

# BANCO A LA DERIVA

Análisis de las compras públicas  
del Banco del Bienestar



**Autores:** Fernanda Avendaño, Natalia Campos, Raúl Rosales y Max Santana.

Fecha: 6 de abril 2022

[contacto@imco.org.mx](mailto:contacto@imco.org.mx)

## Resumen ejecutivo

El Banco de Bienestar es un proyecto prioritario del Gobierno federal (2018-2024) que busca promover el acceso de la población vulnerable a servicios financieros, facilitar la dispersión de apoyos económicos del gobierno y asegurar el acceso de la población mexicana a las remesas. El Banco tiene un carácter dual: es una institución financiera, con las demandas técnicas y financieras que esto implica, y una iniciativa de carácter social, orientada a la atención de la población más vulnerable del país.

En la práctica, el proyecto del Banco se ha caracterizado por un plan de expansión ambicioso. Según la última meta anunciada, serán construidas 2 mil 744 sucursales a lo largo y ancho del país. Esta cifra llama la atención al considerar que la red bancaria más grande en México actualmente cuenta con mil 800 sucursales<sup>1</sup>.

Desde su creación, el Banco del Bienestar ha sido objeto de cuestionamientos sobre la construcción y los criterios de ubicación de las nuevas sucursales, así como la falta de transparencia en los contratos. Por su importancia actual y por ser un caso de estudio relevante en el contexto de compras públicas, el IMCO analizó el proyecto del Banco de Bienestar en varios ejes: el avance en la construcción y equipamiento por parte de la Sedena, el presupuesto asignado al Banco y su evolución a lo largo del tiempo, las características de las compras públicas, la estructura organizacional y el criterio para la ubicación de las sucursales. Entre los principales hallazgos están:

- **Existe un rezago en la construcción de 55% de las sucursales a nivel nacional.** De acuerdo con la meta planteada, la Sedena debía construir 2 mil 700 sucursales para finales de 2021. Sin embargo, a febrero de 2022 han sido construidas mil 212 sucursales, 663 están en construcción y 834 están pendientes de construir.
- **No hay claridad ni continuidad en la meta de expansión de sucursales del Banco de Bienestar.** La meta de sucursales a construir, entre documentos oficiales y declaraciones, ha variado de 7 mil sucursales en 2021, a 2 mil 700 para el mismo año y 2 mil 744 para 2023. Esto, sumado al rezago actual, evidencia la falta de una planeación rigurosa que considere el tiempo de construcción por cada sucursal.
- **La información sobre la construcción de las sucursales por parte de la Sedena no está disponible.** No es posible conocer cómo ha gastado la Sedena para la construcción de las sucursales ni hay información disponible sobre el uso de recursos materiales y humanos para la construcción del Banco del Bienestar.
- **Las compras del Banco de Bienestar muestran una planeación deficiente.** La institución ha adjudicado directamente contratos para suplir una demanda de bienes de forma inmediata o en períodos de tiempo muy cortos, y ha cancelado contratos de suma importancia para el proyecto: transacciones bancarias y cajeros automáticos.

<sup>1</sup> Red bancaria del Banco Azteca: <https://www.bancoazteca.com.mx/conocenos/sobre-banco-azteca.html>. Consultado el 17 de febrero de 2022.

- **En las compras de 2021 del Banco de Bienestar prevalece la adjudicación directa como modalidad de contratación**, en muchos casos bajo el argumento de que no existen bienes sustitutos o solo hay un posible oferente. Los documentos que justifican la excepción no están disponibles, así que no es posible tener evidencia que sustente las razones por las que se evitan los concursos
- **Aunque existe la obligatoriedad de publicación de la información de compras públicas, tanto en la Plataforma Nacional de Transparencia como en Compranet, el nivel de publicación de los documentos es bajo**. En 2021, 49% de los contratos de la Sedena y 26% del Banco del Bienestar incumplieron con la ley de transparencia.
- **Como ejecutora del plan de expansión del Banco de Bienestar, la Sedena adquirió bienes para todas las sucursales sin que estuvieran construidas en su totalidad**. Esto indica falta de coordinación en su labor: el ritmo de construcción, que ha sido más lento de lo planeado, no ha sido coherente con las dinámicas de compras públicas de equipamiento para las sucursales.

Este análisis muestra que el proyecto del Banco del Bienestar carece de una planeación adecuada, lo que refleja irregularidades en la información, construcción a marchas forzadas, cancelación de contratos, riesgos de corrupción en la compra de bienes y servicios, mayores costos y desafíos operativos. Con el objetivo de mejorar la planeación y ejecución de los recursos públicos para el Banco del Bienestar, así como el resto de los proyectos gubernamentales, **el IMCO Propone:**

- Crear planes realistas, rigurosos y detallados que incluyan evaluaciones de costo-beneficio, montos estimados y fechas de entrega.
- Transparentar los contratos de las compras públicas.
- Publicar periódicamente la información del ejercicio del gasto en materiales de construcción y de equipamiento, sobre todo en el escenario de convenios de colaboración entre instituciones públicas.
- Asegurar que los convenios entre instituciones públicas estén regulados por la ley y, en todo caso, sean un proceso de excepción como la adjudicación directa o invitación restringida.
- Crear un identificador de compras por cada proyecto prioritario.
- Registrar de manera obligatoria la información de todos los proveedores que obtengan un contrato público.
- Ampliar la información disponible y facilitar la inscripción en el registro de proveedores del gobierno.

## Contenido

Introducción: ¿Qué es el Banco del Bienestar?	4
1. Sucursales bancarias: Rezago en la construcción y cambios en la meta	5
2. Modificaciones al presupuesto: ¿Cuánto se ha gastado en el Banco del Bienestar?	8
3. Banco del Bienestar: Compras públicas	11
4. La Sedena: Ejecutora del Banco de Bienestar	19
5. Poca transparencia y planeación insuficiente	22
6. Cajeros automáticos: ¿La tercera será la vencida?	27
7. ¿Existe un criterio en la ubicación de sucursales?	29
8. Capital humano: Cambios en la dirección y poco personal	31
Conclusiones	34
IMCO Propone	35



## Introducción: ¿Qué es el Banco del Bienestar?

En México, solo 37% de la población adulta tiene acceso a cuentas en instituciones financieras formales, un porcentaje bajo que se explica, en parte, por la informalidad laboral, el bajo nivel de ingresos y la desconfianza en el sector bancario<sup>2</sup>. En este sentido, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció la creación del Banco del Bienestar. Al respecto mencionó que “*existen bancos en las ciudades nada más, en el medio rural no hay ni en municipios del país, en la mayoría de los municipios del país no hay sucursales bancarias*”.

La creación del Banco del Bienestar fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como uno de los programas prioritarios del Gobierno Federal<sup>3</sup>, y **en abril de 2019, el Congreso aprobó una reforma que transformó al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) -creado el 1 de junio de 2001- en el Banco del Bienestar, con el objetivo de impulsar el desarrollo social y la superación de la pobreza.**<sup>4</sup>

De acuerdo con el presidente López Obrador, esta reforma significaría ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y evitar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas. Así, se eliminaría la posibilidad de generar prácticas corruptas o clientelares en el manejo de los apoyos.<sup>5</sup> Actualmente, el Banco del Bienestar atiende a 9 millones 871 mil beneficiarios de programas sociales y tiene un total de 18 millones 455 mil cuentas de ahorro.<sup>6</sup>

Es importante recordar que Bansefi ya cumplía con muchos de los objetivos que se plantean en el actual proyecto del Banco del Bienestar,<sup>7</sup> como la promoción y el fomento del ahorro, el acceso al financiamiento, la inclusión financiera, el fomento a la innovación y la inversión y dispersión de recursos de programas sociales.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> IMCO (2020), El rompecabezas de la inclusión financiera en México. <https://www.cgdev.org/publication/puzzle-financial-inclusion-mexico-closeable-gap> (Consultado el 16/03/2022).

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. 17 de julio de 2019. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019). (Consultado el 2 de febrero de 2022).

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*. 19 de julio de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566165&fecha=19/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566165&fecha=19/07/2019).

<sup>5</sup> AMLO. *Sinaloa recibe a AMLO en gira de agradecimiento; presidente electo anuncia esquema de programas y apoyos para el estado que inician el 1° de diciembre*. 16 de septiembre de 2018. <https://lopezobrador.org.mx/2018/09/16/sinaloa-recibe-a-amlo-en-gira-de-agradecimiento-presidente-electo-anuncia-esquema-de-programas-y-apoyos-para-el-estado-que-inician-el-1-de-diciembre/>.

<sup>6</sup> Información obtenida a través de la solicitud con folio 330002922000049. La fecha de corte para el dato de las cuentas de ahorro es diciembre de 2021.

<sup>7</sup> Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*. 10 de enero de 2014. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156210/1055\\_Ley\\_Org\\_nica\\_del\\_Banco\\_del\\_Ahorro\\_Nacional\\_y\\_Servicios\\_Financieros.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156210/1055_Ley_Org_nica_del_Banco_del_Ahorro_Nacional_y_Servicios_Financieros.pdf). Consultado el 17 de marzo de 2022.

<sup>8</sup> Entre 2013 y 2018, Bansefi se encargó de distribuir el dinero del programa Prospera y Adultos Mayores (65 y más), el cual registró casi 8 millones de personas beneficiadas con corte a diciembre de 2018 por un monto dispersado de alrededor de 80 mil millones de pesos. En cuanto al número de personas que fueron incluidas al sistema financiero, ese mismo año se reportaron 2 millones 300 mil. Fuente: Ficha institucional de Bansefi, diciembre de 2018, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432343/Ficha\\_Institucional\\_diciembre\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432343/Ficha_Institucional_diciembre_2018.pdf). Consultado el 17 de marzo de 2022.

Por ello, el proyecto del Banco del Bienestar tomaría la infraestructura y operación existente y buscaría la expansión de sucursales bancarias en zonas geográficas caracterizadas por baja cobertura y deficiente atención de servicios financieros, lo cual ha implicado la construcción y equipamiento de nuevas instalaciones. **El actor designado para la construcción y equipamiento de las sucursales, como ha ocurrido con otras obras de infraestructura, es la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena),** que ha recibido los recursos para tal fin y está obligada a comunicar de forma periódica los detalles de avance del proyecto al Banco.

Desde el inicio de la construcción de estas sucursales, diversos medios de comunicación, analistas y organizaciones han señalado que existen deficiencias en el proyecto, entre las cuales están el retraso en la construcción de sucursales, la ubicación de sucursales en lugares alejados de las comunidades y obstáculos en las contrataciones de adquisición de bienes.

El IMCO analizó las compras públicas del Banco del Bienestar realizadas entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021 con información de Compranet, la Plataforma Nacional de Transparencia y solicitudes de acceso a la información pública. Además, **este documento explora el proyecto del Banco del Bienestar,** los antecedentes, el proceso de expansión a través de la construcción y equipamiento de sucursales a cargo de la Sedena, los procesos de compras públicas, así como un análisis de las ubicaciones de las sucursales, el presupuesto y la estructura organizacional del Banco.

## 1. Sucursales bancarias: Rezago en la construcción y cambios en la meta

Desde el inicio del proyecto en 2019 hasta marzo de 2022, la construcción de sucursales del Banco del Bienestar ha tenido varias metas y ninguna ha sido cumplida. Inicialmente, Bansefi reportó que en 2018 tenía 538 sucursales, las cuales cubrían 38% de los municipios del país (934).<sup>9</sup> Cuando se anunció la transformación de Bansefi al Banco del Bienestar, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 planteó, como primera meta, la construcción de **siete mil sucursales.**

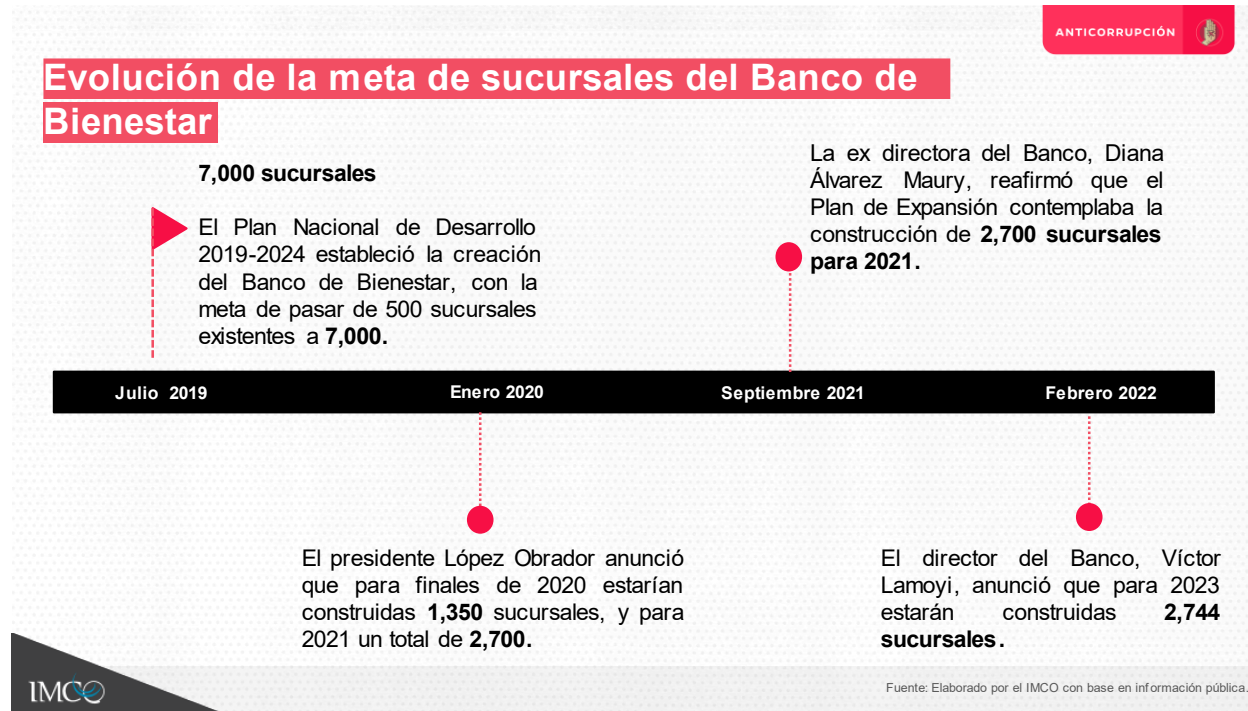
El 6 de enero de 2020, en la conferencia de prensa matutina, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que la Sedena se encargaría de la construcción de **dos mil 700 sucursales** del Banco del Bienestar: “mil 350 a construir este año (2020) y mil 350 en 2021”<sup>10</sup>, una cifra significativamente menor a la primera meta.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Bansefi. *Ficha Institucional de Bansefi.* Diciembre de 2018. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432343/Ficha\\_Institucional\\_diciembre\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432343/Ficha_Institucional_diciembre_2018.pdf). Consultado el 17 de marzo de 2022.

<sup>10</sup> Prensa Presidencia. *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del lunes 6 de enero de 2020.* 6 de enero de 2020. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-6-de-enero-2020>. Consultado el 17 de marzo de 2022.

<sup>11</sup> Esta expansión se formalizó con el Acuerdo publicado en febrero de 2020 en el Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a coordinarse para seleccionar los bienes inmuebles de la Federación y ponerlos a disposición del Banco del Bienestar en la instalación de sucursales.* 11 de febrero de 2020. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5586197&fecha=11/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586197&fecha=11/02/2020). Consultado el 17 de marzo de 2022.

La cifra de 2 mil 700 fue reafirmada en el Programa Institucional 2020-2024 del Banco y en declaraciones de la exdirectora del Banco, Diana Álvarez Maury.<sup>12</sup> Sin embargo, a finales de 2021 no se cumplió el objetivo de construcción y en febrero de 2022, el actual director del Banco, Víctor Lamoyi Bocanegra, informó una nueva meta y plazo: **dos mil 744 sucursales para 2023**.<sup>13</sup> Aunque la primera meta continúa incompleta, el titular del Banco aseguró la construcción de 44 sucursales adicionales, lo que muestra una **falta de estructura en la planeación del proyecto y desconexión entre el planteamiento de metas y el avance de la construcción**.



Además de los cambios en las metas de construcción, el período para la entrega y operación de las sucursales también ha tenido cambios y retrasos. Con el objetivo de conocer el avance de la construcción, el IMCO realizó una solicitud de acceso a la información con folio 330026422000294 a la Sedena, en cuya respuesta se explica que de las dos mil 700 sucursales del Banco del Bienestar que se tenían previstas construir a finales de 2021, solo se habían concluido mil 212 hasta febrero de 2022. Es decir, **aún está pendiente la construcción de 55% (1,488) de las sucursales planeadas como primera meta dentro del Programa Institucional del Banco del Bienestar**, de las cuales 663 sucursales están en construcción y poco más de 830 están pendientes de iniciar.

<sup>12</sup> Banco del Bienestar. *Comienza el proceso de expiación del BaBien*. 29 de septiembre de 2021. <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/prensa/comienza-el-proceso-de-expansion-del-babien?idiom=es>. Consultado el 17 de marzo de 2022.

<sup>13</sup> Banco del Bienestar. *Comunicado 05/2022 Banco del Bienestar pone en operación sucursales en 12 municipios*. 4 de febrero de 2022. <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/prensa/comunicado-05-2022-banco-del-bienestar-pone-en-operacion-sucursales-en-12-municipios>. Consultado el 17 de marzo de 2022.

Meses antes, en octubre de 2021, la Sedena informó que se habían construido mil 90 sucursales del Banco de Bienestar y 485 sucursales se encontraban en construcción<sup>14</sup>. Esto significa que en cuatro meses el número de sucursales construidas aumentó en 11% y el número de sucursales en construcción creció en 37%.

Al analizarlo por entidad federativa, también es posible identificar una diferencia en el nivel de rezago de construcción. Mientras que Jalisco (80%), Quintana Roo (79%), Guerrero (78%) y Nayarit (70%) presentan un mayor porcentaje de rezago, en Baja California Sur (0%), Sinaloa (22%), Zacatecas (22%) y Durango (26%) se han construido todas o la mayoría de las sucursales proyectadas.<sup>15</sup>



Tomando en cuenta que Bansefi contaba con poco más de 500 sucursales, la construcción de más de dos mil 700 sucursales bancarias representa una meta ambiciosa para cualquier institución. El incumplimiento de las metas puede implicar mayor presión para la Sedena por acelerar el ritmo de construcción, y un riesgo en la calidad de los materiales y la construcción.

<sup>14</sup> Respuesta a la solicitud de acceso a la información enviada por la Sedena con folio 30026421000167. La información recibida en las solicitudes sobre el número de sucursales y estatus presenta inconsistencias. El IMCO presenta estos datos tal y como fueron respondidos por la Sedena y el Banco del Bienestar.

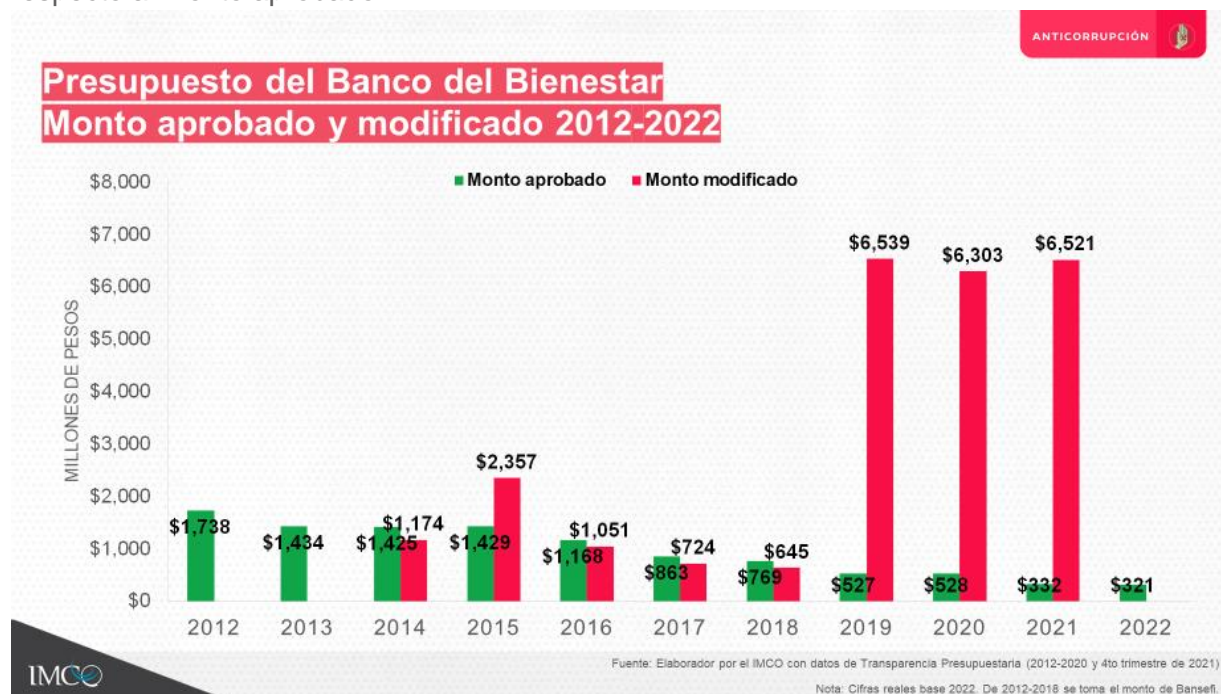
<sup>15</sup> Respuesta a la solicitud de acceso a la información enviada por la Sedena con folio 30026421000167 y 330026422000294.



## 2. Modificaciones al presupuesto: ¿Cuánto se ha gastado en el Banco del Bienestar?

El Banco de Bienestar es uno de los proyectos prioritarios del Gobierno Federal, lo cual se ha traducido en esfuerzos presupuestarios para lograr la meta del plan de expansión. Con el objetivo de analizar el presupuesto destinado a la construcción y equipamiento de sucursales desde 2019 a la fecha, el IMCO analizó las cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta Pública y la consulta pública de la Plataforma Nacional de Transparencia.

De acuerdo con las cifras del presupuesto, **los recursos aprobados para la construcción y equipamiento de sucursales del Banco del Bienestar no parecen estar contemplados.** De hecho, aunque cada año se le ha asignado menos presupuesto al Banco, desde 2019 la Secretaría de Hacienda ha ampliado, mediante acuerdos modificatorios, su presupuesto en miles de millones de pesos. Por ejemplo, para el ejercicio 2021, el monto aprobado para el Banco fue de 331.7 millones de pesos, pero datos de la Cuenta Pública muestran que se le hizo una transferencia de seis mil 521 millones de pesos durante ese año, es decir un aumento de 1866% respecto al monto aprobado.



En diciembre de 2021, se publicó un acuerdo en el Diario Oficial de la Federación que desglosa los incrementos realizados al Banco del Bienestar, así como las fechas en que se aprobaron. En este documento se explica que el Consejo Directivo del Banco aprobó el 10 de enero de 2020, el 31 de diciembre de 2020 y el 19 de enero de 2021 las aportaciones de recursos por cinco mil 542 millones de pesos, cinco mil 939 millones de pesos y cinco mil 353 millones de pesos respectivamente.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> DOF. Acuerdo por el cual se modifica el artículo 7o., párrafos primero y segundo del Reglamento Orgánico del Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, a efecto de aumentar el capital social

Entre 2019 y 2021, los montos modificados que se han destinado al Banco del Bienestar han superado, por mucho, lo que ha recibido en los presupuestos aprobados. **En total, durante ese período se le ha otorgado más de 19 mil millones de pesos del presupuesto originalmente aprobado.** En 2019, el monto modificado alcanzó la cifra más alta de la década: 6 mil 539 millones de pesos, seguido de 2021, con 6 mil 521 millones de pesos.

Hasta ahora, parte de esos recursos adicionales han sido transferidos a la Sedena, institución encargada de la construcción y equipamiento de dos mil 700 sucursales. El 17 de enero de 2020 la Sedena y el Banco firmaron un convenio de colaboración en el que se acordó la coordinación entre las dos instituciones para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

El 24 de febrero de 2020 el Banco puso a disposición de la Sedena dos mil 941 millones de pesos para cumplir con la construcción de sucursales en el marco de su plan de expansión.<sup>17</sup> En esta fecha se acordó también que ambas instituciones establecerían los términos y condiciones bajo las cuales la Sedena llevaría a cabo la obra civil y el equipamiento permanente de las sucursales, respetando los principios constitucionales de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. En total, **entre 2020 y 2021, el Banco del Bienestar firmó 21 convenios específicos en los que se acordó la construcción de mil 476 sucursales.**

Es a través de estos convenios donde el Banco del Bienestar autoriza y asigna recursos para la Sedena con el objetivo de construir las sucursales bancarias. Si bien es un mecanismo permitido por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como por la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM), es fundamental dar seguimiento oportuno a estas contrataciones. En primer lugar, por el monto que representan: tan solo en 2020 y 2021 el Banco del Bienestar firmó convenios con Sedena por 7 mil 621 millones de pesos.<sup>18</sup>

En segundo lugar, porque estos convenios, también conocidos como contratos entre entes públicos, **presentan limitaciones importantes, sobre todo en la rendición de cuentas de los recursos y la transparencia de las compras realizadas para cumplir con el objeto de los convenios.** Además, han sido uno de los mecanismos más utilizados para desviar recursos públicos, al posibilitar que la contratación avance sin que apliquen los mecanismos de control que establece la Ley. Por ello, el IMCO, así como la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Federal de Competencia Económica, han insistido en asegurar que los convenios entre instituciones públicas estén regulados por la ley y, en todo caso, sean un proceso de excepción como la adjudicación directa o invitación restringida.

En este caso particular, **existe un vacío de información relacionado con los materiales y las herramientas que la Sedena ha utilizado en la construcción de las sucursales:** cuánto

---

*del mismo.* 28 de diciembre de 2021. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5639605&fecha=28/12/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639605&fecha=28/12/2021). Consultado el 10 de febrero de 2022. Cifras reales, base 2022.

<sup>17</sup> Cláusula VI de los convenios firmados entre la Sedena y el Banco del Bienestar para cumplir con el plan de expansión de sucursales aprobado por el Consejo Directivo del Banco.

<sup>18</sup> Los montos indicados en los convenios correspondientes a las fases 8 a 21 corresponden a montos máximos.

material compró, a qué proveedores contrató, cuánto se gastó en esas compras y qué proporción del presupuesto otorgado a la Sedena se destinó a la adquisición de material.

Bajo este tipo de contratos entre entes públicos la institución contratada, en este caso la **Sedena, tiene la obligación de ejercer 51% del monto total para los trabajos de obra, mientras que 49% restante puede ser asignado a otros proveedores, bajo subcontratación.** Son estas subcontrataciones las que también requieren especial atención, sobre todo por las siguientes razones:

- La premura del proyecto puede aumentar los riesgos de agilizar los procesos de adjudicación y limitar la competencia en las compras de la Sedena a través de procesos de excepción.
- Además, esta premura puede ocasionar una falta de planeación en los bienes requeridos, así como la omisión de una investigación de mercado exhaustiva, lo que aumenta el riesgo de contratar a proveedores ajenos al sector, con objetos sociales poco claros o bien de reciente creación, lo que cuestiona su capacidad de cumplimiento en tiempo y forma.
- A su vez, el Índice de Riesgos de Corrupción del IMCO muestra que en 2020, más de la mitad de los contratos de la Sedena no fueron publicados en Compranet (67%), lo que dificulta el monitoreo de las condiciones de las adquisiciones o servicios.

Cada uno de los convenios representa una fase de construcción. En la siguiente gráfica se desglosan los montos de los convenios por fecha de firma. Al multiplicar el monto acordado en cada convenio por el número de sucursales que se pactaron construir en dichos documentos (1,476), entre 2020 y 2021, la Sedena recibió 7 mil 621 millones de pesos para construir más de la mitad de las sucursales. Este monto representa 41% del dinero que se incrementó al Banco del Bienestar y no existen más convenios públicos que justifiquen la construcción del resto de sucursales.



Nota: Algunos montos se sumaron debido a que los convenios se firmaron el mismo día.

Otra fuente de información es la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual muestra que entre 2020 y 2021, el Banco del Bienestar ha tenido dos incrementos de recursos en el capítulo 6000, que corresponde al rubro de Inversión Pública, es decir, construcción de obras, como lo indica la siguiente tabla:

Capítulo	Año	Presupuesto aprobado	Modificado
Inversión pública	2020	\$0	\$11,426,227,868.05
	2021	\$0	\$2,864,294,013.91
<b>Total</b>			<b>\$14,290,521,881.96</b>

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la Consulta Pública de la PNT. Nota: Cifras reales (base 2022).

De acuerdo con estas cifras, el presupuesto en construcción se ha incrementado en más de 14 mil 290 millones de pesos. Sin embargo, al comparar esta cifra con la que reporta la Sedena en la respuesta a la solicitud de información con folio 330026422000196, el gasto fue de 12 mil 651 millones de pesos hasta febrero de 2022. Es decir, hubo una diferencia de dos mil millones de pesos:

Año	Obra	Monto ejercido
2020	Construcción de sucursales del Banco del Bienestar	\$2,239,600,202.98
2021		\$10,412,035,896.58
<b>Total</b>		<b>\$12,651,636,099.56</b>

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la respuesta a la solicitud de información con folio 330026422000196. Nota: Cifras reales (base 2022).

Las cifras señalan diferencias significativas entre el monto asignado y el realmente gastado en la construcción de sucursales. Por un lado, la Cuenta Pública muestra un incremento de 19 mil millones de pesos, mientras que la PNT señala un incremento de 14 mil millones. Por el otro, los convenios entre la Sedena y el Banco indican un gasto en construcción de sucursales de siete mil millones, pero la Sedena reportó tener un gasto en ese mismo rubro por 12 mil millones. **Las diferencias entre el dinero utilizado para la construcción de sucursales y los montos adicionales asignados al Banco del Bienestar no permiten conocer con exactitud la cantidad de recursos que se ha gastado en la construcción de sucursales.**

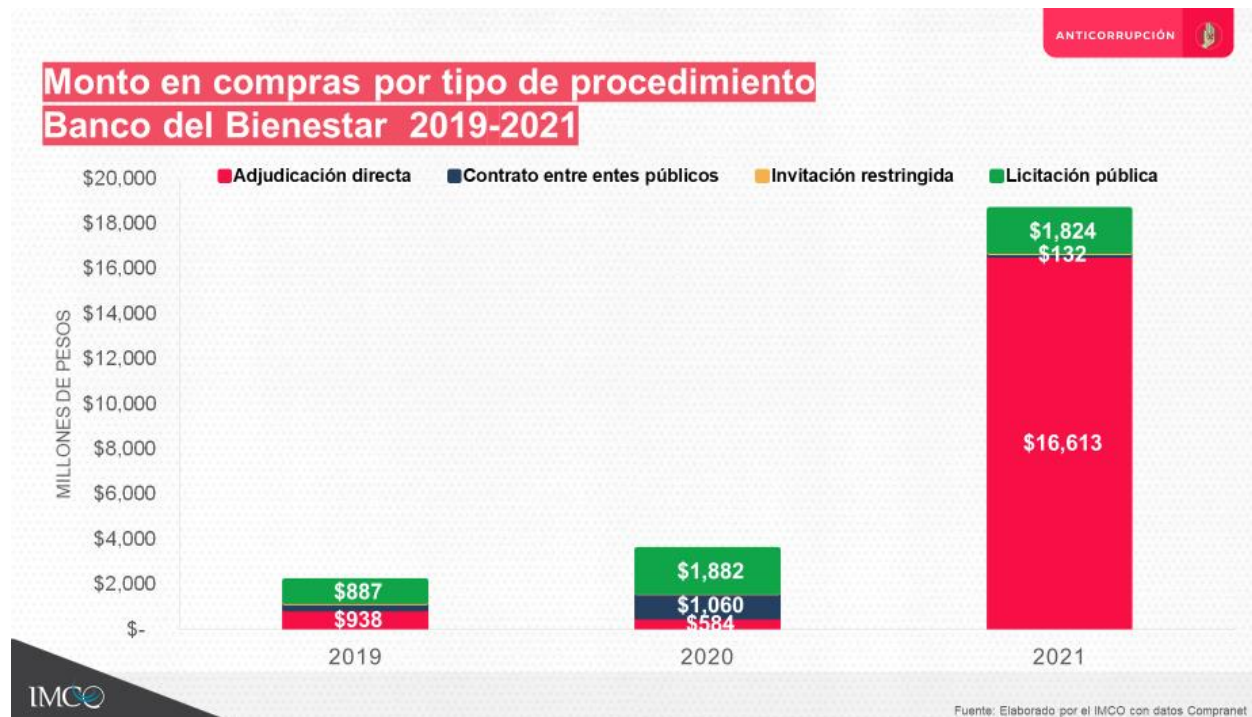
### 3. Banco del Bienestar: Compras públicas

#### Aumento en el gasto y poca competencia

Desde su creación en 2019, el Banco del Bienestar ha aumentado el gasto en compras públicas cada año. Mientras que en 2019 se destinaron 2 mil 194 millones de pesos a compras y adquisición de bienes y servicios, correspondientes a 166 contratos, en 2020 el monto aumentó en 62%, por un total de 3 mil 557 millones de pesos (120 contratos).



Durante los primeros dos años, la distribución del monto es similar entre los tipos de procedimientos. Como se muestra en la siguiente gráfica, en 2019, 43% del monto fue por adjudicación directa y 40% a través de concursos o licitaciones públicas. En 2020, el Banco del Bienestar favoreció la competencia ya que 53% del monto total, lo que representa mil 882 millones de pesos, fueron asignados a través de licitaciones públicas.



### Monitoreo de riesgos en las compras públicas

Ningún procedimiento de compra está exento de irregularidades, ineficiencias o riesgos de corrupción, por lo que el monitoreo de los recursos, sobre todo los que se destinan a la compra de bienes o servicios, es fundamental. Muestra de ello es que la información aquí presentada fue recopilada de la plataforma electrónica de compras públicas y la metodología que desarrolló el IMCO en el Índice de Riesgos de Corrupción (IRC), herramienta que tiene el objetivo de proveer datos y estadísticas a la ciudadanía e instituciones, pero sobre todo, indicadores y prácticas de riesgo que permiten focalizar las auditorías, evaluaciones y análisis del gasto público.

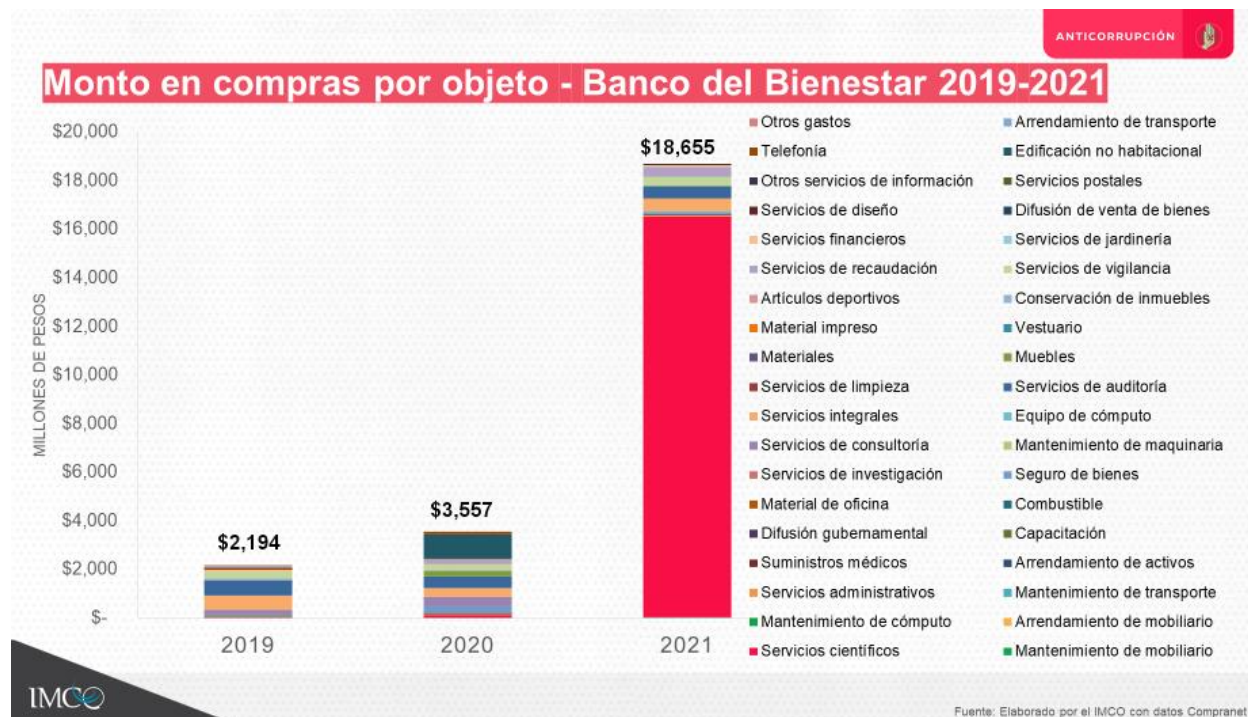
Cada año, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realiza una serie de auditorías al gasto público anual con base en una muestra que incluye recursos del sector público, gasto federalizado y otros conceptos relacionados con entidades federativas. En el último informe general sobre la Cuenta Pública de 2020, revisó 64.5 millones de pesos de un contrato de software para el Banco del Bienestar. En dicha revisión concluyó que el monto destinado a dicho programa no cumplió su propósito, pues el sistema instalado no está instalado ni opera, y el personal desconoce la ubicación o existencia del software.

En cuanto a la construcción y adquisición de mobiliario, la ASF revisó la construcción de 103 sucursales y la adquisición de mobiliario para 115 sucursales bancarias en las que determinó observaciones de 118.3 millones de pesos, ya que los procesos de compra no contaron con la documentación requerida, lo que provocó sobrecostos en algunas sucursales. Además, no se proporcionaron comprobantes de pago de las adquisiciones de material y equipo por 117.2 millones de pesos.<sup>19</sup>

La información generada por la ASF es detallada, minuciosa y útil. Sin embargo, es conveniente utilizar metodologías de riesgo en el uso de recursos, sobre todo en las contrataciones públicas, con el objetivo de que estas auditorías transiten de la aleatoriedad a la focalización de contratos con mayores prácticas de riesgo de corrupción o ineficiencias. Metodologías como el IRC pueden servir como referencia para focalizar el análisis de las contrataciones y procedimientos de mayor riesgo.

En 2021, el gasto en compras públicas del Banco aumentó significativamente: pasó de 2 mil 194 millones de pesos en 2019 a 18 mil 655 millones de pesos. La distribución del monto por tipo de procedimiento también tuvo cambios: **89% del monto gastado en 2021 por el Banco del Bienestar fue a través de adjudicación directa, solo 10% fue por licitación pública y el 1% restante fue por contratos entre instituciones públicas e invitaciones restringidas.**

Al analizar el objeto de las compras realizadas por el Banco en 2021, es posible identificar que 88% del monto fue destinado a servicios científicos y técnicos, por un monto de 16 mil millones de pesos. El siguiente objeto de mayor gasto, 526 millones de pesos, fue para otros servicios (3% del gasto total), los cuales incluyen administración de datos y redes, seguridad, monitoreo y control, así como pensiones de estacionamiento.



<sup>19</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2020*. Febrero de 2022. <https://informe.asf.gob.mx/>. Consultado el 23 de febrero de 2022.

Por último, otros objetos de gasto recurrentes durante 2021, y que en suma representan 9% del gasto total, son los servicios legales o de auditoría, servicios de vigilancia, recaudación y traslado, servicios financieros, así como equipo de cómputo, consultoría, mantenimiento de mobiliario y arrendamiento de activos.

El aumento en los servicios científicos y técnicos se explica por la contratación de un servicio bancario. Específicamente, en octubre de 2021 la dirección de recursos materiales del Banco del Bienestar contrató a la empresa *Bahud Processing México* para proveer servicios de procesamiento de operaciones y transacciones bancarias mediante tarjetas de crédito o débito. De acuerdo con los registros de Compranet, es el primer contrato que recibe la empresa con el Gobierno Federal.

Este contrato, con identificador 2622056, **fue adjudicado directamente por un monto máximo de 15 mil 787 millones de pesos con duración de tres años.** El Banco justificó la excepción a un concurso bajo el artículo 41 fracción I de la LAASSP, que establece que no existen bienes o servicios alternativos o sustitutos, en el mercado solo existe un posible oferente, o bien, el proveedor posee alguna titularidad o patente.

¿Por qué el Banco del Bienestar no realizó un proceso de licitación pública?<sup>20</sup> El periodista Mario Maldonado cuestionó la decisión de utilizar este tipo de procedimiento para la administración de operaciones bancarias. Esta respuesta debe estar fundamentada en el dictamen de excepción, el cual busca establecer las razones de economía y eficiencia de realizar una adjudicación directa sobre una licitación pública. Sin embargo, **este documento no está publicado en la Plataforma Nacional de Transparencia ni en Compranet, por lo que la justificación es una incógnita.**

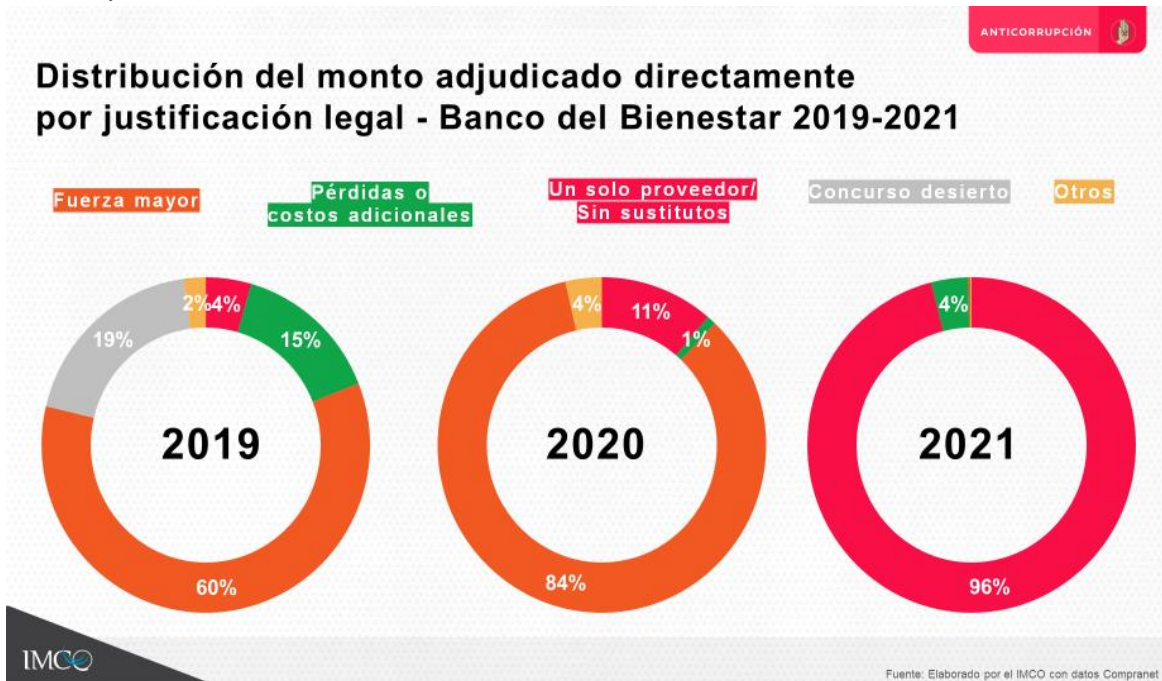
La cuestionable decisión de adjudicar directamente un contrato de 15 mil millones de pesos se suma a otra noticia anunciada por el titular del Banco del Bienestar, Víctor Lamoyi Bocanegra. **En diciembre de 2021, dos meses después de la firma del contrato, fue iniciado un proceso de rescisión del contrato y en enero de 2022, este fue cancelado.** La información sobre el estatus de esta compra está considerada como clasificada, ya que se encuentra en un proceso administrativo.

La falta de información de este contrato presenta trabas importantes para analizar las razones de exceptuar un concurso, seleccionar un nuevo proveedor de gobierno, la repentina terminación y, probablemente lo más importante, las implicaciones de cancelar un servicio de operación de transacciones de tarjetas de crédito o débito para el Banco del Bienestar, una institución que tiene como objetivo principal fomentar la inclusión financiera en México.

Además, este contrato muestra la justificación legal más utilizada ese año por el Banco del Bienestar para exceptuar un concurso: el artículo 41 fracción I de la LAASSP. En 2021, 96% del monto por adjudicación directa, que representa 15 mil millones de pesos, fueron justificados bajo este argumento: “no existen bienes o servicios sustitutos o solo hay un posible oferente”.

<sup>20</sup> Mario Maldonado (2021), El contrato millonario del Banco del Bienestar, El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mario-maldonado/el-contrato-millonario-del-banco-del-bienestar>.

La distribución de las justificaciones más usadas para evitar una licitación pública ha cambiado entre 2019 y 2021. En 2019, solo 4% del monto adjudicado directamente fue justificado bajo la inexistencia de bienes sustitutos o un mayor número de proveedores. En cambio, la justificación más utilizada (60% del monto) fue por casos fortuitos o de fuerza mayor, el artículo 41 fracción V de la LAASSP. En 2020 el monto bajo esta justificación legal aumentó a 84% y a 11% la razón de un solo proveedor.



**En 2021, no solo hubo un aumento significativo del monto gastado por el Banco del Bienestar en compras públicas, sino que casi nueve de cada 10 pesos gastados fueron a través de adjudicaciones directas.** Como el IMCO ha documentado en investigaciones anteriores, la legislación establece que la adjudicación directa debe ser un proceso de excepción, pero las instituciones públicas han utilizado este procedimiento como la regla de contratación y, en buena medida, se debe a las justificaciones legales vigentes<sup>21</sup>.

En las leyes de contrataciones en México existen más de 20 razones por las cuales es posible evitar un concurso, y muchas de ellas son ambiguas e insuficientes. Si estas justificaciones no están acompañadas de un dictamen o informe -público y completo- de por qué se optó por una adjudicación directa, ¿cómo es posible asegurar el mejor uso de los recursos públicos? ¿Las investigaciones realizadas por el Banco del Bienestar fueron lo suficientemente exhaustivas para determinar que solo había un proveedor o servicio en el mercado?

### ¿Fuerza mayor o continuidad del servicio?

<sup>21</sup> IMCO (2021), Índice de Riesgos de Corrupción. Compras públicas en México. <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion/>. Consultado el 1 de marzo de 2022.



Desde 2019, la empresa Sixsigma Networks México provee servicios de hospedaje, monitoreo, administración y control de las operaciones del centro de datos del Banco del Bienestar y, además, es un proveedor recurrente del Gobierno Federal. Sin embargo, llama la atención el uso de tres prácticas de riesgo para la competencia en las compras públicas: **adjudicaciones directas por montos altos, justificaciones poco claras y modificaciones al monto original.**

En septiembre de 2019, Sixsigma recibió un contrato de 142.7 millones de pesos por adjudicación directa, bajo la justificación de motivos de fuerza mayor: el Banco del Bienestar no contaba con el tiempo suficiente para realizar una licitación pública. Los documentos disponibles en Compranet (contrato 2181376) explican que el evento fortuito fue la terminación anticipada del contrato que originalmente proveería el servicio. La empresa contratada, Axtel, manifestó la imposibilidad de poner en marcha los servicios y como esto implicaría que el Banco dejaría de contar con el servicio de control de datos, la institución optó por realizar una adjudicación directa.

El Banco justificó la selección del proveedor porque era el único capaz de responder inmediatamente y con recursos técnicos, económicos, tecnológicos y financieros suficientes. Es importante aclarar que **Sixsigma ya era proveedor del Banco (bajo el nombre Bansefi), por lo que esto supone una ventaja competitiva frente a otros posibles proveedores.** Además, la necesidad de realizar una adjudicación directa fue firmada el 27 de septiembre, únicamente dos días antes del inicio del contrato con Sixsigma.

Este contrato tenía vigencia hasta marzo de 2020, pero el Banco realizó una ampliación de tiempo y monto: ahora el contrato terminaría el 30 abril de 2020 y con 18% adicional al monto original del contrato, lo que representa un total de 167.8 millones de pesos.

En mayo de 2020, la empresa recibió, de nuevo, un contrato por adjudicación directa por motivos de fuerza mayor para proveer el mismo servicio: administración del centro de datos. Esta vez, el monto inicial fue de 271.3 millones de pesos. Las razones de fuerza mayor fueron explicadas por el Banco en el dictamen de excepción con fecha al 27 de abril de 2020 e incluyen:

- La omisión del director de infraestructura y producción del Banco para elaborar los informes correspondientes y necesarios antes de una contratación.
- La renuncia del director y con ello, un retraso en la calendarización de actividades para la contratación por licitación pública.
- El retraso en las actividades de contratación por la pandemia de covid-19.
- La imposibilidad de otros proveedores cotizados de entregar una propuesta en el tiempo solicitado.

Bajo estos argumentos, la empresa continuó con la provisión del servicio hasta el 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, en enero de 2021 el Banco realizó una nueva modificación al plazo contratado, ahora terminaría el 28 marzo de 2021 y el monto total sería de 314.8 millones de pesos (el monto máximo establecido en el contrato).

Esta práctica se repitió una vez más en 2021, cuando la empresa recibió un contrato por adjudicación directa el 29 de marzo, esta vez bajo la justificación de evitar pérdidas o costos adicionales. Sixsigma recibiría 345.1 millones de pesos bajo la justificación de la continuidad del servicio. Tomando en consideración que Sixgsima era el proveedor anterior, el Banco evitó costos adicionales, lo que cumple con la Ley de Austeridad Republicana.

La empresa obtuvo por tercer año consecutivo un contrato por adjudicación directa. Sin embargo, **un día después del inicio del contrato**, el cual establecía un monto máximo de 345.1 millones de pesos hasta diciembre de 2021, **el Banco hizo efectiva una modificación del 20% al monto original, por un total de 414.1 millones de pesos y una ampliación a la fecha de vigencia: marzo de 2022.**

El Banco del Bienestar ha adjudicado directamente 896.8 millones de pesos a la misma empresa por más de tres años para la administración y control de las operaciones de datos de la institución. Además, ha realizado modificaciones a las fechas y montos originales, prácticas que parecen otorgar condiciones ventajosas al proveedor comparadas con las establecidas originalmente<sup>22</sup>.

Este caso muestra que, **aunque las prácticas de adjudicación directa, justificaciones legales subjetivas y modificaciones al monto contratado están permitidas en la legislación mexicana, presentan limitaciones a la competencia en compras públicas, ineficiencia en el uso de recursos y riesgos de corrupción como favoritismo o colusión.**

### Adjudicaciones directas para cumplir con obligaciones adquiridas

En septiembre de 2021, el Banco de Bienestar adjudicó directamente dos contratos para la adquisición de kits de tarjetas bancarias, los cuales incluyen la personalización de papel y la recepción, empaquetado y envío de los sobres (*fulfillment*) a las empresas Forzaform y TGS Card Solutions. La justificación de la adjudicación directa se realizó bajo la fracción III del artículo 41 de la LAASSP: “(cuando) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados”.

En 2019 el Banco había realizado un proceso de licitación pública para la contratación de este servicio, en el que la ganadora fue la empresa TGS Card Solutions. ¿Por qué el Banco adjudicó directamente bajo la justificación de costos adicionales si en el pasado ya había llevado a cabo una licitación para tal fin? El documento que debe respaldar esta decisión no está publicado.

El Banco realizó un estudio de mercado a través de Compranet y solicitudes de cotización a cinco empresas con experiencia en el ramo, pero solo las dos empresas finalmente contratadas aceptaron los términos del proceso y enviaron una cotización. Las cantidades de referencia proporcionadas por el Banco eran de un millón de kits como mínimo y siete millones como cantidad máxima para entregar a partir de octubre y hasta noviembre de 2021. Ante estos

---

<sup>22</sup> Artículo 52 de la LAASSP.

requisitos, la empresa Forzaform comunicó su capacidad de entregar kits en un rango de 280 mil y 570 mil, mientras que TGS Card Solutions podía entregar entre un millón y 2.5 millones de kits.

Es importante mencionar que el Banco de Bienestar se encontraba en una premura de tiempo dado un compromiso previamente adquirido con la Secretaría de Bienestar que lo obligaba a entregar 3 millones 500 mil kits en el mes de octubre de 2021 para la dispersión de programas sociales.

El Banco de Bienestar afirmó que la contratación de las dos empresas era necesaria a efecto de cumplir con la mayor demanda posible de tarjetas requeridas. Sin embargo, la urgencia de compra presenta un riesgo a la competencia, ya que los procesos fueron adjudicados directamente a las dos únicas empresas con capacidad de respuesta aceptable en los términos y periodo de tiempo establecidos.

### Empresa de reciente creación y sin experiencia

Uno de los indicadores de riesgo de corrupción al analizar las compras públicas es la contratación de empresas de reciente creación. El IMCO ha documentado esta práctica a lo largo de varios estudios sobre compras públicas<sup>23</sup>, así como en la plataforma de compras públicas del IRC<sup>24</sup>. El indicador señala el número de días desde la creación de la empresa contratada hasta el día de la firma del contrato. Si la empresa es relativamente nueva, aumenta el riesgo de que la empresa no cuente con la experiencia necesaria para proveer los bienes y servicios contratados, la calidad de los bienes no sea óptima o bien, exista incumplimiento de fechas y condiciones de entrega.

Entre 2019 y 2021, el Banco de Bienestar adjudicó 498 mil pesos a una empresa de reciente creación bajo el contrato con número de identificación 1969092 otorgado al proveedor Operadora MFG. **La empresa fue constituida el 25 de mayo de 2019 y el contrato fue firmado el 5 de agosto del mismo año, menos de tres meses desde su constitución.**

Llama la atención que el objeto del contrato es el servicio de diseño y producción de la imagen institucional, sin embargo, esta no es la actividad principal de la empresa contratada, la cual se dedica a la comercialización de diferentes productos. Esta práctica representa un riesgo de corrupción e ineficiencia en el uso de recursos públicos, en tanto se adjudicó directamente un contrato a una empresa creada recientemente que, además, no tiene experiencia en el servicio que se requiere, en este caso, el diseño de la imagen institucional del Banco del Bienestar.

<sup>23</sup> IMCO (2021) Un año de compras de emergencia. Seis propuestas para mejorar. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/20210322-Un-an%CC%83o-de-compras-de-emergencia-en-Me%CC%81xico.pdf>. Consultado el 3 de marzo de 2022.

<sup>24</sup> IMCO (2021). Plataforma de compras públicas en México. <https://imco.org.mx/riesgosdecorrupcion/>. Consultado el 3 de marzo de 2022.

## 4. La Sedena: Ejecutora del Banco de Bienestar

Desde el 2020, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) es la institución encargada de construir las sucursales del Banco del Bienestar. A partir de ese año, incrementó su gasto en compras públicas al pasar de 10 mil 297 millones de pesos (2,139 contratos) en 2019 a 16 mil 330 millones de pesos (2,867 contratos) en 2020. En 2021 el número de contratos disminuyó ligeramente a 2,409 y así también el gasto, que fue de 15 mil 782 millones de pesos.

Entre 2019 y 2021, la distribución del monto también cambió entre los tipos de procedimientos. Como se muestra en la siguiente gráfica, en 2019, 37% del monto fue por adjudicación directa y 60% de las compras se realizó por concursos o licitaciones públicas. En 2021, se observa que está proporción cambió al favorecer la competencia, ya que 77% del monto total, alrededor de 12 mil millones de pesos, fueron asignados a través de licitaciones públicas.

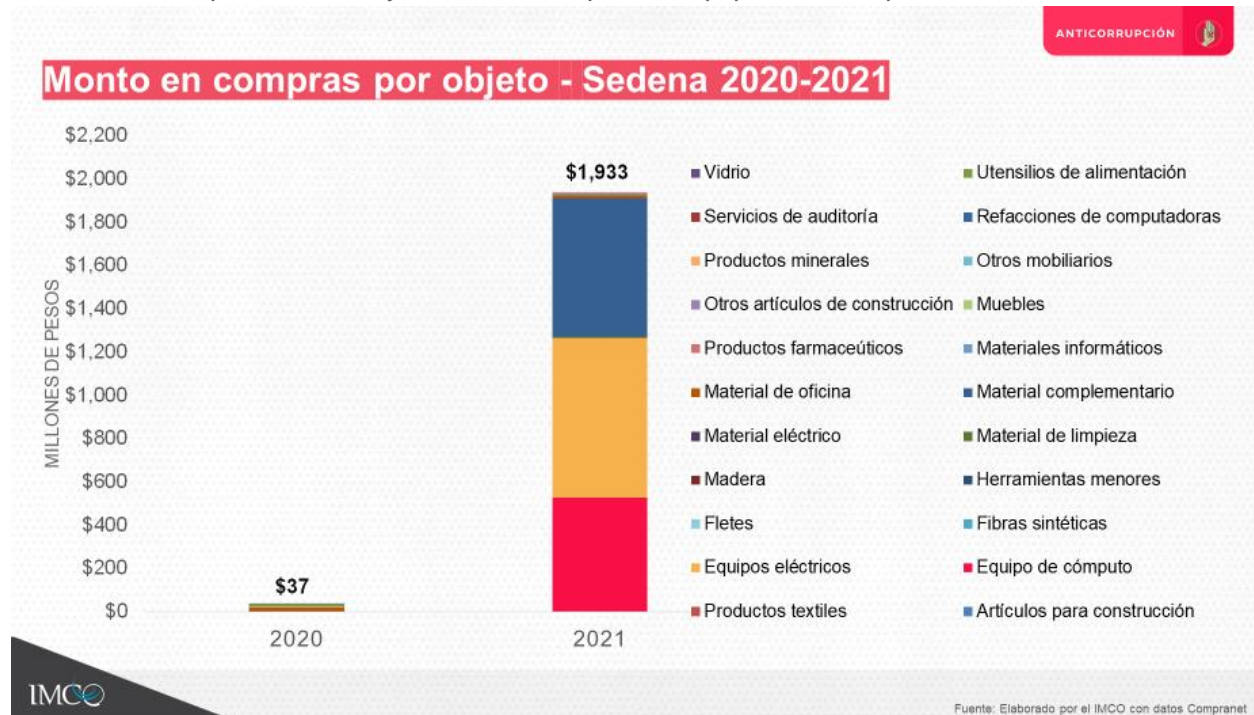


Estos montos muestran las compras generales realizadas por la Sedena, pero es importante identificar aquellas compras que realizó la institución para cumplir con el compromiso de construcción de las sucursales del Banco del Bienestar. Por ello, el IMCO filtró los contratos a partir de palabras clave contenidas en los títulos de los contratos y de los expedientes que hacen referencia a la construcción y equipamiento del Banco del Bienestar, las cuales pueden consultarse en el anexo metodológico de este documento. Este filtrado redujo el número de probables contratos relacionados con el Banco a 230, lo que representa un gasto de mil 970 millones de pesos, 4% del monto total gastado entre 2019 y 2021.

La siguiente gráfica muestra que en 2020, **la Sedena destinó 37 millones de pesos a la construcción y equipamiento de las sucursales, mientras que en 2021 el gasto se incrementó a mil 933 millones de pesos.** Al revisar los objetos de las compras de 2021 se



observa que 38% del monto se destinó a la compra de equipos eléctricos, 33% a la compra de materiales complementarios y 27% a la compra de equipos de cómputo.



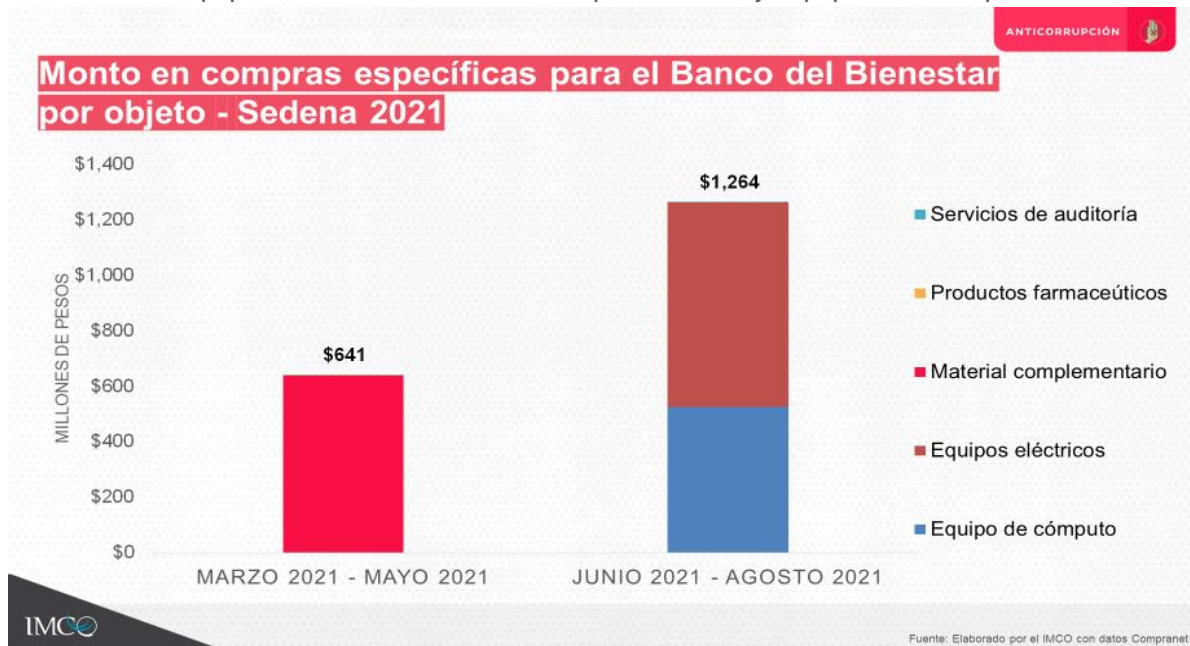
El incremento en las compras de la Sedena con el objeto equipos eléctricos se explica porque en 2021 firmó un contrato con la empresa GRG Hong Kong para adquirir cajeros automáticos para las 2 mil 700 nuevas sucursales por un monto de 736 millones de pesos.

El incremento del segundo objeto de compra más grande, materiales complementarios, se explica porque la Sedena realizó un proceso de licitación pública que incluye 13 contratos para la adquisición de material no permanente para el Banco del Bienestar por un monto de 638 millones de pesos, en el que se adquirieron muebles de oficina, contadoras de monedas y billetes, detectores de billetes falsos, enfriadores de agua, trituradoras de papel, cajones de seguridad bancarios, señaléticas para medidas sanitarias con el covid-19 y el diseño del logo institucional.

El tercer objeto de compra más grande, equipos de cómputo, incluye siete contratos que realizó la Sedena por un monto total de 527 millones de pesos con varias empresas para adquirir 8 mil 100 computadoras personales de escritorio, monitores y teclados numéricos USB, así como 2 mil 700 reguladores de voltaje, impresoras, digitalizador de cheques y lectores de código de barras, todos esos bienes para el Banco del Bienestar. Es importante mencionar que estos objetos no aparecían en 2020, por lo que son compras que realizó Sedena en 2021 para el Banco del Bienestar, lo que explica el incremento de un año a otro en el gasto en compras públicas de esta institución.

Ahora bien, al realizar un análisis más detallado de estas compras, **es posible identificar únicamente 27 contratos realizados en 2021 por un monto total de mil 906 millones de pesos con referencia explícita a las compras del Banco del Bienestar.**

La licitación pública fue el procedimiento que se utilizó en 99% del monto correspondiente a estos 27 contratos y en su mayoría se refieren a compras de equipamiento de sucursales, no de construcción de estas. La siguiente gráfica muestra los objetos de dichos contratos, en los que se encuentran equipos eléctricos, material complementario y equipos de cómputo.



Los demás objetos, como equipos farmacéuticos y servicios de auditoría, sumaron un gasto de un millón 800 mil pesos y están relacionados con compras de botiquines para las sucursales y la contratación del servicio de testigos sociales para vigilar los procesos de compra, específicamente la adquisición de bienes informáticos, bienes no permanentes y cajeros automáticos.

Dada la falta de identificadores de compras que permitan clasificar de manera clara aquellos objetos, bienes y servicios relacionados con proyectos gubernamentales, como el caso del Banco del Bienestar, el IMCO envió una solicitud de información a la Sedena, con folio 330026422000197, para conocer los contratos de las compras públicas realizadas para la construcción y equipamiento del Banco del Bienestar. **La Sedena respondió que en 2021, únicamente han realizado 17 contratos por 793 millones 986 mil pesos para el proyecto.**

Al analizar estas compras, es posible identificar que una de ellas no corresponde a la construcción o equipamiento de sucursales, ya que su objeto consiste en darle mantenimiento a equipos médicos y no hace referencia al Banco del Bienestar. Estas compras se encuentran en la plataforma de Compranet y también están incluidas en el filtrado específico de los 27 contratos que el IMCO identificó como bienes y servicios para el Banco.

El gasto en las compras públicas para el Banco del Bienestar disponible en los portales de compras es significativamente bajo, sobre todo al compararlo con los montos asignados a la edificación y ejecución de las sucursales. **Los contratos realizados por la Sedena representan mil 906 millones de pesos, por lo que aún falta conocer en qué se gastó 74% del presupuesto restante.**

## 5. Poca transparencia y planeación insuficiente

El IMCO identificó varios indicadores que reflejan poca transparencia y planeación insuficiente del proyecto de expansión del Banco del Bienestar: ausencia de documentos en los portales de compras públicas, falta de publicación de contratos en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), adquisición de bienes sin haberse concluido la construcción de sucursales y contradicciones en la publicación de cifras sobre el avance del proyecto.

Estas prácticas limitan el análisis detallado de las compras públicas para conocer las condiciones en que se llevaron a cabo las adquisiciones, el tipo de empresas que se contrataron, el tipo de bien y servicio que se adquirieron, el gasto que se ejerció en dichas compras y los precios a los que se compraron los bienes y servicios.

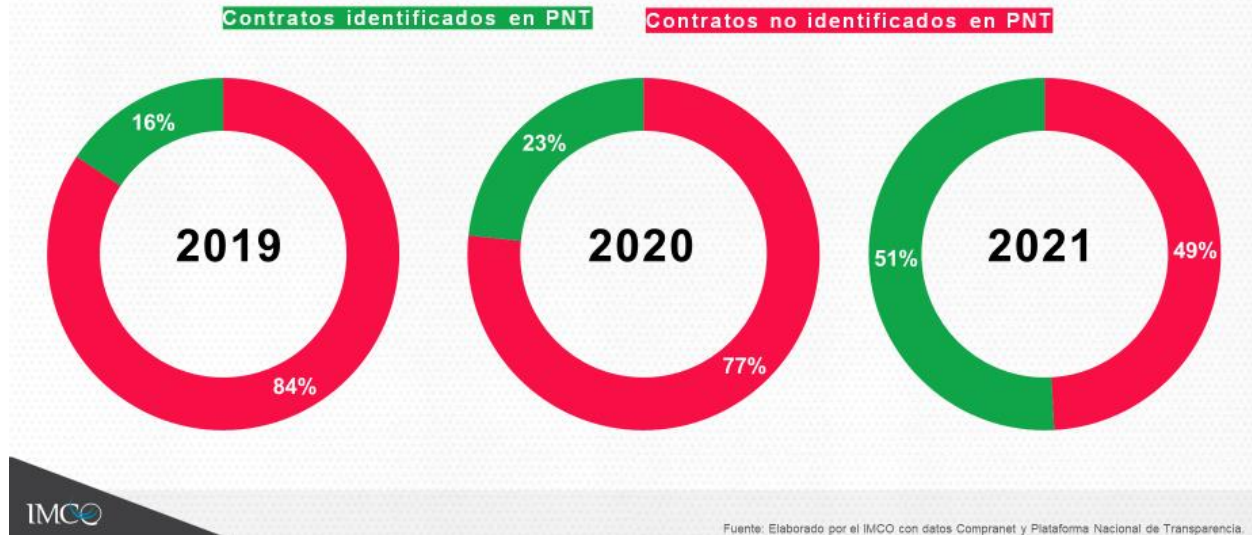
Es importante recordar que los convenios establecidos entre el Banco del Bienestar y la Sedena para la construcción de sucursales no obligan a la Sedena a transparentar la información sobre las compras que realice para el Banco, ya que no están regulados por las leyes de contrataciones. Esto sin duda representa un obstáculo en la obtención y análisis de la información de recursos públicos.

### Inconsistencias en la publicación de contratos

La PNT y Compranet son dos de las principales fuentes de consulta y monitoreo de las compras públicas en México. Ambas plataformas contienen los documentos de los procesos de compra de más de 290 instituciones federales y 7 mil 183 estatales. Sin embargo, **existe un problema en la publicación continua y oportuna de los contratos, lo que limita la transparencia y con ello, el análisis.**

Con el objetivo de identificar el nivel de publicación de compras para el Banco del Bienestar, el IMCO hizo una comparación entre ambas plataformas. La publicación no parece ser consistente entre años: **en 2019, 84% de los contratos realizados por Sedena no estaban en la PNT, mientras que en 2020 este porcentaje bajó a 77%.** En 2021 ese porcentaje volvió a disminuir y favoreció la transparencia: la mitad de las compras (49%) no estaban en la PNT. 2019 fue el año que menos se publicaron contratos en dicha plataforma, solo 16% de los contratos fue subido a la PNT.

## Porcentaje de contratos registrados en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) - Sedena 2019-2021



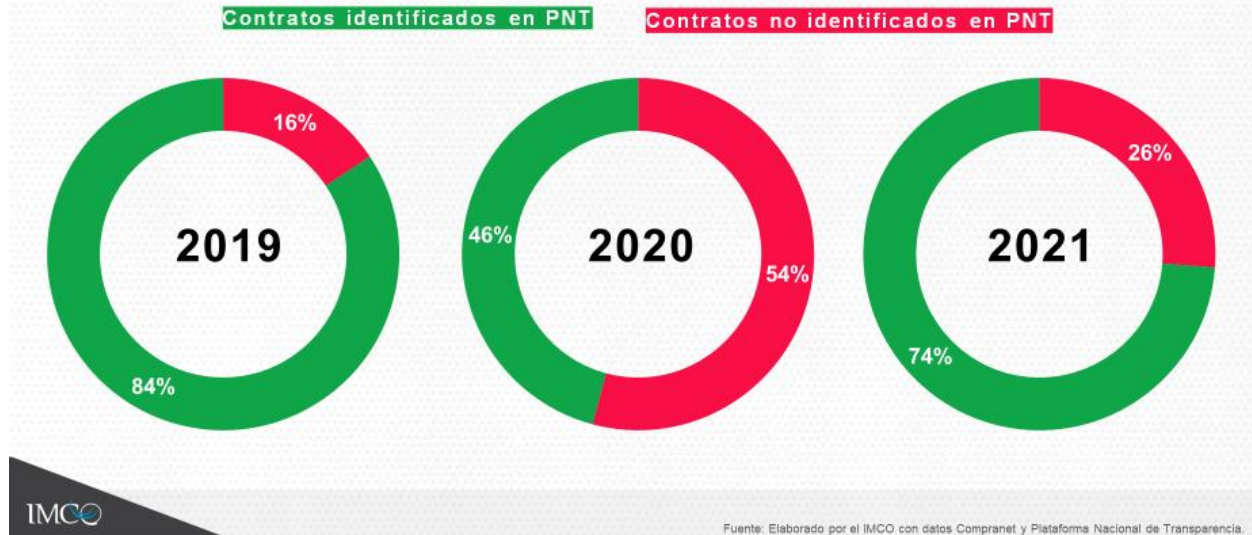
Aunque el porcentaje de contratos publicados en la PNT ha ido en aumento, la publicación completa y oportuna de las compras y los documentos es una obligación normativa de las instituciones públicas. Si bien la Sedena publica un mayor número de contratos al año, estas cifras aún muestran un incumplimiento en materia de transparencia.

Ahora, al analizar la publicación de los 27 contratos con referencia explícita al Banco del Bienestar, es posible identificar un porcentaje de cumplimiento bajo y muy similar al promedio de los tres años de publicación: **15% de los contratos para el Banco sí estaban en la PNT (cuatro procesos de compra). En cambio, al revisar la plataforma Compranet, esas 27 compras también tuvieron un bajo nivel de publicación, ya que ninguna cuenta con el documento de contrato publicado.** La falta de estos documentos obstaculiza el análisis de precios de los bienes y servicios adquiridos.

Al contrastar la información de los contratos de Compranet realizados por el Banco del Bienestar con los que hay en la PNT, existen algunas variaciones a lo largo de los últimos tres años: en 2019, **84% de los contratos realizados por el Banco sí estaban en la PNT, pero en 2020 ese porcentaje disminuyó a 46%. Para 2021 nuevamente se incrementó a 74%. El año con mayor número de contratos publicados por el Banco del Bienestar en la PNT ha sido 2019.**



## Porcentaje de contratos registrados en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) - Banco del Bienestar 2019-2021



### Proveedores riesgosos: Reciente creación y falta de información

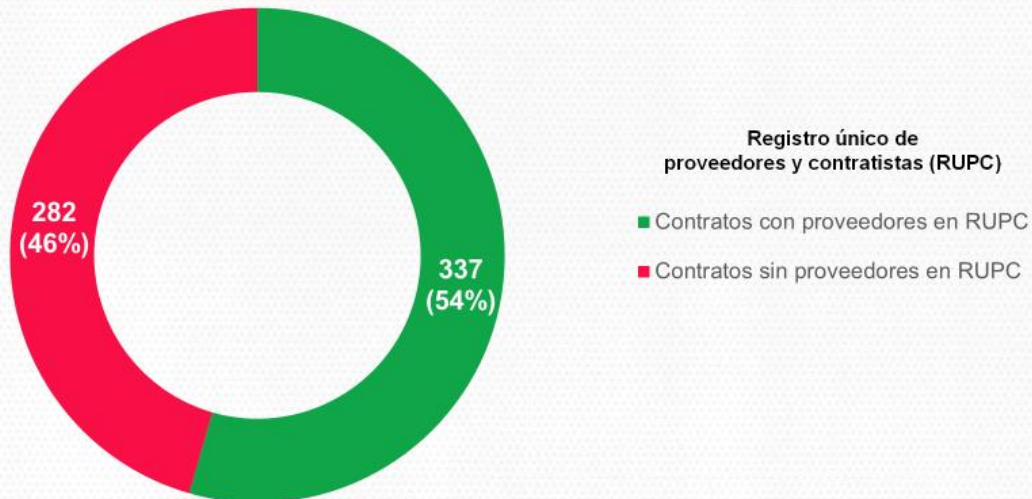
Además de conocer el tipo de bienes y servicios adquiridos, es muy importante contar con información de las empresas que los proveen. La LAASSP establece la creación de un Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC)<sup>25</sup> que consiste en un padrón que incluye información relevante sobre los proveedores y contratistas del Gobierno Federal, como el historial de su contratación, actividad económica, objeto social, nacionalidad, experiencia, capacidad técnica, económica y financiera.

Aunque el RUPC no es obligatorio para las personas físicas y morales que participen en procedimientos de contratación pública, constituye una buena práctica, así como una ventaja para las instituciones contratantes, ya que permite contar con datos clave sobre los proveedores que puede servir al momento de analizar potenciales oferentes. Así, el RUPC puede ser un insumo de decisión en el proceso de contratación que permita a las unidades contratantes conocer variables técnicas y económicas que pueden influir en las condiciones de compra.

**Entre los contratos de la Sedena para el equipamiento, construcción o adquisición de bienes para el Banco del Bienestar, 46% de los proveedores no aparecen en el RUPC, lo que representa 21 mil 301 millones de pesos sin información completa y útil sobre los proveedores.** Esto implica un vacío de información acerca de los actores encargados de proveer bienes y servicios, lo que resulta más riesgoso en el contexto de grandes proyectos de infraestructura como la expansión del Banco del Bienestar.

<sup>25</sup> Artículo 56 de la LAASSP.

## Proporción de contratos para el Banco del Bienestar según registro de proveedores, 2019-2021



Las metodologías de riesgo de corrupción en compras públicas permiten realizar cruces entre indicadores y prácticas con el objetivo de identificar los procesos de compra que requieren mayor atención. Muestra de ello es la relación entre empresas sin registro en el RUPC que a su vez, son clasificadas como proveedores riesgosos. Esto es importante porque, si bien no existe una prohibición referente a la contratación de empresas nuevas, puede tratarse de actores con experiencia insuficiente para dar cumplimiento al objeto de los contratos firmados, lo que podría derivar en bienes de baja calidad o demoras en los plazos de entrega determinados.

Por ejemplo, en 2021, la empresa Comercializadora Mexicana GC2 recibió 12 contratos de la Sedena por un monto total de 603 mil 950 pesos. **El primer contrato registrado en Compranet fue adjudicado el 28 de junio de 2021, 150 días después de la fecha de constitución de la empresa: 29 de enero de 2021.** El resto de los contratos fueron adjudicados a menos de un año de constitución.

Los bienes provistos por la empresa incluyen material de construcción, suministros de laboratorio, papelería y refacciones. Específicamente, con base en el registro de compras del Banco del Bienestar, el IMCO identificó un contrato con probable relación con la construcción de sucursales bancarias, el cual representa un monto total de 11 mil 400 pesos por refacciones metálicas para inmuebles y hojas de policarbonato color verde.

Si bien este proveedor no ha recibido un monto muy alto en compras públicas, la falta de información sobre este a través del RUPC, así como la reciente constitución limita la búsqueda de su experiencia, capacidad de cumplimiento y objeto social, no solo para este análisis, sino también para las mismas instituciones que buscan determinar los mejores proveedores en términos de costo, calidad y eficiencia para proveer bienes y servicios públicos.

Otro ejemplo es el caso de las compras adjudicadas a Distribuidora Yovic, una empresa sin información en el registro de proveedores del Gobierno Federal y clasificada como de reciente creación ha recibido un monto total de 19.2 millones de pesos de la Sedena entre 2020 y 2021. Entre las compras relacionadas al Banco del Bienestar, el IMCO identificó dos contratos que suman un total de 282 mil 884 pesos.

Al realizar una búsqueda más detallada, es posible descartar uno de los contratos, ya que se trata de bienes para equipar una industria militar: purificador de agua, refrigerador y una máquina de coser. El segundo contrato con una posible relación con el Banco se trata de equipo no permanente para construcción, una adjudicación directa por 51 mil pesos. Sin embargo, ahora a los proveedores riesgosos se le suma un riesgo adicional: la falta de información.

Al ingresar a Compranet para conocer más detalles, el proceso no cuenta con ningún documento publicado, por lo que no es posible verificar, primero, si efectivamente se trata de una compra para el Banco del Bienestar y, en segundo lugar, las condiciones de la compra y proveedor.

La contratación de proveedores sin información pública o de reciente creación son prácticas riesgosas para todas las instituciones públicas, pero merecen especial atención cuando se trata de las compras realizadas por la Sedena. Como lo muestra el IRC del IMCO, **el mayor riesgo de corrupción para Sedena es precisamente la contratación de empresas de reciente creación, ya que en 2020 otorgó contratos por 199 millones de pesos a empresas que tenían menos de un año de existencia.**<sup>26</sup>

### Falta de planeación: Compras para equipar sucursales... sin sucursales

En 2021, la Sedena llevó a cabo procesos de contratación para adquirir bienes necesarios para el equipamiento de las sucursales del Banco del Bienestar. Aunque todos los contratos para adquirir cajeros automáticos, bienes informáticos, equipo no permanente y botiquines se realizaron bajo la modalidad de contrato abierto, lo que significa que el licitante cumpliría con la entrega según la demanda de la Sedena, estos tenían como fecha de término los meses de noviembre y diciembre de 2021. Es decir, **la totalidad de bienes contratados para las 2 mil 700 sucursales debía entregarse a finales de 2021, fecha donde solo 44% de estas habían sido construidas.**

Ejemplo de esto es el contrato con código 2523031 correspondiente a una licitación pública realizada por la Sedena en el que la empresa Reinbon Distribución fue seleccionada como proveedora de computadoras personales de escritorio y monitores para las 2 mil 700 sucursales del Banco de Bienestar por un monto de 147.9 millones de pesos.

El contrato inició en junio de 2021 y tenía como objetivo proveer tres computadoras por sucursal, por lo que la empresa se comprometía a entregar, como máximo, 8 mil 100 computadoras en un

<sup>26</sup> Benito Jiménez, Aumenta Sedena 64% contratos sin licitación, Reforma (2021). [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_rval=1&urlredirect=/aumenta-sedena-64-contratos-sin-licitacion/ar2297169](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=/aumenta-sedena-64-contratos-sin-licitacion/ar2297169)

periodo de seis meses, según las solicitudes u órdenes de compra de la Sedena. Al término del contrato, el Banco del Bienestar tenía únicamente mil 090 sucursales construidas terminadas, 59.6% menos de las comprometidas.

Asimismo, la Sedena llevó a cabo una licitación pública para la adquisición de botiquines de primeros auxilios para las sucursales del Banco del Bienestar. El licitante designado fue la empresa Rusbel Technologies, con la que se firmó el contrato con código 2490886. Los botiquines para las 2 mil 700 sucursales debían entregarse, como fecha límite, el 20 de diciembre de 2021. Sin embargo, para ese momento aún no estaban todas las sucursales construidas.

Estas compras muestran que la Sedena adquirió bienes para sucursales con el objetivo de que estas estuvieran terminadas al cierre de 2021. Si bien la adquisición de bienes por mayor volumen podría representar mejores condiciones de precios, el rezago en la construcción, así como la falta de planeación y previsión ocasionó que los insumos, equipos y materiales necesarios para el Banco del Bienestar fueran adquiridos antes de la construcción y operación total.

**La coordinación entre las adquisiciones de bienes de la Sedena para las sucursales y el ritmo de construcción de estas resulta fundamental para lograr un uso óptimo de los recursos públicos, así como garantizar la coherencia entre acciones que realizan dos instituciones con intereses, recursos y características diferentes.**

## 6. Cajeros automáticos: ¿La tercera será la vencida?

En julio de 2021, la Sedena adjudicó a GRG Hong Kong México un contrato por 736 millones mil 797 pesos para proveer hasta 2 mil 700 cajeros automáticos en las sucursales previstas del Banco del Bienestar. Este procedimiento fue realizado solo dos meses después de que la Sedena declarara desierta la primera licitación, ya que ninguna de las seis empresas participantes, incluyendo al proveedor actual, cumplieron con los requisitos técnicos solicitados.

En esta segunda vuelta, el proveedor presentó una propuesta de 272 mil 888 pesos por cada cajero, la propuesta más económica entre los participantes, pero no la mejor evaluada técnicamente. En ese sentido, es importante considerar que el proceso de compra contó con un testigo social, quien redactó un informe con sus observaciones y recomendaciones en cada etapa de la contratación, sobre todo en los aspectos técnicos. Entre las observaciones realizadas a la Sedena destacan:

- Por la premura y urgencia de la Sedena por realizar el proceso de contratación, el testigo social no recibió la convocatoria antes de que esta fuera publicada. Los comentarios fueron enviados posteriormente con el objetivo de incluirlos antes de evaluar las propuestas de los proveedores.
- **El testigo social identificó una disminución de los años de experiencia de los posibles proveedores para suministrar bienes similares. Esta experiencia pasó de**



**cuatro a un año como mínimo, a pesar de que en la investigación de mercado se estableció que había proveedores que sí cumplían con los años requeridos.**

- El testigo social identificó una disminución en los números de contratos requeridos con instituciones bancarias que operan en México, ya que la especialización pasó de uno-cuatro contratos a uno-tres.
- El testigo social consideró que las modificaciones a los requisitos de los cajeros facilitaron que algunos proveedores volvieran a participar en la segunda licitación, sin embargo, estos requisitos disminuyeron el mínimo aceptable, lo que podría generar problemas durante la provisión de servicios.
- El testigo social recomendó que cuando sea necesario realizar una segunda vuelta en las contrataciones, es importante no modificar los requisitos que son indispensables para otorgar resultados, ya que esto facilita que los proveedores presenten propuestas con menor cumplimiento técnico que puede ser compensado por un precio más bajo.

**Si bien es importante considerar y, en algunos casos, priorizar la propuesta más económica para las instituciones federales, la experiencia del proveedor también es un aspecto fundamental,** sobre todo cuando se trata de un servicio como los cajeros automáticos, los cuales, como lo establece la convocatoria del procedimiento, requieren mantenimiento, atención inmediata ante fallas, así como asistencia de personal técnico para soluciones preventivas y correctivas. **La empresa seleccionada cumplía con lo mínimo indispensable con respecto a otros participantes, lo que genera dudas sobre la capacidad adecuada de esta.**<sup>27</sup>

Además, este es el tercer procedimiento realizado por la Sedena para la adquisición de cajeros, ya que el primer contrato fue adjudicado en diciembre de 2019 a la empresa Vivcolmex por un monto máximo de 10 mil 800 millones de pesos, pero que fue cancelado meses después por la falta de recursos del Banco del Bienestar para pagar este servicio.

El presidente Andrés Manuel López Obrador argumentó que ese contrato tendría un costo mayor al contemplado para la edificación de las 2 mil 700 sucursales, ya que el presupuesto ejercido para su construcción sería de 10 mil millones de pesos<sup>28</sup>. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, aún faltan por construir más de 834 sucursales y el monto destinado al Banco del Bienestar entre 2019 y 2021 ya rebasó los 10 mil millones de pesos en un 21%.

La adquisición de cajeros automáticos es una de las necesidades más importantes del Banco del Bienestar para su correcta operación, por lo que **la selección de proveedores debe realizarse bajo los más altos estándares de eficacia, eficiencia, economía y transparencia. La cancelación del primer contrato, así como los cambios en los requisitos entre los procedimientos posteriores, generan dudas sobre esta selección.**

<sup>27</sup> El fallo de adjudicación del procedimiento LA-007000999-E523-2021 muestra que había otra empresa participante que sí tenía más de tres años de experiencia y más de un contrato (cuatro), lo que genera dudas sobre la disminución de estos requisitos.

<sup>28</sup> Expansión Política, *Banco del Bienestar cancela contrato de cajeros automáticos por falta de dinero*, 11 de agosto de 2020. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/08/11/banco-del-bienestar-cancela-contrato-de-cajeros-automaticos-por-falta-de-dinero>. Consultado el 20 de febrero de 2022.

## 7. ¿Existe un criterio en la ubicación de sucursales?

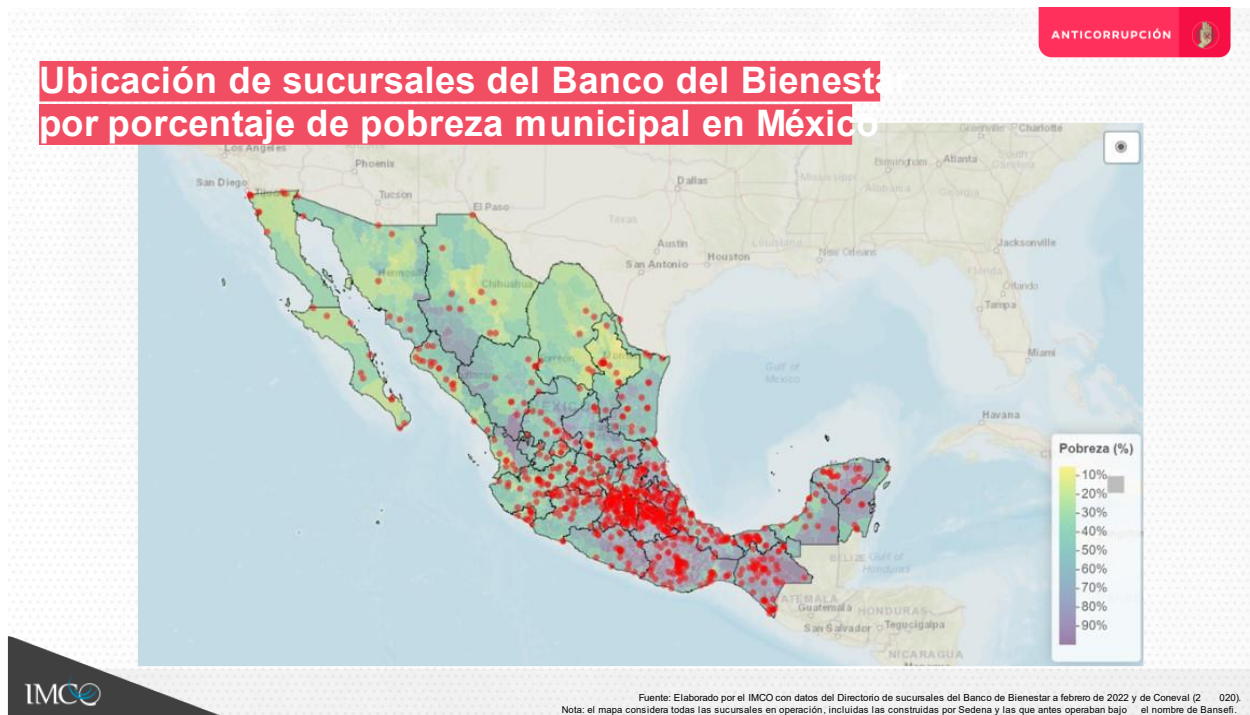
De acuerdo con el Programa Institucional 2020-2024 del Banco de Bienestar, el establecimiento de nuevas sucursales debía priorizar las zonas geográficas caracterizadas por baja cobertura y deficiente atención de servicios financieros, así como las zonas con mayor número de beneficiarios de programas sociales<sup>29</sup>. Sin embargo, **el programa no establece el criterio de priorización de estas zonas ni presenta las áreas, regiones o municipios que el Banco del Bienestar busca cubrir.**

Según un estudio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 49% de las áreas geoestadísticas básicas (AGEB) de la Zona Metropolitana del Valle de México no tiene disponibilidad de sucursales bancarias, corresponsales o cajeros automáticos. De estas, 40% tienen un grado de marginación alto o muy alto<sup>30</sup>. Asimismo, una de cada dos AGEB sin instituciones financieras en la Zona Metropolitana de Guadalajara tienen un grado de marginación de medio a muy alto. Se observa un fenómeno similar en la Zona Metropolitana de Monterrey: una de cada tres AGEB sin infraestructura financiera tiene grado de marginación de medio a muy alto.

En consecuencia, y bajo el objetivo que justifica la construcción de sucursales del Banco de Bienestar, se esperaría que las sucursales estén en estas zonas con mayores niveles de pobreza y marginación. El siguiente mapa muestra la relación entre la ubicación de las sucursales del Banco de Bienestar y el porcentaje de pobreza de los municipios en los que ya existe construida una sucursal.

<sup>29</sup> DOF, *PROGRAMA Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar*, 3 de marzo de 2021. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5612609&fecha=03/03/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612609&fecha=03/03/2021). Consultado el 20 de febrero de 2022.

<sup>30</sup> CNBV (2020), Disponibilidad de infraestructura financiera a nivel de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB). <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/estudio-de-inclusion-financiera-no-5?idiom=es>



Al considerar el nivel de pobreza calculado por el Coneval y la ubicación de las sucursales en operación, cabe resaltar que:

- Existe una concentración de sucursales en el centro del país: de las 814 sucursales en operación, 37% (302) están concentradas en la Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro, Aguascalientes e Hidalgo.
- Oaxaca y Chiapas, los estados con mayor cantidad de municipios con alta incidencia de pobreza, concentran un total de 126 sucursales (15%).
- **Los 26 municipios del país con mayor porcentaje de población en pobreza no cuentan, a la fecha, con ninguna sucursal del Banco de Bienestar en operación.**
- 81% (mil 29) de los mil 267 municipios que presentan un nivel de pobreza igual o mayor al promedio nacional no cuentan con ninguna sucursal del Banco.
- **Los 26 municipios con menor porcentaje de pobreza tienen en conjunto ocho sucursales en operación.**
- El promedio de porcentaje de pobreza de los municipios con, al menos una sucursal en operación es 55%; el promedio de porcentaje de pobreza de los municipios que no tienen ninguna sucursal es 64%.
- Los municipios con mayor número de sucursales en operación son: Cárdenas (Tabasco) con ocho, Puebla (Puebla) con seis, y Chilpancingo (Guerrero), Tapachula (Chiapas) e Ixtlahuaca (Edomex) con cinco sucursales.

El criterio de selección de ubicación de sucursales no es claro. **No existe información disponible para conocer si la decisión de ubicación de sucursales en los municipios está sustentada en el nivel de marginación, exclusión financiera o ubicación por flujo de personas.**

## 8. Capital humano: Cambios en la dirección y poco personal

Para que una institución pública cumpla con sus obligaciones normativas no solo requiere de recursos económicos, sino también de personas capacitadas que la hagan funcionar adecuadamente. El capital humano del Banco del Bienestar es uno de los elementos que se ha estudiado poco, pero que adquiere mucha relevancia al momento de entender su operatividad diaria. **¿Qué pasa con el personal que atenderá a la ciudadanía en las sucursales bancarias?**

**En los últimos años han habido tres directores del Banco del Bienestar.** En 2018, el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador designó a Rabindranath Salazar Solorio como titular de Bansefi (ahora Banco del Bienestar), pero en junio de 2020 el presidente decidió hacer cambios de personal dentro la Secretaría de Gobernación, lo que llevó a nombrar a Diana Álvarez Maury como nueva directora del Banco. Sin embargo, Álvarez Maury fue removida del cargo en diciembre de 2021 y en su lugar se designó a Víctor Lamoyi Bocanegra, quien actualmente ocupa el cargo de director de la institución bancaria.

La falta de una dirección clara podría mostrar la inestabilidad en la que se encuentra la institución. Además, la periodista Lourdes Mendoza dio cuenta que la mala gestión de los recursos ha ocasionado recortes de personal, mientras que la carga de trabajo es la misma e incluso ha incrementado debido a la falta del mismo.<sup>31</sup>

Al comparar el número de personas empleadas en un periodo determinado con el número de sucursales construidas es posible encontrar algunas diferencias importantes: **en agosto de 2021 había mil 325 personas empleadas** registradas en la plataforma de Nómina Transparente, y en octubre de 2021 se habían construido mil 90 sucursales<sup>32</sup>. **En enero de 2022 había mil personas empleadas registradas,** y en febrero de ese año se habían construido mil 212 sucursales. Estas cifras muestran que **el personal del Banco ha disminuido, a pesar del aumento en el número de sucursales construidas.**

El IMCO utilizó datos de la plataforma Nómina Transparente de la Secretaría de la Función Pública que cuenta con información de las personas que trabajan en las instituciones públicas para identificar la distribución del puesto y sexo entre el personal del Banco del Bienestar.

La siguiente gráfica muestra que 35 personas ocupan algún cargo de mando superior dentro de la estructura del Banco, en los que destacan los de titular, subsecretaría y oficialía, las jefaturas de unidad y las direcciones generales. La mayoría de esos puestos son ocupados por hombres.

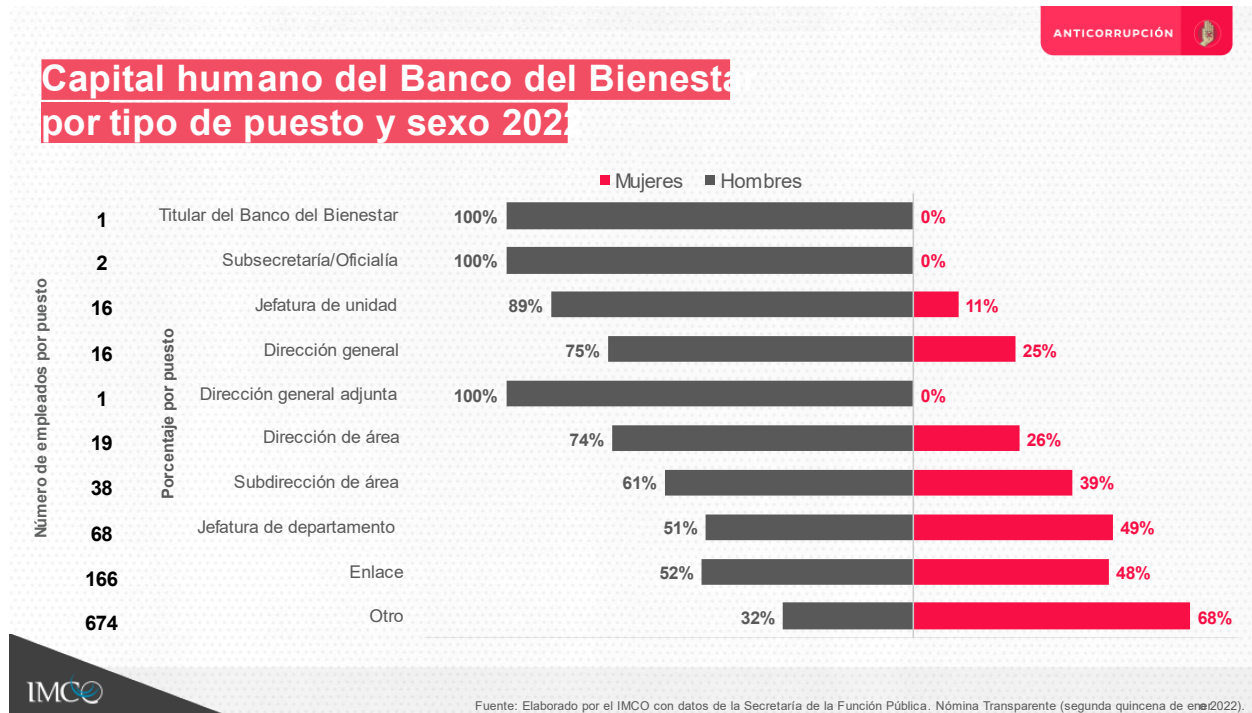
Entre los puestos de mando medio, que van desde dirección general adjunta hasta jefatura de departamento, hay 126 personas. Por último, **en la parte inferior de la estructura se encuentra**

<sup>31</sup> Lourdes Mendoza, *El mal llamado Banco del Bienestar*, El Financiero, 2 de marzo de 2022. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/lourdes-mendoza/2022/03/02/el-mal-llamado-banco-del-bienestar/?outputType=amp&s=08>. Consultado el 2 de marzo de 2022.

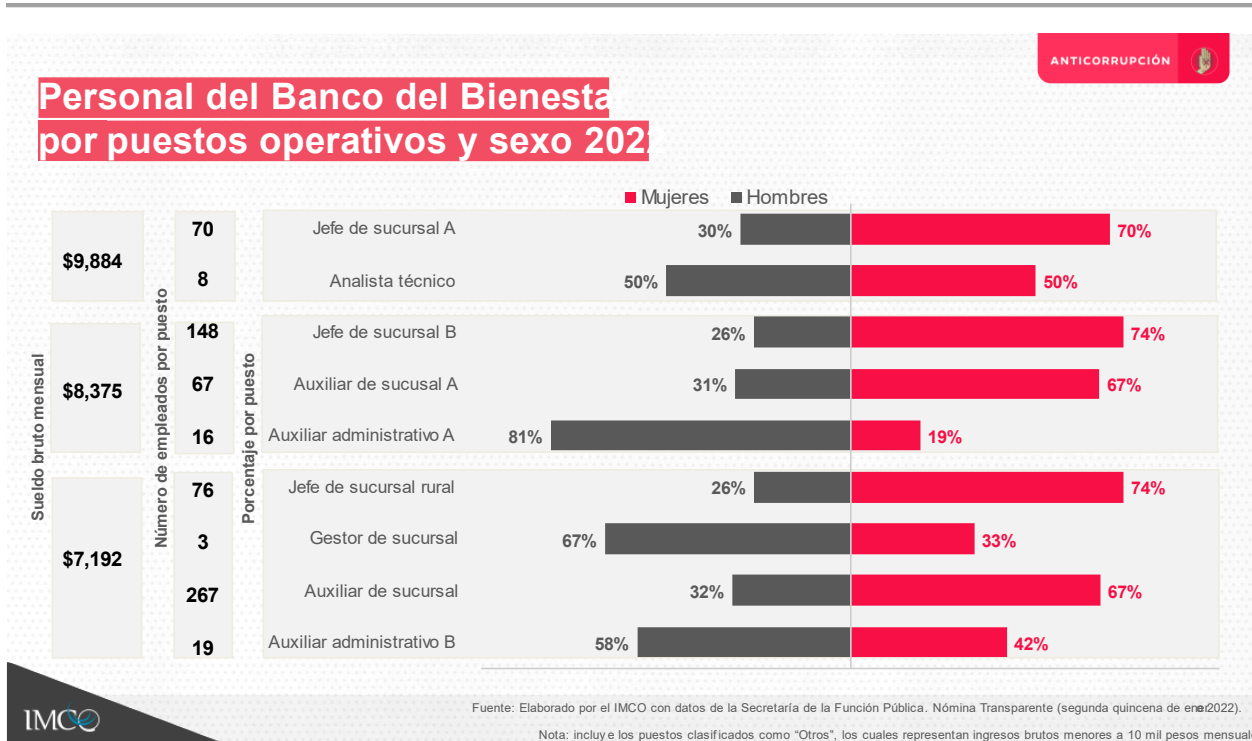
<sup>32</sup> Respuesta a una solicitud de acceso a la información pública proporcionada por la Secretaría de la Defensa Nacional con folio 330026421000167.



la mayoría del personal del Banco, la cual incluye a las operadoras del Banco, es decir, aquellas personas que trabajan directamente en las sucursales, y que en su mayoría son mujeres (68%).



Al analizar únicamente la información de las personas operadoras de las sucursales es posible encontrar diferencias relevantes. Existen jefes de sucursales A y B y jefes de sucursales rurales. Los primeros reciben un salario mayor (entre \$8,375 y \$9,884 mensuales), mientras que los y las jefas de sucursales rurales reciben un salario menor (\$7,192). Además, destaca que las mujeres son quienes ocupan la gran mayoría de estos puestos.



**Hay 674 personas encargadas de atender la totalidad de las sucursales, un número bajo de personal al considerar las 809 sucursales actualmente en operación<sup>33</sup>, un promedio de menos de una persona (0.83) por sucursal.**

Al poner en marcha todas las sucursales planeadas por el Gobierno Federal (2,744), probablemente se necesitaría triplicar el número de personal actual, lo cual implicaría un gasto adicional en salarios y prestaciones. Además, la gestión ineficiente de los recursos económicos del Banco del Bienestar documentada hasta ahora podría aumentar el riesgo de malas prácticas laborales en la institución, lo que a su vez afectaría la operación adecuada de las nuevas sucursales bancarias.

### Personal de la Sedena para la construcción de sucursales

La construcción de las sucursales del Banco de Bienestar es realizada por la Dirección General de Ingenieros de la Sedena<sup>34</sup>: por cada construcción se designa un ingeniero constructor y aproximadamente 35 especialistas y ayudantes de la construcción.

De acuerdo con la Sedena, **a febrero de 2022 están en obra 663 sucursales, lo que significa que, aproximadamente, deberían estar trabajando 663 ingenieros militares y 23 mil 205 especialistas** y ayudantes en la construcción de las sucursales del Banco del Bienestar.

<sup>33</sup> De acuerdo con el directorio de sucursales del Banco del Bienestar, a febrero de 2022 hay 809 sucursales en operación. No obstante, según información proporcionada a través de solicitud de información (con número de folio 330002922000049) el Banco de Bienestar informó que a febrero de 2022 cuenta con una Red conformada por 724 sucursales.

<sup>34</sup> A través de la respuesta a la solicitud de información con folio 000070071521.

Sin embargo, a través de otra solicitud de transparencia, la Sedena informó que para la construcción de las sucursales se ha designado a 103 ingenieros residentes de obra desde el 2020 hasta febrero de 2022. Las cifras no coinciden: de acuerdo con la última declaración de la Sedena, a febrero de 2022 parece haberse asignado una cifra menor de ingenieros militares a la declarada en 2021 por cada sucursal. **El número de ingenieros militares dedicados a la construcción y vigilancia del Banco del Bienestar no es conocido, ni siquiera por la misma Sedena.**

## Conclusiones

El Banco de Bienestar ha sido promocionado como una solución para la inclusión financiera orientada a la población más vulnerable del país. En la práctica, esta aún es una meta incumplida. **El proyecto está incompleto y el análisis de los recursos públicos muestra errores de planeación y dificultades para la correcta implementación.**

1. **Las compras públicas del Banco del Bienestar y la Sedena indican una planeación deficiente en la construcción y equipamiento de sucursales.** La mayoría de las compras para la adquisición de equipamiento fue realizada antes de concluir la construcción de las sucursales. Además, la cancelación de contratos por más de 27 mil millones de pesos para la adquisición de cajeros automáticos y servicios de administración de tarjetas bancarias genera costos adicionales y refleja una planeación y administración deficientes de los recursos asignados.
2. **Existen deficiencias en la publicación de contratos específicos para la construcción y equipamiento de sucursales del Banco del Bienestar.** La Sedena y el Banco no publican los contratos que han realizado para la construcción y equipamiento de sucursales, lo que dificulta el análisis de los precios y de los bienes y servicios adquiridos. Asimismo, a pesar de que las instituciones tienen la obligación de publicar los contratos en la PNT, la información es incompleta.
3. **Falta información sobre las adquisiciones en materiales de construcción.** Aunque la Sedena es la institución encargada de la construcción de sucursales, el gasto publicado para la adquisición de materiales de construcción es bajo. No es posible conocer los objetos de bienes y servicios adquiridos para la construcción y edificación de sucursales.
4. **No hay claridad en el número de sucursales a construir ni tampoco en la ubicación de estas.** La meta de sucursales construidas pasó de siete mil sucursales a dos mil 700, y ahora se habla de dos mil 744 sucursales para 2023. Además, al cruzar los datos del Coneval sobre porcentaje de pobreza con las sucursales, no es posible identificar un criterio claro de selección de las ubicaciones.
5. **La información del gasto para la construcción de las sucursales no está disponible.** Los contratos públicos realizados por la Sedena se refieren a compras de equipamiento

y únicamente representan 26% del presupuesto asignado para la construcción del Banco del Bienestar.

6. **Existe un rezago en la construcción de sucursales a cargo de la Sedena.** De acuerdo con la meta inicial, a finales de 2021 debían estar construidas 2 mil 700 sucursales. Sin embargo, a febrero de 2022, faltan por construir mil 488 sucursales, lo que genera presión sobre dicha institución y aumenta el riesgo de que las sucursales y las compras para equipamiento se hagan con mayor rapidez y menor calidad. Esto en el largo plazo generaría costos mayores. Además, no hay claridad sobre el personal de la Sedena destinado a la edificación de las sucursales.
7. **La falta de planeación y gestión del proyecto del Banco del Bienestar impacta en la plantilla laboral.** Si bien la decisión de cambios en la dirección no implica una irregularidad, la falta de estabilidad en la estructura organizacional del Banco tiene repercusiones en la visión, la estrategia y el seguimiento de los objetivos del Banco. Actualmente, hay en promedio menos de una persona por sucursal en operación.

## IMCO Propone

El proyecto del Banco del Bienestar es uno de los proyectos estratégicos de la actual administración federal. A su vez, forma parte de los compromisos de la Sedena por convertirse en el principal constructor del Gobierno Federal.

Sin embargo, este análisis muestra que el proyecto del Banco del Bienestar carece de planeación inicial, lo que refleja irregularidades en la información, construcción a marchas forzadas, cancelación de contratos, riesgos de corrupción en la compra de bienes y servicios, mayores costos y desafíos operativos. Con el objetivo de mejorar la planeación y ejecución de los recursos públicos para el Banco del Bienestar, así como el resto de los proyectos gubernamentales, **el**

### IMCO Propone:

- **Crear planes realistas y detallados que incluyan evaluaciones de costo-beneficio, montos estimados y fechas de entrega.** Proyectos multianuales como el del Banco del Bienestar requieren de una planeación estructurada y detallada dada la cantidad de recursos económicos que se destinan para su realización, así como la importancia que revisten en términos de política pública. La ausencia de una correcta planeación ha traído problemas en las compras públicas para la construcción de sucursales. Además, en el desarrollo del proyecto no se observan evaluaciones de costo-beneficio que sustenten las decisiones relacionadas con la construcción y equipamiento de sucursales.
- **Transparentar los contratos de las compras públicas.** Las plataformas de Compranet y la PNT son las principales fuentes públicas de información sobre las compras públicas de las instituciones. Sin embargo, es fundamental que la Sedena y el Banco del Bienestar publiquen, en su totalidad, los documentos que forman parte de los procesos de contratación para construcción y equipamiento de las sucursales del Banco.



- **Publicar periódicamente la información del ejercicio del gasto en materiales de construcción y de equipamiento, sobre todo en el escenario de convenios de colaboración entre instituciones públicas.** El proyecto Banco del Bienestar no cuenta con información suficiente y confiable sobre los bienes y servicios que se han adquirido para la construcción de sucursales. Aunque los convenios entre instituciones públicas no las obliga a publicar toda la información de las compras públicas, esto impide analizar con detalle en qué se están gastando los recursos.
- **Asegurar que los convenios entre instituciones públicas estén regulados por la ley y, en todo caso, sean un proceso de excepción como la adjudicación directa o invitación restringida.** La LAASSP no contempla los contratos entre entes públicos, por lo que ha sido uno de los mecanismos más utilizados para desviar recursos públicos entre instituciones públicas, centros de investigación y universidades públicas, ya que posibilita que no se apliquen los controles establecidos en la Ley. El IMCO, la Cofece y la ASF han emitido recomendaciones a la Cámara de Diputados para que los convenios sean regulados y, en todo caso, se realicen como un proceso de excepción.
- **Crear un identificador de compras para cada proyecto prioritario.** Una forma de lograr un mayor nivel de transparencia en la realización de megaproyectos es la creación de identificadores de compras públicas que faciliten la consulta de todos los documentos con la finalidad de monitorear su avance y permitir un mejor análisis de estos, y así identificar posibles riesgos de corrupción. El IMCO creó varios campos en la base de datos utilizada en este análisis para identificar las compras específicas para la construcción y equipamiento del Banco del Bienestar. La Oficialía Mayor y el INAI pueden habilitar una opción similar durante la captura de los procesos de compra en la plataforma de Compranet y la PNT.
- **Registrar de manera obligatoria la información de todos los proveedores que obtengan un contrato público.** Si bien no es obligatorio para las empresas estar registradas en el RUPC para ser proveedoras de gobierno, es recomendable que las instituciones registren y actualicen la información de estos una vez que se tenga el primer contrato público.
- **Ampliar la información disponible y facilitar la inscripción en el registro de proveedores de gobierno.** Actualmente, el registro no contiene información detallada del giro de la empresa, los socios, accionistas y representantes legales. Por esa razón, ampliar el registro de estos datos ayudaría a que las instituciones públicas realicen una investigación de mercado completa y aseguren la contratación de proveedores con capacidad de cumplimiento.

## Nota metodológica

Para realizar este análisis el IMCO utilizó los datos disponibles de la plataforma Compranet entre 2019 y 2021, los datos de contrataciones públicas de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y el Estándar de Contrataciones Abiertas (EDCA) del mismo periodo.

Las bases de Compranet son publicadas cada año y se actualizan constantemente. Las bases de la PNT se actualizan cada trimestre. El análisis considera los procesos de compra realizados entre el 1° de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021, tomando como referencia la fecha de inicio del contrato.

Para trabajar con la información, el IMCO descargó la base de los contratos de 2019 a 2021 de Compranet el 1 de febrero de 2022. En cuanto a la PNT, se descargaron las bases de datos trimestrales de los contratos de 2019 a 2021 del Banco del Bienestar, tanto de licitación pública como de adjudicación directa, el 1 de febrero de 2022. La descarga de bases de datos trimestrales de los contratos de 2019 y 2021 de la Sedena en la PNT, también de licitación pública y de adjudicación directa, fueron descargadas el 2 de febrero de 2022.

Una vez descargadas las bases, el IMCO unió todos los archivos para obtener una base de datos con la información de los contratos realizados por el Banco del Bienestar y la Sedena entre 2019 y 2021. La base de datos tiene información de siete mil 804 procesos de compra. Para identificar que los contratos publicados en la PNT estuvieran también en Compranet se creó una variable dicotómica a partir de las siguientes consideraciones:

1. Se identificó si las variables “número de expediente, folio o nomenclatura” de las bases de la PNT y el “número de procedimiento” de la base de Compranet eran iguales. Si las dos eran iguales, la variable obtenía un valor de 1, de lo contrario obtenía un valor de 0.
2. Otra forma de ubicar los contratos fue utilizar la variable “número que identifique al contrato” de las bases de la PNT con el “número de control de contrato” de la base de Compranet. Si las dos eran iguales, la variable obtenía un valor de 1, de lo contrario obtenía un valor de 0.

Posteriormente, el IMCO creó tres variables dicotómicas adicionales que incluyen los filtrados de contratos para la identificación de los procesos de compras de la Sedena específicos del Banco del Bienestar:

1. A partir de las palabras clave que se enlistan a continuación, el IMCO identificó aquellos contratos con referencia al Banco del Bienestar en los contratos de la Sedena a partir de los títulos de los contratos, los títulos de los expedientes y las descripciones de los contratos. Aquellos contratos que contenían alguna de las palabras clave obtenían un valor de 1, mientras que aquellos contratos que no incluían alguna de esas palabras obtenían un valor de 0.

Palabras clave: material, construcción, construccion, banco, sucursales, bienestar, biométricos, biometricos, beneficiarios, bancaria, banbien, terminales, tarjetas bancarias, cajero, automático, automatico, puntos de pago, custodia de valores, infraestructura

bancaria, inclusión financiera, inclusion financiera, inmueble y mobiliario. (Nota: la fórmula no es sensible a caracteres especiales y acentos por lo que se incluyeron palabras sin acento).

2. El IMCO realizó un segundo filtro a partir de la revisión detallada de cada compra derivada del primer filtro de contratos de la Sedena. Fueron descartados todos los contratos que hacían referencia a construcciones militares y de hospitales, adquisición de material médico y para bancos de sangre, así como adquisición de armas automáticas y otro tipo de bienes específicos de la labor militar. Aquellos contratos de la Sedena que no tenían relación con el Banco del Bienestar obtenían un valor de 0, mientras que aquellos contratos que aparentemente tenían alguna relación con la obra del Banco se les asignó un valor de 1.
3. Por último, el filtrado final identifica aquellos contratos de Sedena que hacían referencia específica a la obra del Banco del Bienestar. Además, se hizo una revisión detallada de aquellos que no tenían una relación clara con la construcción del Banco. La revisión detallada consideró la fecha del contrato (contratos previos a 2020 eran descartados, pues la colaboración entre la Sedena y el Banco inició en ese año) y la unidad que solicita las adquisiciones (la Dirección General de Administración de la Sedena es la unidad que se encargó de hacer las compras específicas para el Banco). A aquellos contratos que hacían referencia al Banco se les asignó un valor de 1, mientras que a aquellos contratos que no cumplían con los dos criterios anteriores, se les asignó un valor de 0.

Para el análisis de ubicación de las sucursales del Banco de Bienestar, el IMCO utilizó la base de datos “Concentrado de indicadores de pobreza 2020” de Coneval, descargada el 24 de febrero de 2022. Asimismo, para conocer el número de sucursales del Banco de Bienestar en operación, fue descargado el directorio publicado por esta institución (con fecha de actualización el 17 de febrero de 2022) el día 24 de febrero de 2022.

Para el análisis del rezago en la construcción del Banco de Bienestar, el IMCO utilizó dos fuentes de información: la solicitud de información a la Sedena con número de folio 330026421000167 (con respuesta del 19 de octubre de 2021 y consultada el 3 de febrero de 2022), que establece el número de sucursales contempladas a construir por estado. En segundo lugar, la información proporcionada por la Sedena a través de la solicitud de información con folio 330026422000294 (con respuesta el 18 de febrero de 2022 y consultada el 24 de febrero siguiente), en la que la Sedena afirmó haber construido 1,203 sucursales a la fecha de la solicitud. En esta solicitud la Secretaría de la Defensa Nacional desglosó las sucursales construidas por año y por estado.

IMCO