

# Análisis y propuestas de modificación a la estructura operativa del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

Mónica Marsela López García\*

## Resumen

El presente artículo tiene como objeto de estudio al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Su objetivo principal es comprender la estructura operativa del IPAB y la toma de decisiones en el mismo, para prever el daño político, social y económico y sus efectos financieros futuros del país, todo lo anterior con estricto apego a la ley.

## Abstract

This paper study the Bank Saving Protection Institute, having the objective to understand the operative structure and making decisions in the institute, to looking for political, social and economic damage and the future financial effects in Mexico in accordance to laws.

**Palabras clave:** estructura operativa, toma de decisiones, IPAB, órganos de gobierno, legislación, marco jurídico, daño social, daño político y económico.

**Keywords:** operative structure, decision making, IPAB, government organs, legislation, legal framework, social, political and economic damage.

## Avances

Con la llegada a la Presidencia de la República del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en 1994, en medio de una elección que fue considerada como limpia —al no utilizar el partido en el poder el fraude como medio para obtener el triunfo—, el PRI, una vez más, se colocaba como partido triunfante en el poder.

El 19 de diciembre de ese mismo año, el mandatario mexicano fue advertido por el Banco de México de que las reservas en dólares estaban por agotarse, pues habían sido utilizadas en un intento desesperado por mantener el peso a flote, entonces el presidente de la República tuvo que tomar una decisión trascendental: devaluar la moneda 15%; la medida resultó inútil, pues el peso fue rebasado por el cambiante mercado libre.

\* Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: Mmlopez@cualtos.udg.mx.

Poco después el pueblo mexicano se enteró del gran saqueo financiero del que México fue víctima: grandes cantidades de dinero fueron cambiadas a dólares, provocando con ello lo que hoy se conoce como el llamado *error de diciembre de 1994*, el cual inició la mañana del 22 de diciembre del mismo año.

En 1994, la crisis financiera provocada por un grupo de banqueros mexicanos en connivencia con diversas autoridades y funcionarios corruptos, ocasionó la ruina de miles de inversores y acreedores. De repente, perdieron sus bienes, sus empresas. Sobre todos cayó la bancarrota y la miseria. Un año después, el Gobierno aprobó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) para rescatar de la quiebra a los bancos causantes de la crisis. Cientos de miles de millones de pesos invertidos en avales, compra de valores mobiliarios y subvenciones a fondo perdido (Flores, 1998).

Quedó entonces a la vista del pueblo mexicano una grave crisis financiera que fue provocada por la salida masiva de capitales hacia el extranjero; se considera que fueron alrededor de 24,000 millones de dólares lo que puso al peso en tal situación. A finales de 1994 la moneda mexicana había perdido aproximadamente 60% de su valor, por lo que los mercados internacionales se convulsionaron; a este fenómeno se le conoce como “efecto tequila”,<sup>1</sup> lo cual situó al sistema financiero mexicano al borde de la quiebra.

En la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) se encuentra estipulado que el servicio de banca y crédito únicamente puede ser prestado por este tipo de instituciones, y que a su vez éstas podrán ser de banca múltiple o desarrollo (Villegas Eduardo y Ortega Rosa, 2002). La LIC define de igual forma las características, los mecanismos así como la forma en como deberán organizarse estas instituciones para procurar la protección de la sociedad ahorradora. El artículo tercero de esta ley señala el tipo de organizaciones que conforman el sistema bancario mexicano, y fue aquí en donde se otorgó a la banca internacional la posibilidad de ampliar sus servicios relacionados con operaciones activas<sup>2</sup> y operaciones pasivas.<sup>3</sup>

- 
1. Efecto causado por la crisis financiera en México diciembre de 1994 sobre otros mercados emergentes (Cárdenas, 2004).
  2. Servicios que ofrecen los bancos al público en general o empresas en particular, por medio de instrumentos financieros y por los cuales recobra un interés (Cárdenas, 2004).
  3. Depósitos recibidos de los ahorradores mediante diferentes instrumentos de captación (Villegas y Ortega, 2002).
-

Después de algunos años de enfrentar una lucha contra la inflación, el tipo de cambio y el déficit comercial, el incremento en la deuda externa del país, la disminución de reservas internacionales, así como el retiro masivo de capital por la desconfianza generalizada hacia los bancos, éstos se declararon insolventes. Se pone en marcha un instrumento utilizado para el rescate bancario, llamado Fobaproa, para que absorbiera las deudas contraídas por las instituciones de crédito; de igual forma, el gobierno Federal recurre a la creación del Programa de Capitalización Temporal (Procapte), que funcionaría como instrumento alternativo al saneamiento del sistema financiero, permitiendo en mayor volumen acceso a capital extranjero y la recuperación del sistema financiero.

El Fobaproa vendría a ser un instituto contingente, el cual enfrentaría las probables crisis extraordinarias de tipo bancario; en apariencia la operación sería sencilla: las carteras vencidas de las instituciones de crédito serían adquiridas por éste. Los miembros de la subcomisión evaluaron: los contratos celebrados por el Fobaproa con las instituciones de crédito; el contrato del fideicomiso por el que dio origen a Fenapre; así como los antecedentes relacionados con la creación del mismo Fobaproa; los convenios que hubieran dado origen a alguna modificación operativa así como los informes relacionados con la creación del mismo instituto, casi 5.4 millones de usuarios eran parte de las entonces carteras vencidas por lo que sus deudas de inmediato se canalizaron a través de este organismo.

Hasta febrero de 1996, el Fobaproa había adquirido más de 350,000 millones de pesos en activos tanto empresariales como inmobiliarios. En el mes de febrero de este mismo año la Secretaría de Hacienda autorizó al Fobaproa una compra de 17,300 millones de pesos a Banamex, Banereser, Bital y Atlántico, el apoyo que hasta entonces se había dado a los bancos se daba en el orden de los 212,300 millones de pesos, el cual era equiparable a 85% del PIB, según información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En marzo de 1998 el presidente de la República solicita al Congreso la *transformación a deuda pública los pasivos del Fobaproa*, a finales del siguiente año se aprueba la Ley del nuevo Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (LIPAB), el cual vino a sustituir al Fobaproa. El artículo quinto de la LIPAB faculta a este organismo a canjear los pagarés del Fobaproa por títulos propios; si esta operación no se hubiera llevado a cabo, los pagarés no habrían tenido valor ni como papel. El Ejecutivo anuncia cuál sería la medida para pagar los intereses que generaron estos documentos, pues sólo cubrirá una parte realmente descontando la inflación, el resto se llamaría componente inflacionario pero no se ha vuelto a hablar de

este asunto, de esta forma la deuda contraída por el Fobaproa poco a poco iría disminuyendo hasta convertirse en deuda del IPAB: dar paso a la desaparición del tan controversial organismo llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, dando surgimiento al IPAB.

Al transferirse las obligaciones del Fobaproa al IPAB, el primero en cuestión dejaría de ser jurídicamente investigable, esto se encuentra fundamentado en el artículo quinto y séptimo de la LIPAB, el cual establece que la extinción del antiguo Fobaproa sólo se dará una vez que se lleven a cabo las auditorías al Programa de Capitalización y Compra de Cartera y se finquen responsabilidades por los ilícitos cometidos, por lo cual se considera que el gobierno federal quiso eliminar toda posibilidad de investigación en el futuro.

La situación que ha favorecido el trabajo de este tipo de instituciones es la falta de cultura financiera de la población en México, en donde poco o mucho le interesa a quien ahorra o a quien deposita su confianza y patrimonio en una institución en donde lo que cuenta principalmente para el cliente es cómo me atienden; de ahí que las explicaciones y las justificaciones no interesen a la mayoría sino a unos cuantos, por lo cual el instituto podrá seguir trabajando libremente.

La Universidad del Valle de México, por medio de la Dirección Institucional de Investigación e Innovación Tecnológica, Rectoría Institucional, en su revista *Episteme* (núm. 4, año 1, abril-junio de 2005) incluye datos importantes que aportan información para la presente investigación al considerar lo siguiente:

El costo fiscal de la crisis bancaria a esa fecha era de 958,000 millones de pesos, a este monto habría que sumar los nuevos apoyos a Serfin y Bancreser más los costos adicionales a lo ya estimado para las transferencias de Banco del Atlántico y Banca Promex, Bital y Bancomer respectivamente. A reserva de conocer los costos adicionales mencionados y las recuperaciones por venta de los activos, el costo neto del rescate bancario a finales de 1999 se acercaría a los 900,000 millones de pesos aproximadamente.

Las medidas de salvamento adoptadas a las instituciones bancarias a que hace referencia la universidad fueron importantes, ya que el instituto se administra sin la participación del gobernador del Banco de México, y sin la presencia del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); si estos funcionarios no se encuentran ahí, ¿quiénes manejan y quiénes toman las decisiones?, o ¿son sólo funcionarios de firma? La disposición incluida en el artículo segundo transitorio de la LIPAB es la misma que prohíbe la participación de funcionarios involucrados en el Fobaproa.

De acuerdo con lo señalado en el artículo primero de su ley orgánica, el instituto inició sus funciones el 21 de mayo de 1999; dentro de sus principales atribuciones se encuentran: pagar en beneficio de los ahorradores las obligaciones que se les garantizan; otorgar el financiamiento necesario a las instituciones financieras que así lo requieran; realizar las subastas para la venta de bienes; así como llevar a cabo la evaluación del desempeño de las instituciones crediticias o de los terceros cuando se lleve a cabo la recuperación, administración o enajenación de bienes bajo su resguardo. Una de las prioridades más importantes es que la confianza y estabilidad del sistema bancario prevalezcan entre la sociedad. En el año en que entró en funcionamiento, se garantizaban los depósitos de los ahorradores. Se proyectó que para el año 2005 esta garantía sería igual a 400 mil UDI, incluso los pequeños ahorradores estarán protegidos.

Desde su nacimiento el organismo venía cargado de deudas provenientes de los famosos pasivos del Fobaproa. Fueron excluidos los créditos que en su momento se otorgaron a Nacional Financiera (Nafin) y al Banco de México, pero esto no significa que los costos se reduzcan considerablemente ya que fiscalmente serán amortizados.

La deuda del organismo hasta 2005 ascendió a la cantidad de 725 mil millones de pesos, obligando a que la Cámara de Diputados le otorgara recursos previstos en su propia ley: en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año de 2006, se incluye una partida para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

Se considera que el instituto no se creó conforme a la legislación del país, y que incluso el Congreso de la Unión nunca respaldó al presidente de la República, Ernesto Zedillo, cuando propuso la creación del IPAB. Un dato mucho más importante es que desde la creación del Fobaproa se han efectuado varios intentos con el único objetivo de tratar de convertir el monto de éste a deuda pública (Carrasco, 2005).

Actualmente se han presentado alrededor de 158 crisis monetarias y poco más de 50 bancarías en el mundo. Se considera que el cálculo del costo de 18 de las principales naciones afectadas alcanza los dos billones 133 mil 537 millones de dólares (FMI, 2006). Por lo que se puede apreciar, es costoso para una nación. En México al momento de la quiebra, algunos deudores se encontraban con recursos para cubrir sus compromisos, sin embargo se abstuvieron de efectuar sus pagos porque se consideraban afectados, por lo cual el costo se incrementó.

Cualquier ciudadano que cubra puntualmente sus impuestos ha tenido, de alguna forma, que contribuir a la disminución de esta deuda, aunque no le deba al banco.

Por lo que se ha podido apreciar, es claro que la forma en que se *limpió* al Fobaproa fue creando un nuevo organismo que asumiera la responsabilidad, éste fue utilizado para la compra de cartera vencida de las instituciones bancarias; aunque algunos bancos nunca estuvieron en peligro de ir a la quiebra y a pesar de ello fueron incluidos en programa de protección, así fue como se dio paso a la inversión extranjera en el negocio de la banca en México.

Un elemento que es necesario considerar en la investigación es el marco jurídico del instituto, ya que sin una legislación adecuada las dudas en cuanto a las malas decisiones que se han tomado al respecto así como los malos manejos seguirán prevaleciendo:

La problemática de la banca en México registra vertientes que sin lugar a dudas influyen en la economía del país, de manera negativa, sin que se observe que llame la atención seriamente de nuestras autoridades conforme a las exigencias reales, a fin de formular e implementar propuestas de acción con el propósito de detener el proceso de descapitalización, como podrían ser la formulación de iniciativas de ley para reformar y consolidar el marco jurídico para regular la banca (Berumem, 2005).

El análisis del marco jurídico que abone a la reforma de éste tiene la intención de no colocar al país en condición de riesgo vulnerable en su soberanía, ya que de otro modo el capital de la sociedad mexicana confiado a las instituciones crediticias, al no contar con una regulación adecuada, tendría un riesgo de volatilidad alto.

En el momento del rescate bancario salió a la luz la falta de una legislación adecuada para enfrentar los delitos llamados de cuello blanco. Hubo personas involucradas con este tipo de manejos que quedaron sin castigo por su falta de responsabilidad, ya que las leyes no preveían penalidades o éstas eran muy reducidas y con la posibilidad de obtener libertad bajo fianza. Se han efectuado reformas pero aún existen lagunas por cuestiones no consideradas, una de las prioridades más importantes es que la confianza y estabilidad del sistema bancario permanezca en la sociedad.

El IPAB en sí nació polémico, lleno de incertidumbre y con inconsistencias de opiniones. Es probable que nunca lleguemos a conocer la realidad de la transición entre Fobaproa e IPAB, pero es urgente hacer un análisis de su operatividad; más que formular críticas que lleven a discusiones de carácter político, es importante presentar las modificaciones estructuradas y fundamentadas para su funcionamiento, acorde con los objetivos de su creación.

Una de las prioridades principales es que la confianza y estabilidad del sistema bancario permanezcan en la sociedad. En el año en que entró en funcionamiento se garantizaban los depósitos de los ahorradores; de hecho, se proyectó que para el año 2005 esta garantía sería igual a 400 mil UDI, incluso los pequeños ahorradores estarían protegidos.

Para el desarrollo de la presente investigación existen un sinnúmero de cuestionamientos que se deberán de contestar conforme al avance del trabajo, entre otros:

- ¿Las decisiones tomadas en sus órganos de gobierno prevén realmente un posible daño político, social y económico a la sociedad?
- ¿Se considera adecuado el marco jurídico del IPAB o requiere modificaciones a fin de respaldar la escala financiera a futuro de la nación?
- ¿Realmente el Instituto Protección al Ahorro Bancario fue creado para defensa del ahorrador o de los dueños de los bancos (en manos de capitales extranjeros)?
- ¿Las decisiones que se toman dentro se encuentran realmente apegadas a su normatividad?
- ¿Son realmente estas decisiones las que procuran un seguro para todos los ahorradores?
- ¿La falta de cultura financiera y una mala asesoría pudieran poner a la sociedad en posibilidad de perder sus ahorros?
- ¿Es el IPAB una herramienta del gobierno federal para evitar crisis financieras en el futuro o, simple y sencillamente, es una de tantas prácticas proteccionistas hacia el sector financiero?

Esto llevó a formular la pregunta de investigación: *¿Cuáles son los elementos de la Estructura Operativa del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) que deben cuidarse a fin de preservar que las decisiones tomadas en el futuro en sus órganos de gobierno se hagan con estricto apego a la ley?*

En el desarrollo del presente trabajo se obtuvo información que nos ha permitido no desviarnos del objetivo principal: *comprender la estructura operativa del IPAB y la toma de decisiones en el mismo, para prever el daño político, social y económico en la escala financiera futura del país, con estricto apego a la ley.* El conocimiento de la estructura operativa, la cual consiste en los elementos que forman la Junta de Gobierno del Instituto, y las condiciones que deben cumplir para formar parte de ésta, han permitido que nos remontemos al marco jurídico vigente, que es

el camino por el cual deberá transitarse a fin de que permita, en la recta final, formular las propuestas conducentes.

## Referencias bibliográficas y documentales

- Banco de México (1996) *The Mexican Economy*.
- Berumen Barbosa, Miguel (2005) *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 43, mayo. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>.
- Carrasco Dávila, Alana F. (2005) “Entorno socioeconómico mexicano a finales del siglo XX”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 43, mayo. Disponible en: <http://www.eumed.net/curse/ecolat/index.htm>.
- Diario Oficial de la Federación* (2005), Primera Sección, 10 de octubre, pp. 65-83.
- Flores Zavala, Rosa María (vicepresidenta para América Latina del Centro Internacional de Criminología) (1998), *Cyber Seguridad Press*, diciembre. Consultado en julio de 2006.
- Fondo Monetario Internacional (2006) *World Economic Outlook*. Consultado en mayo de 2006.
- Universidad del Valle de México, Dirección Institucional de Investigación e innovación Tecnológica (2005) *Episteme*, núm. 4, año 1, abril-junio.
- Villegas, E. y R. M. Ortega (2002, 1ª ed.) *El sistema financiero de México*. México, DF, McGraw-Hill-Interamericana Editores.

## Referencias electrónicas

- <http://www.universidadabierta.edu.mx/principals.html>. Fecha de consulta: marzo de 2006.
- [http://201.147.98.14/camara/001\\_diputados/003\\_comisiones/004\\_investigacion/c\\_ipab/d\\_leyes\\_relacionadas](http://201.147.98.14/camara/001_diputados/003_comisiones/004_investigacion/c_ipab/d_leyes_relacionadas). Fecha de consulta: julio de 2006.
- <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art7.htm>
- <http://www.banxico.org.mx/aAcercaBanxico/SemblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html> (Consultado en Abril de 2006)
- [http://www.jonathanheath.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=630&Itemid=1](http://www.jonathanheath.net/index.php?option=com_content&task=view&id=630&Itemid=1)
- [www.ipab.org.mx/LFTAIG/marco\\_normativo\\_index.htm](http://www.ipab.org.mx/LFTAIG/marco_normativo_index.htm) Julio 13 de 2006.
- <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/10/21/1&documento=27>.  
Fecha de consulta: junio 26 de 2006.
- <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/10/21/1&documento=27>.  
Fecha de consulta: junio 26 de 2006.