes.

Cabe señalar que el IPAB realizó la inspección para verificar el cumplimiento de las reglas para clasificación de la información y de las disposiciones para el cálculo de la cuota, para lo cual programó 12 visitas de inspección, de las que realizó 11, ya que en una institución bancaria programada sólo dio seguimiento para confirmar si continuaba operando sin obligaciones garantizadas.

En 2022, se identificó que el instituto impuso una sanción por incumplimientos a las reglas para clasificación de la información, la cual se encontraba pendiente de conclusión a ese año, y en materia de las disposiciones para el cálculo de la cuota, se impusieron multas a 9 bancos por un monto de 0.1 millones de pesos.

En cuanto a la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas, en 2022, el IPAB operó el Programa presupuestario (Pp) R654 "Fortalecimiento del sistema de protección al ahorro bancario", en el que ejerció 185.7 millones de pesos, que representaron una disminución de 46.7% respecto del presupuesto aprobado por 348.3 millones de pesos; además, en ese año, el instituto contó con 14 indicadores relacionados con el fortalecimiento del sistema, éstos se definieron en la programación de trabajo de 2022 del IPAB, de los que 3 se integraron en la FID del Pp R654.

Respecto del fortalecimiento del sistema, en 2022, el IPAB dio a conocer las características del seguro de depósitos con 46 conferencias que se impartieron por medio de su programa "IPAB en tu Escuela" (1,095 asistentes) y su participación en tres programas más: "Semana Nacional de Educación Financiera" (1,522 asistentes); "Semana de Educación Financiera Integral para Mexicanos en el Exterior" (9,000 reproducciones), y "Global Money Week" (691 asistentes), y contó con la campaña de difusión "Tus ahorros están protegidos por el IPAB".

Asimismo, mediante el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, el instituto garantizó una cobertura límite estimada del 99.9% de los ahorradores con obligaciones garantizadas el cual ascendió a 3,445,782.0 millones de pesos correspondientes a 149.0 millones de ahorradores, y garantizó los depósitos bancarios, principalmente de los pequeños y medianos ahorradores, ya que el monto que cubrió el fondo se incrementó en 4.1 en promedio anual, al pasar de 1.73% a 2.03%, entre 2018 y 2022.

En conclusión, en 2022, el IPAB contribuyó al establecimiento de la regulación para el Sistema de Protección al Ahorro Bancario; identificó e implementó mejores prácticas en la operación de los procesos sustantivos del instituto; evaluó la condición financiera y operativa de las 50 instituciones de banca múltiple que operaron en ese año; realizó 11 visitas de inspección para verificar la adecuada clasificación de la información de las instituciones bancarias para el cálculo de las cuotas que deben pagar para la conformación del seguro de depósitos, y verificó que esas cuotas se pagaran; lo anterior, contribuyó a garantizar una cobertura límite estimada del 99.9% de los ahorradores con obligaciones garantizadas, la cual ascendió a 3,445,782.0 millones de pesos y protegió a 149.0 millones de ahorradores; con lo cual el instituto aseguró la protección de los depósitos bancarios, principalmente, de los pequeños y medianos ahorradores.

Durante el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el IPAB gestionó las acciones de mejora para que, a partir de la programación de trabajo de 2024, se reporten los avances del indicador “Cumplimiento de los proyectos de investigación y estudios en materia de protección al ahorro bancario” en datos absolutos, a fin de que haya consistencia entre la base de datos que sustenta la realización de proyectos y el reporte de seguimiento de los indicadores del programa; se establezca un indicador para medir la contribución de la cooperación internacional en las labores del instituto, que contenga el avance del número de reportes, informes o notas informativas sobre la identificación de las mejores prácticas internacionales; se modifique el indicador “Actividades de Educación Financiera” para que incluya como dato para su cálculo la cantidad de asistentes a las conferencias que brinda el IPAB en la materia, a fin de que, mediante las actividades de difusión y educación financiera, se mida la eficacia del objetivo 1 “Fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario” del Programa Institucional 2020-2024 del IPAB, y se modifique la dimensión del indicador “Visitas de inspección a bancos” para que sea de eficiencia, ya que es un indicador que mide un proceso de gestión.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

Lic. Ana Luisa Ramírez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar 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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar la participación de la Junta de Gobierno del IPAB en las actualizaciones de la normativa relacionada con el fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario, y la formulación de la SHCP de los anteproyectos de iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, así como estudios comparados en materia de protección al ahorro bancario, correspondientes a 2022.
2. Revisar que, en 2022, los análisis, estudios e investigaciones de mejores prácticas, así como las actividades de cooperación internacional realizadas por el IPAB, identificaran áreas de oportunidad en materia de seguro de depósito y resolución bancaria para facilitar la labor del instituto.
3. Revisar que, en 2022, el IPAB realizó evaluaciones de la condición financiera y operativa de las instituciones bancarias, para identificar situaciones de riesgo en el sistema y estar preparado ante la eventualidad de una resolución bancaria, con el fin de fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario.
4. Revisar que, en 2022, el IPAB realizó visitas de inspección a las instituciones bancarias para verificar que cumplieran con la normativa sobre la clasificación de la información para el cálculo de cuotas, la verificación del pago de éstas y la imposición de sanciones administrativas por incumplimientos a la normativa en la materia.
5. Analizar el avance logrado por el IPAB, en 2022, en el cumplimiento del objetivo de fortalecer el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, mediante la difusión de los beneficios y alcances del seguro de depósitos, y el límite de cobertura establecido y alcanzado de este seguro, a fin de que se garantizaran los depósitos bancarios principalmente de los pequeños y medianos ahorradores.
6. Revisar la Ficha de Indicadores del Desempeño de 2022 del Programa presupuestario (Pp) R654 "Fortalecimiento del sistema de protección al ahorro bancario", y la

rendición de cuentas respecto del cumplimiento de los objetivos y metas en materia del fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

7. Revisar los resultados del Sistema de Control Interno Institucional del IPAB, en 2022, en materia del fortalecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Investigación, Vinculación y Educación Financiera; de Seguimiento de Instituciones y Análisis; de Visitas de Inspección, Jurídica de lo Contencioso; de Métodos de Resolución y de Planeación Estratégica y Procesos del IPAB; y la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, y la Procuraduría Fiscal de la Federación de la SHCP.