



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

LA BANCA DE DESARROLLO: EL BANCO DEL BIENESTAR, S.N.C., I.B.D. Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DIEGO ALFONSO VÁZQUEZ PÉREZ

ASESOR:

DR. HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, A MARZO 2023.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA BANCA DE DESARROLLO:
EL BANCO DEL BIENESTAR, S.N.C., I.B.D. Y SU IMPACTO EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO
EN MÉXICO**

**La Banca de Desarrollo, Las Políticas Públicas, La Planificación Nacional para el
Desarrollo, La frontera de la Banca Comercial y el Sistema Financiero Mexicano.**

DIEGO ALFONSO VÁZQUEZ PÉREZ
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

Asesor: Dr. Héctor Benito Morales Mendoza

Escrito en la Ciudad de México, a marzo de 2023.

Agradecimientos

A mis padres Víctor M. Vázquez y M. Teresa Pérez por darme la vida y la posibilidad de estudiar esta profesión.

A Sofía Cisneros por su cariño y apoyo.

A mi hermana Diana Vázquez por ser mi compañera intelectual y por impulsarme a estudiar en esta universidad nacional.

A Moisés Grosso (†) e Irma García.

A mis amigos más cercanos, por acompañarme en todo momento; a José Pablo, Oscar, Gabriel, Julio, Javier y Manrique por estar siempre al pendiente de mí.

A Toulouse (†), Manchego y Tomate por ser excelentes compañeros.

A Miguel y Rodrigo por impulsarme a estudiar esta profesión

A Jorge Lamoyi.

Al Seminario de Estudios Jurídico-Económicos de la Facultad de Derecho de la UNAM y a su director el Dr. Héctor Benito Morales Mendoza por todo su apoyo y guía.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme prepararme en las aulas de su Facultad de Derecho y darme formación de calidad.

ÍNDICE

Índice de Abreviaturas	1
Introducción.....	4
Capítulo Uno. Marco Teórico.....	6
1.1. Banco	6
1.2. Banca	7
1.3. Banco de México.....	9
1.4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11
1.5. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	11
1.6. Banca de Desarrollo.....	12
1.7. Plan Nacional de Desarrollo.....	19
1.8. Normatividad Aplicable	22
1.8.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción X	23
1.8.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	23
1.8.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	24
1.8.4. Ley de Instituciones de Crédito	25
1.9. Intervención del Estado en la economía.....	27
1.10. Política Pública	30
1.10.1. ¿Qué es una política pública?	31
Capítulo Dos. Antecedentes Inmediatos del Banco del Bienestar	37
2.1. El Patronato del Ahorro Nacional.....	37
2.1.1. Consolidación histórica del Patronato del Ahorro Nacional	38
2.1.2. Naturaleza jurídica del Patronato del Ahorro Nacional	43
2.1.3. Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y su objeto normativo.....	45
2.1.4. Los Bonos del Ahorro Nacional como herramienta de ahorro para la población	48
2.2. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., I.B.D. (2002-2018) 53	
2.2.1. Decreto por el que se transforma el Patronato Del Ahorro Nacional, Organismo Descentralizado Del Gobierno Federal, en el Banco Del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo	54
2.2.2. Naturaleza jurídica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.....	55
2.2.3. Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	56
2.2.4. Productos Bancarios Ofrecidos	60
Capítulo Tres. El Banco del Bienestar (2018-Actualidad).....	63

3.1. El Banco del Bienestar en el Plan Nacional de Desarrollo	64
3.2. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LOBANSEFI.....	67
3.3. Naturaleza jurídica del Banco del Bienestar	68
3.4. Ley Orgánica del Banco del Bienestar y su objeto normativo	69
3.5. Productos bancarios ofrecidos.....	74
3.6. El cambio del objeto normativo del Banco del Bienestar desde su origen como el Patronato del Ahorro Nacional, como elemento de identidad intrínseco del mismo y su importancia en la definición de la institución como banca de desarrollo.	75
Capítulo Cuarto. Impacto del Banco del Bienestar en el Desarrollo Económico y Social de México.....	80
4.1. El Banco del Bienestar y su papel en las políticas de desarrollo social y económico de México.	81
4.1.1 El Banco del Bienestar como auxiliar en la política de desarrollo social.....	82
4.1.2 El Banco del Bienestar en la política económica.	95
4.2. Impacto al alcance de servicios financieros.....	98
4.2.1. Apertura de sucursales del Banco del Bienestar y su impacto en el alcance de la población a los servicios financieros	100
4.2.1.1. Ventajas de la integración de la población al sistema financiero mexicano.	102
4.2.2. Manejo de las cuentas por la población usuaria de los servicios de captación del Banco del Bienestar y su impacto en el servicio financiero de ahorro.	103
4.3. Impacto al alcance de los programas de dispersión de recursos gubernamentales.	108
4.4. Áreas de oportunidad del Banco del Bienestar.....	114
4.4.1. Servicios financieros	116
4.4.2. Banca Digital	118
4.4.3 Recursos Humanos.....	120
4.4.4. El Banco del Bienestar como el primer grupo financiero de desarrollo.....	121
4.4.5. Definición de su objeto	123
4.4.6. Búsqueda de la autonomía constitucional.....	124
Conclusiones	126
BIBLIOGRAFÍA.....	130

Índice de Abreviaturas

Organismos Públicos:

- a) BANCOMEXT: Banco Nacional del Comercio Exterior
- b) BANJERCITO: Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
- c) BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- d) BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
- e) BANXICO: Banco de México
- f) BIENESTAR: Secretaría del Bienestar
- g) CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- h) CNSF: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- i) CONAVI: Consejo Nacional de Vivienda
- j) CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- k) CU: Congreso de la Unión
- l) INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- m) INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- n) NAFIN: Nacional Financiera
- o) PANHAL: Patronato del Ahorro Nacional
- p) PEMEX: Petróleos Mexicanos
- q) SCDA: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- r) SCGF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- s) SEP: Secretaría de Educación Pública
- t) SFP: Secretaría de la Función Pública
- u) SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- v) SHF: Sociedad Hipotecaria Federal
- w) SNC: Sociedad Nacional de Crédito
- x) STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Normatividad:

- a) COBHU: Carta Orgánica del Banco Hipotecario de Uruguay
- b) CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- c) DRLOBANSEFI: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- d) LAASP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- e) LAN: Ley del Ahorro Nacional
- f) LAyCP: Ley de Ahorro y Crédito Popular
- g) LBANXICO: Ley del Banco de México
- h) LCNBV: Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- i) LFEP: Ley Federal de las Entidades Paraestatales

- j) LFPyRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- k) LGICOA: Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- l) LGICyOA: Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- m) LI: Ley de Ingresos
- n) LIC: Ley de Instituciones de Crédito
- o) LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- p) LOBANCOMEXT: Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
- q) LOBANJÉRCITO: Ley Orgánica del Banco del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
- r) LOBANOBRAS: Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- s) LOBB: Ley Orgánica del Banco del Bienestar
- t) LONAFIN: Ley Orgánica de Nacional Financiera
- u) LOPANHAL: Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional
- v) LOSHF: Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
- w) LPLAN: Ley de Planeación
- x) LRASAyCP: Ley para Regular las actividades de las Sociedad Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular.
- y) LRSPBC: Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- z) PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación
- aa)PND: Plan Nacional de Desarrollo
- bb)REPAPF: Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal
- cc)RICNBV: Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- dd)RISHCP: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- ee)ROBB: Reglamento Orgánico del Banco del Bienestar
- ff) T-MEC: Tratado México, Estados Unidos y Canadá.

Misceláneos:

- a) APF: Administración Pública Federal
- b) CODES: Contrato de Depósito de Títulos en Custodia y Administración
- c) DF: Distrito Federal
- d) EF: Ejecutivo Federal
- e) IBD: Institución de Banca de Desarrollo
- f) IBM: Instituciones de Banca Múltiple
- g) MIR: Matrices de Indicadores para Resultados
- h) NOM: Norma Oficial Mexicana

- i) OAC: Organizaciones Auxiliares de Crédito
- j) PAIF: Plan Anual de Inclusión Financiera
- k) SED: Sistema de Evaluación del Desempeño
- l) SFM: Sistema Financiero Mexicano
- m) SOFOMES: Sociedades financieras de objeto múltiple

Introducción.

Para la presente investigación, se hizo uso de una serie de fuentes bibliográficas principalmente de derecho económico, derecho administrativo, derecho financiero, políticas públicas y banca de desarrollo; así como parte de mi experiencia como servidor público adscrito a la Dirección General del Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.

El presente trabajo abarca cuatro capítulos que irán concatenando las ideas principales respecto del papel que el Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D. tiene en el desarrollo de las políticas públicas social y de desarrollo económico que el actual gobierno de México lleva a su cargo en la gestión que desempeña por mandato popular desde su llegada al poder en 2018 al 2024.

En el Capítulo uno, se aborda el marco teórico necesario para conocer sobre la institución a analizar en la presente, sobre todo lo que respecta a su ubicación dentro de la estructura de la administración pública federal, así como en el sistema financiero mexicano; también conoceremos respecto de la normatividad a la cual se somete para sus funciones operativas y por último, al crearse esta institución gracias a un nuevo enfoque en la política de desarrollo económico, estudiar de forma breve que es una política pública y como se relaciona con la normatividad vigente.

Posteriormente, en el cuerpo del Capítulo dos exploraremos los antecedentes del Banco del Bienestar, desde su concepción como el Patronato del Ahorro Nacional hasta su transformación en una institución de banca de desarrollo por medio de la creación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; veremos como esta institución sufre una serie de procesos y transformaciones en gran medida producto de un clima financiero inestable, así como de diversos cambios de enfoque en la política económica mexicana. Estos cambios mostrarán que la

concepción mediante la cual fue creada la institución no cambió, pues conserva su tarea de fomento al ahorro popular.

En el Capítulo tres, entraremos de lleno en el estudio de lo que es hoy en día el Banco del Bienestar; como se origina derivado de su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y como a través de reformas de su ley orgánica se adecua el anterior BANSEFI normativamente para evolucionar en el hoy banco sujeto a estudio por la presente y sobre todo los cambios más importantes que ha sufrido desde sus orígenes como el PANHAL; todo lo anterior nos dará una concepción bastante amplia del presente y pasado de esta institución, y nos ayudará a entender de forma eficaz las problemáticas que busca solucionar, las herramientas con las que cuenta para hacerlo y los problemas que pueden cruzarse a lo largo de su existencia actual.

Por último, en el cuerpo del capítulo cuatro, se abordan varios puntos, el papel que desempeña en la política de desarrollo social en cuanto ser un auxiliar a los programas de desarrollo social que el gobierno mexicano ha puesto en implementación, así también en la política económica, como uno de los entes del sector bancario mexicano y como una herramienta para acercar a la población al acceso a los servicios financieros; también conoceremos las áreas de oportunidad que hoy en día presenta el banco, que problemas tiene en cuanto a sus limitantes operativas y materiales, a donde puede llegar y que requiere para poder cumplir la tarea que se le encomienda de ser el banco de los mexicanos.

Todo lo anterior nos ayudará a entender el impacto que tiene esta institución de banca de desarrollo en las políticas públicas de desarrollo social y económico de México; además para poder proponer soluciones a los problemas que la misma pueda presentar en algún momento dado debido a las áreas de oportunidad no subsanadas por la actual administración, todo a favor de la subsistencia de las instituciones de banca de desarrollo, ejemplificando un caso de estudio que

puede ser aplicado a cualquiera de las otras cinco instituciones de banca de desarrollo aún existentes en la estructura estatal mexicana.

Capítulo Uno. Marco Teórico

En toda investigación es importante tener el contexto necesario para abordar el tema sometido al análisis, existen ciertos términos propios de la disciplina jurídica y económica que deben de ser abstraídos para poder conocer más sobre la banca de desarrollo en México, en especial la institución a analizar que es el Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.

Términos como banco y banca en el contexto financiero pueden llegar a parecer sinónimos, pero existen pequeñas diferencias que tienen que ver con la naturaleza jurídica y económica de cada uno de ellos; así también es importante conocer cuáles son las principales instituciones vigilantes y reguladoras a las cuales el Banco del Bienestar se encuentra obligado, además de conocer su marco jurídico y otros términos misceláneos que nos ayuden a comprender la naturaleza de la presente investigación.

1.1. Banco

El banco es una institución financiera que ejerce distintas actividades propias de su fin, el cual es el de fungir como intermediarios para movilizar capital entre las personas e inyectar recursos a las que lo requieran en un momento dado para incentivar a la economía; en México, los bancos ejercen concesiones que la SHCP les otorgan por medio de la CNBV para el manejo de operaciones de depósito, ahorro, finanzas, hipotecas, capitalización, fiduciarias y múltiples¹.

¹ Carpizo, Jorge. *et al.*, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, t.I. p. 269.

El régimen jurídico de los bancos en México son las sociedades anónimas; cuando un banco tiene participación estatal, pasa a ser una sociedad nacional de crédito y/o institución de banca de desarrollo.

Comúnmente, conocemos como banco a toda institución de banca múltiple que brinda servicios de ahorro, crédito y financieros (inversión, resguardo de activos, bolsa, mercado de divisas, etc.); algunas instituciones de banca múltiple popularmente conocidas en México son BBVA México S.A., Banco Mercantil del Norte S.A., Banco Santander S.A., entre otros.

El término “banco” se puede aplicar a una gran variedad de instituciones que forman parte del SFM como lo pueden ser las I.B.M., las filiales de instituciones financieras del exterior, las SOFOMES y, para interés de la presente investigación, las I.B.D’s.

1.2. Banca

El término “banca” en México, es un sinónimo del sector bancario del SFM; dicho sector está conformado por instituciones que van a desempeñar una labor de intermediación financiera que cumplirá con objetivos propios de su misma misión, las instituciones del sector bancario son las establecidas por el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito y contienen las siguientes características².

- a) Institución de Banca Múltiple: Son instituciones que reciben ahorros y bienes del público (débito) y lo canalizan a personas físicas y morales que lo necesiten (crédito). Además de lo anterior, pueden prestar otros servicios financieros como la inversión, la bolsa, la venta de bonos (CETES), entre otras por medio de un grupo financiero. Se encuentran reguladas por la CNBV.

² Villafani-Ibarnegaray, Marcelo., *El Sector Bancario y Las Finanzas Populares Mexicanas: Retos, Oportunidades y Amenazas para la Organización de las Microfinanzas*, 1a. ed., México, USAID, Proyecto AFIRMA, 2006, p. 9.

- b) Institución de Banca de Desarrollo: Son instituciones creadas por el gobierno federal para incentivar el desarrollo económico de ciertos sectores de la población, su principal tarea es la de brindar servicios financieros de crédito y ahorro a los sectores que van a atender, se encuentran reguladas por la CNBV.
- c) Fideicomisos públicos de fomento económico: Son fideicomisos cuya misión es administrar recursos devengados por la administración pública federal para el cumplimiento de programas de desarrollo económico, actúan como instituciones de banca de segundo piso y otorgan los recursos por medio de las instituciones de banca múltiple o las instituciones de banca de desarrollo.
- d) Organismos autorregulatorios bancarios: Tienen por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus agremiados a fin de contribuir al sano desarrollo de las instituciones de crédito. Dichos organismos podrán ser de diverso tipo acorde con las actividades que realicen (LIC, art. 7 bis.).

Como podemos observar, estas cuatro son las que integran el sector bancario. A fecha de la presentación de esta tesis, existen cincuenta instituciones de banca múltiple en México, además de seis bancas de desarrollo, las cuales son NAFIN, BANOBRAS, BANCOMEXT, SHF, BANJÉRCITO y Banco del Bienestar.

Todos los bancos en México se encuentran sometidos a una gran serie de regulaciones que el Estado mexicano impone por medio de sus leyes y por los reglamentos emitidos por la CNBV, la CNSF, BANXICO y la SHCP.

El sector de la banca es de suma importancia, ya que es el que permite que la población pueda acceder a los servicios financieros más demandados como lo son el ahorro y el crédito; un problema histórico de este sector es que no ha podido llegar a todas las comunidades del país, ya que por temas logísticos y de seguridad este mismo busca albergarse en las principales zonas del país por

número de habitantes, lo que genera una desigualdad pronunciada en el acceso a los servicios financieros por parte de la población³.

Es justamente esta problemática la que el Banco del Bienestar quiere solucionar, en concordancia de lo establecido por mandato del PND 2019 – 2024 que formuló su creación; lo relativo a la solución de la misma se abordará de forma más amplia en el punto 1.7 de la presente investigación.

1.3. Banco de México

El Banco de México es la institución gubernamental a la cual se le encargan las funciones propias de un banco central; un banco central es una institución designada por el gobierno de cada país que llevará el monopolio de la emisión legal del dinero y la ejecución de la política monetaria⁴.

Podemos afirmar que el BANXICO lleva a cabo estas funciones, derivado de su ley de origen, la Ley del Banco de México; esta misma ley en su artículo segundo establece lo siguiente: *El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo*

³ Juárez, Edgar, *Municipios rurales mantienen alto rezago para acceder a servicios financieros. El Universal*, México, núm. 2, octubre de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Municipios-rurales-mantienen-alto-rezago-para-acceder-a-servicios-financieros-20201004-0062.html>

⁴ Banco Central Europeo, *¿Qué es un banco central?*. Banco Central Europeo, Alemania, noviembre de 2022, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/what-is-a-central-bank.es.html>

del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (LBANXICO, art. 2).

En atención al cumplimiento de esta finalidad, encontramos dentro de sus funciones la regulación de la moneda, ser banco de reserva, prestar servicios de tesorería y de agente financiero al gobierno federal, ser asesor en materia económica y específicamente financiera, participar en organismos internacionales que agrupen bancos centrales y otros agentes que ejerzan funciones de autoridades en materia financiera; así también como la facultad exclusiva de este para emitir y acuñar moneda.

Derivado de las funciones del BANXICO encomendadas por su ley orgánica, podemos afirmar que este es el instrumento gubernamental encargado de la política monetaria del Estado mexicano. Por la necesidad de certidumbre en el manejo prudente de esta institución, así como asegurar que funcione sin influencia alguna de los gobiernos en turno y con un objetivo estrictamente relacionado con la estabilidad monetaria del país, se le confiere el grado de Órgano Autónomo Constitucional el 1 de abril de 1994, mediante la reforma al artículo 28 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece la autonomía del banco central.

La posibilidad de una menor injerencia del gobierno en el manejo del banco central, ha permitido a este mismo reducir la tasa de ciertos indicadores macroeconómicos como la inflación⁵, muy importante para el día a día del bolsillo de los mexicanos.

BANXICO, por su función de llevar la política monetaria del país, va a tener una coordinación importante con todos los sectores del sistema bancario del país, incluyendo a la Banca de Desarrollo y con ella el Banco del Bienestar, atendiendo

⁵BANXICO, 2019. *Informe Trimestral Julio – septiembre 2019: Extracto Importancia de la Autonomía del Banco Central y del Mandato de Estabilidad de Precios*, México, Banco de México, 2019, pp. 66-70.

a estas características deviene entonces, la importancia de señalar sus funciones primordiales.

1.4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP por las funciones que le confiere la LOAPF, es la entidad encargada del despacho de los asuntos de hacienda pública y finanzas de la federación.

Las delegaciones que hace el Ejecutivo a la SHCP las encontramos expresas en el artículo 31 de la LOAPF; entre las más importantes encontramos la proyección y cálculo de ingresos, la emisión de disposiciones fiscales, el manejo de la deuda pública, la potestad taxativa de la federación, el manejo de las aduanas, formular el gasto público, y; muy importante la vigilancia del sistema bancario del país.

Para el cumplimiento de estas labores encargada por la misma LOAPF, la SHCP cuenta con una división orgánica bastante amplia, en donde encontramos un gran número de divisiones administrativas como lo son las subsecretarías, las unidades administrativas centrales (con sus propias divisiones administrativas), así como las direcciones regionales de vigilancia de recursos y valores y los órganos administrativos desconcentrados de la misma; toda su división orgánica, la podemos encontrar en el RISHCP.

De la organización administrativa de la SHCP, nos interesa conocer la CNBV (la cual se abordará en el siguiente capítulo de forma detallada); así también conocer que la secretaría tiene un papel importante en el manejo de la administración del banco sujeto a análisis en la presente investigación, así como de creación de sus reglamentos interiores en concordancia con el artículo 30 de la LIC; lo anterior se tocará a mayor profundidad en el capítulo 3 en donde se aborda a profundidad la estructura orgánica y jurídica del Banco del Bienestar.

1.5. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

En línea con el tema anterior, y después de haber analizado superficialmente el artículo 31 de la LOAPF, será importante conocer mediante que órgano se apoya la SHCP para el ejercicio de sus funciones de planificación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país.

La SHCP cuenta con la CNBV, la cual es uno de sus órganos desconcentrados, el cual cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas que la LCNBV le otorga; entre sus funciones, se encuentra la de supervisar y regular el sistema bancario mexicano.

El objeto de la comisión puede ser encontrado en lo establecido en el artículo segundo de la referida legislación, el cual a la letra establece que *La Comisión tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta Ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público (LCNBV, art. 2).*

Con esto en consideración, podemos afirmar que esta será el órgano que vigile y regule el actuar de la banca de desarrollo en México (al formar parte esta del sistema bancario mexicano); lo anterior tiene consecuencias fácticas, una de ellas es la existencia de una Vicepresidencia de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares en su organigrama, así como de una Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo y Entidades de Fomento, las cuales van a especializarse en supervisar las gestiones realizadas por las seis bancas de desarrollo del sistema financiero mexicano (RICNBV, art. 6).

1.6. Banca de Desarrollo

Para comprender lo que es la banca de desarrollo debemos de remitirnos a la LIC, la cual establece lo siguiente:

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con

el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley (LIC, art. 30).

En este mismo artículo en su párrafo tercero establece también cuáles serán los objetivos primordiales de las bancas de desarrollo; las cuales a saber son facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, propiciar asistencia técnica y capacitación en los términos de sus leyes orgánicas y muy importante, su finalidad principal, la cual es la de ser auxiliares en el desarrollo económico del país.

Las bancas de desarrollo no distan mucho en sus funciones de una banca múltiple tradicional; en la mayoría de los casos pueden llevar las mismas funciones y prestar los mismos servicios; aunque tradicionalmente se han especializado en la atención de un solo sector económico y social.

De sus respectivas leyes orgánicas, por ejemplo, podemos abstraer cuales son los sectores de atención de cada una de las bancas de desarrollo en México:

a) NAFIN: *Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país (LONAFIN, art. 2).*

De acuerdo al texto normativo podemos afirmar que es una banca especializada en el fomento a la industria nacional.

b) BANOBRAS: *El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como con las mismas operaciones coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país (LOBANOBRAS, art. 3).*

De acuerdo al texto normativo podemos afirmar que es una banca especializada en el fomento a la inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos en los tres niveles de gobierno.

- c) *BANCOMEXT: El Banco Nacional de Comercio Exterior, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad (LOBANCOMEXT, art. 3).*

De acuerdo al texto normativo podemos afirmar que es una banca especializada en el fomento al financiamiento del comercio exterior, así como la promoción del mismo como solución económica para los productores nacionales.

- d) *SHF: Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, tendrá por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social en los términos de esta Ley, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. Asimismo, podrá garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.*

La Sociedad Hipotecaria Federal desarrollará programas que promuevan la construcción de viviendas en zonas y comunidades indígenas en el territorio nacional con los recursos que se aprueben para tal efecto en el presupuesto de egresos (LOSHF, art. 2)

De acuerdo al texto normativo podemos afirmar que es una banca especializada en el impulso al desarrollo del crédito a la vivienda (preferentemente de interés social), el incremento y desarrollo tecnológico de la vivienda misma, financiamiento a los conjuntos habitacionales, así como la promoción a la construcción de viviendas en zonas y comunidades indígenas en el territorio nacional.

- e) *BANJÉRCITO: El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. La operación y funcionamiento de la Institución se realizará*

con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar dentro del sector encomendado al prestar el servicio público de banca y crédito, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LOBANJÉRCITO, art. 3).

De acuerdo al texto normativo podemos afirmar que es una banca especializada en el servicio de banca y crédito público al sector militar mexicano.

En cuanto a lo relativo al Banco del Bienestar (anteriormente Banco del Ahorro Nacional y de Servicio Financieros S.N.C.), que sería el sexto banco de desarrollo en México; su objeto y especialidad se abordará de forma extensa en el capítulo tercero, en el tema de la Ley Orgánica del Banco del Bienestar y su objeto normativo.

Las bancas de desarrollo van a cumplir ciertas funciones financieras que se generan en aras de un impulso al desarrollo de ciertos sectores originariamente rezagados; la justificación principal de su existencia es la falta de integración de gran parte de la población al Sector Financiero Mexicano⁶. Estas instituciones no son únicas del Estado mexicano, la banca de desarrollo existe en una gran variedad de países del mundo, incluso existen a nivel regional y mundial.

En cuanto a nivel de banca de desarrollo nacional encontramos que dichas instituciones van a tener una intervención directa del Estado en su constitución y su administración. Mediante la doctrina del derecho comparado, podemos observar estas analogías, con la interpretación de una de las leyes constitutivas de bancas de desarrollo en otros países. A continuación, observaremos como por ejemplo el Banco Hipotecario del Uruguay el cual es una banca de desarrollo, comparte ciertas similitudes en cuanto a sus características con un banco de desarrollo en México como lo puede ser Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C.

⁶ Anaya Mora, Miguel L., *La Banca de desarrollo en México*, México, CEPAL, 2007, p.47.

NOMBRE	BANCO HIPOTECARIO DE URUGUAY	SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL	INTERPRETACIÓN
LEY CONSTITUTIVA	Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay (Ley N° 5.343 de 22/10/1915)	Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal	Sus leyes originarias provienen de un órgano legislativo estatal.
OBJETO	<i>El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) actuará como institución financiera especializada en el crédito hipotecario, para facilitar el acceso a la vivienda, rigiéndose en su actividad bancaria de acuerdo a las normas que fije el Banco Central del Uruguay (BCU) (COBHU, art. 18).</i>	<i>Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, tendrá por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social en los términos de esta</i>	El objeto de estas están estrechamente ligados a un fin social, en el caso de ambas, al acceso a la vivienda.

		<i>Ley, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda (LOSHF, art. 2).</i>	
PROPIEDAD ESTATAL	<p><i>Declárase:</i></p> <p><i>A. Que el Estado se hizo cargo del activo y pasivo del Banco Hipotecario del Uruguay, a partir de la ley de 8 de junio de 1912, por la cual dispuso que el Poder Ejecutivo procediera a la adquisición de sus acciones, en forma amigable o por vía de expropiación.</i></p> <p><i>B. Que, en tal virtud, todos los bienes, contratos, obligaciones, derechos y acciones del Banco, pasaron de pleno derecho al Estado, sin necesidad, por tanto, de otros requisitos para su transmisión, el que continuó su administración de acuerdo</i></p>	<p><i>El capital de la Sociedad estará representado por certificados de aportación patrimonial en un sesenta y seis por ciento de la serie "A" y en un treinta y cuatro por ciento de la serie "B". El valor nominal de estos títulos se determinará en su Reglamento Orgánico.</i></p> <p><i>La serie "A" sólo será suscrita por el Gobierno Federal, se emitirá en un título que no llevará cupones, el cual será intransmisible y en ningún momento podrá cambiar su</i></p>	<p>En ambas se enfatiza la propiedad del Estado sobre la institución de banca de desarrollo, en la COBHU de forma expresa, mientras que en la LOSHF de forma tácita, mediante la facultad exclusiva del Estado de poseer certificados</p>

	<p><i>con las disposiciones de la ley citada y de las que la complementaron y ampliaron; y</i></p> <p><i>C. Que, en consecuencia, quedan considerados los poderes del Directorio, desde que fue nombrado por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado, con el mismo valor que tendrían y como si hubieran sido regularmente otorgados por los accionistas, en virtud de designación hecha de acuerdo con los estatutos. (COBHU, art. 1).</i></p>	<p><i>naturaleza o derechos que le confiere al propio Gobierno Federal.</i></p> <p><i>La serie "B" podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y por personas físicas y morales mexicanas, apegado a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Instituciones de Crédito. (LOSHF, art. 9)</i></p>	<p>de aportación patrimonial.</p>
--	--	--	-----------------------------------

Si bien derivado del análisis anterior afirmamos que algunas de las características de la banca de desarrollo mexicana no son exclusivas del sistema jurídico mexicano; en el cuerpo de la presente tesis encontraremos que la Banca de Desarrollo en México, en especial el Banco del Bienestar S.N.C., comienza a adquirir un papel más amplio que el de la banca especializada de desarrollo y a generar impactos más allá de su objeto normativo que trascienden al de la aplicación de políticas públicas en materia de desarrollo social y económico.

1.7. Plan Nacional de Desarrollo

Para introducirnos al tema, resulta adecuado conocer en primera instancia la obligatoriedad del Estado para tener un sistema de planeación de desarrollo nacional, la cual se encuentra en la CPEUM, en su artículo 26 apartado A, una vez entendido esto podemos remitirnos a la Ley que contiene los requisitos de la planificación del desarrollo en México, la cual a su vez tiene la acepción de planeación que se usará para el desarrollo del presente tema, a saber que *“se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (LPLAN, art. 3).*

Una vez que leemos el texto normativo que establece lo que entendemos por planeación nacional podemos definir que la planeación nacional de desarrollo

es “la ordenación racional y sistemática de acciones que, el Ejecutivo plantea y ejecuta en materias varias, que van desde la económica, social, política, etc., para la transformación de la realidad nacional, en concordancia con la normativa vigente y aplicable”.

Es muy importante rescatar del artículo tercero de la LPLAN, que unas de las materias mencionadas son la actividad económica y social, materias que la Banca de Desarrollo atiende por la naturaleza de su objeto y que el Ejecutivo atiende mediante el desarrollo de proyectos y políticas públicas contenidas en el cuerpo de su Plan Nacional de Desarrollo.

La planificación del desarrollo resulta importante puesto que esta misma va a dar los ejes mediante los cuales se dirigirán las políticas públicas de desarrollo de los gobiernos en turno, además que tiene dentro de sí, herramientas que podrán diagnosticar el ejercicio del Ejecutivo en el transcurso de su mandato constitucional.

Respecto de la estructura del PND, debemos de conocer sus puntos esenciales, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 21 Ter de la LPLAN y que son:

- a) El diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional: Se plantea en la presentación del plan, al igual que en el desarrollo de cada uno de los ejes generales.
- b) Los ejes generales: Son agrupaciones de los objetivos específicos que compartan características similares o un fin en común. En el PND de 2019 a 2024, se sostienen tres ejes, el de política y gobierno, política social y economía.
- c) Los objetivos específicos: Son las acciones que se tomarán para alcanzar la atención de los temas prioritarios identificados en el diagnóstico; directrices que se materializarán posteriormente en la creación o modificación orgánica de instituciones públicas, implementación de programas novedosos en aquellas que conserven su constitución jurídica,

así como en disposiciones generales de observancia para todo el cuerpo de la administración pública federal.

- d) Las estrategias para ejecutar las acciones de los objetivos específicos: Vienen dadas en el cuerpo de cada uno de los objetivos específicos, se especifican de forma más minuciosa en los planes de trabajo de cada dependencia a cargo de la ejecución de estos.
- e) Los indicadores de desempeño y las metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan: Vienen inscritos en el cuerpo de cada objetivo específico, a veces con todo un planteamiento metodológico, en otras ocasiones solo reflejado como metas amplias o concretas.

A continuación, ejemplificaremos lo relativo a la estructura del Plan Nacional de Desarrollo, con el objetivo específico “Creación del Banco del Bienestar” en el cuerpo del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

- a) Diagnóstico General: *“La gran mayoría de la población que se encuentra en situación de pobreza carece de acceso al sistema bancario. En muchos municipios del país no existe una sola sucursal de instituciones financieras y ni siquiera un cajero automático.”*
- b) Eje General: *3. Economía*
- c) Objetivo Específico: *Creación del Banco del Bienestar.*
- d) Estrategia: *Tomando como base la estructura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros), el gobierno federal está construyendo el Banco del Bienestar, cuyo propósito principal es ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y eliminar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas. De esta forma se eliminará la posibilidad de que se generen prácticas corruptas o clientelares en el manejo de los apoyos.*
- e) Indicador de Desempeño/Metas: *El Banco del Bienestar ampliará las menos de 500 sucursales con las que cuenta actualmente hasta alcanzar siete mil en todo el territorio nacional.*

Es entonces que el PND conglomerara los objetivos de las políticas públicas que orientarán las acciones del gobierno que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo que cada gobierno en turno planteará a la sociedad⁷, además que sirve también como herramienta para obtener los parámetros de evaluación de la gestión y la administración pública.

Mediante este instrumento podemos conocer que el objetivo de crear el Banco del Bienestar, así como la naturaleza del mismo, van a ser uno de los elementos de la política pública en materia económica del gobierno en turno, la cual se enfoca en la asistencia económica a las poblaciones más marginadas de la población, así como a la mayor inclusión financiera de esta última.

1.8. Normatividad Aplicable

Todas las instituciones en el país se rigen por un extenso catálogo normativo que vigila en primera instancia el cumplimiento de la normativa constitucional abstracta y en segunda, de los principios que se encuentren en la misma de forma tácita.

El Banco del Bienestar S.N.C. I.B.D. está sujeto a un catálogo regulatorio extenso al igual que otras instituciones bancarias; conociendo la normativa principal, nos podemos dar una idea de la función que tiene esta institución, así como de las limitantes que lleva en el ejercicio de sus funciones para asegurar el cumplimiento de su objeto. En el desarrollo de este punto excluyo el estudio de la LOBB, al abordarla de forma más detenida en el capítulo tercero de la presente investigación.

⁷ Rodríguez, Carlos, *Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018: Evaluación y Propuestas para el futuro*, México, UAM-X, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, p.9.

1.8.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción X

El artículo 73 constitucional es el artículo que establece las facultades del CU, de sus numerosas fracciones, nos interesa es el que a la letra establece que el congreso cuenta con facultades, *“para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123” (CPEUM, art. 73, fracción X).*

Como podemos observar se le da la facultad al congreso para legislar sobre intermediación y servicios financieros, objeto del mismo Banco del Bienestar S.N.C., así como de la Banca de Desarrollo.

Esta facultad será ejercida por el congreso en tanto que este mismo emite toda la normativa legal de las instituciones de crédito y de servicios financieros, por esto mismo las leyes que se presentarán en el presente punto 1.8, son emanadas de esta facultad exclusiva del CU.

1.8.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La referida en el título de este subtema será la disposición que establecerá las bases de organización de la APF centralizada y paraestatal.

Es interesante analizar que es esta disposición la que establece la naturaleza administrativa del Banco del Bienestar, ya que en su artículo primero, párrafo tercero, establece que las instituciones nacionales de crédito son parte de la administración pública paraestatal.

En el cuerpo normativo de esta ley encontramos la obligación a la que se somete la SHCP de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, en donde encontramos a la Banca de Desarrollo;

Este mandato será el que facultará a la SHCP, de normar en aspectos aplicables a las instituciones de crédito (entre ellas las S.N.C) y que, a su vez,

ayudarán a la correcta organización y relación entre la misma secretaría, su CNBV y cada una de las instituciones nacionales de crédito.

En el capítulo único de esta ley se establecen las disposiciones aplicables para la administración pública paraestatal; en su artículo 45 se establece que los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del CU, o por decreto del EF; así también en el artículo 46 se establece la pertenencia de las S.N.C. a este tipo de administración. De lo anterior es importante rescatar que el Banco del Bienestar es creado por ley del CU, en cuanto a su ley orgánica, así como estar inscrita en esta misma ley, la naturaleza del banco como I.B.D..

1.8.3. Ley Federal de la Entidades Paraestatales

Esta ley establece las regulaciones aplicables a las entidades paraestatales de la APF, pero a su vez ayuda como ley supletoria ante las deficiencias que se encuentren en las leyes y decretos de creación de aquellas entidades paraestatales que en capítulo de disposiciones generales de esta, se establece deban su sujeción a su legislación específica.

Podemos observar esto último en lo establecido por el artículo cuarto de esta, en donde se establece la supletoriedad de la LFEP en las materias y asuntos no regulados por las leyes de origen del BANXICO, las S.N.C., las OAC, entre otros.

Otro punto importante a rescatar de la relación de la presente ley con el Banco del Bienestar, es respecto de las empresas de participación estatal mayoritaria, en el artículo 29 de la anterior se establece que las S.N.C. no tienen el carácter de entidad paraestatal, salvo que conforme a su disposición específica, y los supuestos de la segunda parte del artículo 6º de la presente, el Ejecutivo mediante acuerdo expreso les atribuya este carácter y las incorpore a este régimen.

Podemos afirmar que el Banco del Bienestar si es una dependencia paraestatal, derivado del artículo 12 de la LOAPF, en donde se establece la

obligación de la SHCP, a dar a conocer la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la administración pública federal.

En la REPAPF publicada el 13 de agosto de 2021, se establece en el apartado A, fracción II, numeral 145, la pertenencia del Banco del Bienestar como Entidad Paraestatal de la APF, en calidad de empresa de participación estatal mayoritaria y en lo singular como empresa de participación estatal mayoritaria considerada institución de banca de desarrollo.

Así entonces, podemos observar que esta ley, lleva su importancia en cuanto suple las deficiencias normativas de las leyes específicas de la banca de desarrollo, además que reafirma el carácter de las mismas (en especial el Banco del Bienestar), como parte de la administración federal centralizada paraestatal.

1.8.4. Ley de Instituciones de Crédito

Esta ley es la columna vertebral del sector de banca y crédito en el país puesto que va a establecer todas las disposiciones generales aplicables a las instituciones de crédito; en su artículo primero, se observa claramente la importancia de la misma, estableciendo a la letra que *“la presente Ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano (LIC, art. 1).*

Se establece que solo las I.B.M.'s y las I.B.D.'s podrán prestar el servicio de banca y crédito, además de dar la definición de lo que se entiende como servicio de banca y crédito, al igual de lo que no se entiende como operaciones de banca y crédito.

De esta ley es importante rescatar el contenido del capítulo II el cual versa sobre las I.B.D.'s; en este se establecen varias disposiciones generales de

aplicación al sector de banca de desarrollo, de las cuales las más importantes son las siguientes:

- a) La definición de banca de desarrollo: La banca de desarrollo es la entidad de la APF con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de su correspondiente ley orgánica y de esta Ley (LIC, art. 30).
- b) Funciones de la Secretaría de Hacienda respecto del ordenamiento orgánico de la banca de desarrollo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsable de emitir el reglamento orgánico de cada institución de banca de desarrollo (LIC, art. 30).
- c) El Objeto: Facilitación de crédito y acceso a servicios financieros de personas físicas y morales, además de asistencia técnica y capacitación de estas mismas para impulsar el desarrollo económico (LIC, art. 30).
- d) Requerimientos para las contrataciones públicas: No sujeción bajo supuestos que involucren el cumplimiento del objetivo normativo de la I.B.D's a la LAASP (LIC, art. 30).
- e) Formulación de programas operativos y financieros, así como presupuestos y estimaciones de ingresos (LIC, art. 31).
- f) La capitalización en certificados de aportación patrimonial (LIC, art. 32).
- g) Disposiciones relativas a la administración, recayendo esta principalmente en un consejo directivo (LIC, art. 40) y un Director General (LIC, art. 43)

La LIC entonces tendrá un papel importante en cuanto a la limitación de las actuaciones del Banco del Bienestar en el ejercicio de sus atribuciones a lo largo de su funcionamiento; así también es importante mencionar que para el correcto funcionamiento de la administración del mismo, el fondo de esta ley otorga las limitaciones de las facultades de los mandos superiores y de confianza que se encuentran en la estructura interna del banco.

La normativa a la que se somete el Banco del Bienestar es una normativa que va desde lo amplio hasta lo técnico; cómo podemos ver la actuación política que dio origen al mismo estuvo en todo momento respaldada por un gran

catálogo de leyes y normativa de todo tipo en la jerarquía de normas; el control que la legalidad impone al Banco del Bienestar en su objeto será importante para legitimar el impacto que este tiene en la población, así como el que pueda tener de cumplirse ciertas propuestas que se abordarán en el cuerpo del presente trabajo de investigación.

1.9. Intervención del Estado en la economía.

La intervención del Estado en la economía refiere al papel de dominio que ejerce el gobierno respecto de la economía nacional; en México la Constitución es la que regula como el Estado va a participar en un cierto grado en la economía.

Desde el punto de vista práctico es evidente que el Estado mexicano, así como cualquier otro Estado nacional, interviene en la economía; ya que es este quien va a emitir distintas regulaciones al comercio⁸ que pueden ser fiscales, civiles y mercantiles (en el modo mediante el cual los particulares pueden ejercer actos de comercio, así como agruparse y ejercer sus derechos reales y personales), administrativas (que pueden ser restricciones derivadas de la normatividad y normalidad nacional [como en el caso de las NOM's mexicanas]), entre otras. Igualmente, con la existencia de empresas paraestatales que llevan a cabo la explotación de los recursos que se consideran prioritarios para el desarrollo nacional y de explotación exclusiva del Estado, podemos hablar que este mismo genera condiciones de intervención directa, que no solo restricciones en la economía nacional sino en la internacional.

Un ejemplo claro del impacto de la intervención del Estado en la economía es el caso de México; mientras que los países integrantes del T-MEC a excepción de México cuentan con un sistema de libre mercado que permite la explotación de hidrocarburos por parte de los particulares a su discreción, México establece la propiedad inalienable e imprescriptible de los recursos petrolíferos, por lo que

⁸ Muñoz Machado, Santiago, *Servicio Público y mercado*, España, Editorial Taurus, 1997, t.II, p.179.

el Estado mexicano mediante su empresa paraestatal PEMEX, es el único que puede explotar dichos recursos; dado lo anterior podemos explicar la creación de un capítulo en el T-MEC exclusivamente para defender esta intervención económica del Estado mexicano llamado *“Capítulo 8: Reconocimiento Del Dominio Directo y la Propiedad Inalienable e Imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los Hidrocarburos”*.

Desde el punto de vista jurídico el Estado goza de ciertas facultades constitucionales para intervenir en la economía nacional; para entender lo anterior, debemos de retomar el contenido normativo del bloque económico constitucional, principalmente lo relacionado con los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, los cuales de la abstracción de su contenido normativo podemos construir las siguientes nociones;

- a) Artículo 25 de la CPEUM: Se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el ejercicio de la libertad económica mediante el ejercicio de la democracia, la competitividad económica (de la cual se da una definición posteriormente), el fomento del crecimiento económico, el fomento al empleo y la distribución “justa” del ingreso y la riqueza, la facultad del Estado para planear, coordinar, conducir y orientar la actividad económica nacional por medio de la regulación y el fomento a actividades que demanden el interés general; que en el desarrollo económico nacional, el sector público (el Estado), el sector social (los sujetos sociales de derecho como el ejidatario) y el sector privado (los particulares) serán actores concurrentes para contribuir al desarrollo de la Nación; que el sector público tiene exclusividad en el manejo de los sectores económicos en áreas exclusivas y un grado de protección a la iniciativa privada.
- b) Artículo 26 de la CPEUM: Se establece la obligación de contar con un PND, se le otorga al INEGI la autonomía constitucional, así como su papel de órgano auxiliar en la planeación de desarrollo, al ser el sistema de información estadística y geográfica nacional, la autonomía constitucional del CONEVAL, que al igual que el INEGI, auxilian en la planificación de desarrollo, pero esta vez como instrumento de evaluación de políticas

públicas que retroalimentará la planificación para una mejora continua de las funciones del Estado en materia de desarrollo.

- c) Artículo 27 de la CPEUM: Se establece que el Estado es el encargado de regular las distintas modalidades de la propiedad, que es un derecho del Estado, la imposición de la propiedad privada, el dominio del Estado de los recursos naturales, y su potestad para licitar la explotación a particulares salvo a los que se consideren prioritarios, la propiedad estatal de las aguas nacionales, la inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio de la nación en los recursos naturales; así como el control exclusivo de la federación del sistema eléctrico nacional; que el dominio y propiedad exclusiva del Estado en la industria de hidrocarburos, esto es un remanente de la expropiación petrolera, el aprovechamiento exclusivo de la federación en materia de material radioactivo, así como la obligatoriedad de su uso únicamente con fines pacíficos, la definición de zona económica exclusiva en materia de derecho nacional y de derecho marítimo y las pautas mediante las cuales se puede adquirir dominio de las tierras y aguas nacionales.
- d) Artículo 28 de la CPEUM: Se establece la prohibición de los monopolios en México, así como de los títulos de protección a la industria, en términos prácticos y teóricos, podríamos decir que si bien se encuentran prohibidos, solo se da en cuanto a la participación privada, puesto que la federación ejerce actos monopólicos, aunque se establezca que por ley no se constituyen como tal; que no constituye monopolio las funciones que el Estado ejerce de forma exclusiva en correos, telégrafos, radiotelegrafía, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, sistema eléctrico nacional, hidrocarburos, comunicación vía satélite y ferrocarriles, la creación del BANXICO, así como su objetivo de ser quien lleve a cabo la política monetaria del país, la capacidad del Estado respecto de otorgar concesiones para el manejo y la explotación de sus recursos por parte de auxiliares particulares, la posibilidad del otorgamiento de subsidios

económicos, los cuales pueden tener un impacto en el comercio exterior y las políticas de competencia económica.

La importancia del conocer la intervención del Estado en la economía respecto de las bancas de desarrollo nos ayuda a entender que el Estado mexicano tiene un papel importante en la regulación de la economía y sobre todo en materia financiera y de desarrollo económico. El Banco del Bienestar tiene en su naturaleza la pertenencia al sistema financiero mexicano (regulado por el Estado), al ser una banca de desarrollo con un origen normativo estrictamente estatal (al ser creado mediante ley) y con un objetivo explícitamente orientado al desarrollo económico (teniendo funciones y facultades que le dan ventaja respecto de las bancas comerciales). Derivado de lo anterior podríamos afirmar que el Banco del Bienestar es por su naturaleza política y jurídica, un instrumento de intervención del Estado en la economía; continuando el desarrollo de la presente tesis observaremos que además de lo anterior no solamente permanece el mismo como instrumento de intervención, sino también como auxiliar a otros instrumentos de intervención del Estado en la economía, como lo pueden ser los estímulos económicos, los apoyos económicos financieros, y otras herramientas de fomento al desarrollo económico.

1.10. Política Pública

El ejercicio del poder político, históricamente ha traído consigo la imposición de directrices administrativas por parte de un individuo o un grupo de personas con la influencia de las ideologías de cada persona que llega al poder.

La ideología política moldea la administración pública; es como un fluido que permea todas las áreas de la misma; mientras que un gobierno de corte liberal puede decidir sobre dar mayor libertad fiscal y administrativa a las empresas para incentivar el libre mercado, un gobierno de corte social de derecho, puede generar barreras prudentes en materia fiscal y administrativa para tener un mercado con mayores regulaciones que funcione a favor de

principios como la equidad en el ingreso, acceso al mismo para todas las personas y control de competencia de las empresas nacionales con las internacionales.

En los sistemas políticos democráticos, en todas sus vertientes, los jefes de gobierno son los que llevan (en algunos casos, acompañados del jefe de Estado) la dirección de la administración pública; la naturaleza de estos sistemas políticos exige la elección temporal de los jefes de gobierno, quienes para poder ocupar un cargo público generan discursos políticos en los cuales señalan desde su punto de vista los problemas por los que transita su país, así como cuales son las virtudes de sus propuestas para generar un impacto positivo en la administración pública.

En el sistema político democrático la identificación de los problemas corre principalmente por el Ejecutivo federal; existen instrumentos democráticos de participación ciudadana que permiten a los ciudadanos de un país exponer los problemas que acontecen en la nación, en el caso de México el Ejecutivo federal puede exponer los problemas que identifica (o identificó antes de tomar el cargo) por medio del Plan Nacional de Desarrollo, mientras que el pueblo puede hacerlo mediante sus representantes (los diputados y senadores) en las cámaras del congreso de la unión, los cuales generan dicha identificación mediante el análisis legislativo, las discusiones y las propuestas de ley; aunque la población puede participar si así lo decide de forma directa, mediante la asamblea popular, el diálogo colaborativo, la iniciativa ciudadana, entre otros.

Una vez identificados los problemas es responsabilidad del Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, llevar a cabo las acciones necesarias para resolverlos; dentro de esto es que entra la política pública, la cual cuenta con diversos elementos que serán desarrollados a continuación para entender la tarea del Ejecutivo en la resolución de problemáticas nacionales.

1.10.1. ¿Qué es una política pública?

Para comenzar con la identificación del papel del Banco del Bienestar como una política pública debemos de entender en primera instancia que es una política pública, para ello usaremos una de las definiciones más ad-hoc para el entendimiento de la política pública en México, la cual es la de Corinne Larrue, que entiende que *“una política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”*⁹.

En dicha definición, se identifican ciertos elementos relativos a la política pública:

<p>¿Qué es?</p>	<p><i>[...] una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes [...]</i></p>
<p>¿Quién la ejerce?</p>	<p><i>[...] diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían [...]</i></p>
<p>¿Para qué?</p>	<p><i>[...] a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.</i></p>

⁹ Knoepfel, Peter, *et al.*, “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, *Ciencia política*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, vol. 2, núm. 3, enero de 2007, p.11

La política pública cuenta con dos momentos, con un momento normativo y un momento operativo¹⁰, el momento normativo hace referencia a la finalidad de la política pública (este se va a establecer en el PND); mientras que el operativo hace referencia al instrumento mediante el cual se lleva a cabo la misma, en el caso de México, el programa gubernamental.

En el capítulo del PND, vimos la materialización del momento normativo de la política pública; así también debemos de hacer el señalamiento respecto del papel de los niveles de gobierno estatal y municipal como generadores de políticas públicas, ya que estos también cuentan con planes estatales y municipales de desarrollo en donde plasman este momento normativo.

El momento operativo de las políticas públicas viene acompañado del ejercicio del gasto; para poder generar las acciones necesarias para la solución de un problema que afronte en un momento dado un Estado es necesario el ejercicio de recursos humanos, tecnológicos, materiales y por supuesto financieros; debido a la existencia de una economía capitalista en el país y al amplio uso del papel moneda, es necesario el ejercicio de los recursos financieros y materiales con los que cuenta el país, los cuales devienen del gasto público.

El gasto público es el ejercicio de los recursos públicos por parte de cada uno de los poderes del país devengados para la consecución de los programas gubernamentales que cada uno genere con la finalidad de solucionar los problemas que atañen al Estado y a sus habitantes; el gasto público tiene un proceso técnico en México llamado ciclo presupuestario, el cual va de la mano con la ejecución de las políticas públicas, lo cual conforma parte del momento operativo de las mismas.

Para entender el ciclo presupuestario, debemos de entender sus etapas¹¹:

¹⁰ Arias, Daniela y Herrera, Hugo, *Políticas Públicas: Base conceptual, orientaciones y etapas*, México, INAP A.C., 2012, p. 47.

¹¹ SHCP, *Presupuesto Basado en Resultados*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, noviembre de 2017, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx

1. Planeación: La planeación es el momento normativo de las políticas públicas, en esta se establecen los objetivos del gobierno en turno, así también se plasma la problemática descrita por el Ejecutivo acompañada de las soluciones (los programas sociales) que se proponen para erradicar estas mismas.
2. Programación: La programación consta en la definición de los programas gubernamentales (y su presupuesto) que llevarán a ejecución las instituciones de la administración pública. Para esto se debe de generar una proyección de los ingresos del periodo de ejercicio presupuestal (esto mediante la formulada Iniciativa de LI), así como la propuesta del ejercicio de estos mismos (esto mediante el Proyecto de PEF); la conjunción de la Iniciativa de LI y el Proyecto de PEF es llamada en México “Paquete Económico”, el cual se entrega a los poderes legislativos para su discusión y aprobación.
3. Presupuestación: La presupuestación consta de la formulación, corrección y aprobación del paquete económico, para la expedición de la LI periódica y el PEF periódico correspondientes, los cuales contarán con el carácter normativamente vinculante respecto de la legislación federal o local.
4. Ejercicio y Control: Una vez que contamos con nuestra LI y PEF aprobados, se da el ejercicio del presupuesto, los cuales son ejecutados mediante los programas sociales que a su vez tienen una metodología particular establecida en su MIR, la cual es la herramienta de planeación estratégica que resume los objetivos de un programa presupuestario y su alineación con la planeación nacional . El control se da por medio del Índice de Seguimiento al Desempeño establecido en la misma MIR, el cual genera valoraciones cuantitativas y cualitativas respecto del ejercicio del programa.
5. Seguimiento: El seguimiento lo genera la SHCP mediante las MIR's entregadas por cada dependencia gubernamental que se encuentra en ejecución de programas gubernamentales. Una herramienta muy útil de seguimiento es el Observatorio de Gasto de Transparencia Presupuestaria, dependiente de la SHCP.

6. Evaluación: La evaluación refiere al análisis del ejercicio de gasto que generan calificadoras externas (públicas como el CONEVAL, o privadas como consultoras y calificadoras), para mantener la objetividad y la pertinencia, eficacia e integridad que se tuvo del ejercicio de recursos públicos.
7. Rendición de Cuentas : Es la última etapa del ciclo presupuestario, aquí cada dependencia entrega los resultados de su ejercicio; por lo general se acompaña de una auditoría en la cual se vigila el gasto y, posteriormente se procede a aplicar las sanciones necesarias en caso de existir.

Parte importante de este ciclo que a su vez es un mecanismo operativo de las políticas públicas es el tema de la evaluación y el control, en México tenemos distintas organizaciones que vigilan el cumplimiento de las políticas públicas; en cuanto a la evaluación de la política de desarrollo social, tenemos el CONEVAL el cual es un órgano constitucional autónomo, mientras que la política económica es regulada directamente por la SHCP mediante el Programa Anual de Evaluación (en coordinación con el CONEVAL) y el SED.

Una herramienta muy útil para la evaluación de las políticas públicas es el SED, el cual además es una herramienta de transparencia y acceso a la información pública. Dicho sistema, tiene sus disposiciones generales en los artículos 110 y 111 de la LFPyRH.

En dicha ley, queda establecida la periodicidad de la evaluación de políticas públicas (trimestral), el papel del CONEVAL como evaluador de la política de desarrollo social de acuerdo a sus disposiciones, los requisitos de la evaluación del desempeño de los programas gubernamentales (la evaluación de la parte operativa de la política pública), entre otras cosas.

Las políticas públicas en México, van de la mano con el ejercicio del gasto público debido a que la vigilancia del ciclo presupuestario tiene una doble función, tanto de rendición de cuentas como de evaluación de las políticas públicas mismas; lo anterior es importante ya que como observaremos en capítulos posteriores, el Banco del Bienestar y su creación son un fenómeno propio de las políticas públicas, al ser el acto de creación una directriz más para el

cumplimiento de la política económica y de desarrollo social del gobierno en turno.

A lo largo de éste primer capítulo, pudimos observar cómo es que el marco jurídico mexicano va a otorgar todas las facultades necesarias para que el Banco del Bienestar pueda cumplir con sus funciones, además de justificar legítimamente la necesidad de su creación; vemos que la Constitución, las leyes de derecho financiero y la dogmática jurídica, de cierta forma abren la puerta a que instrumentos como este existan, y cumplan su función social que es la de ser un gran auxiliar la política pública encargada del fomento al desarrollo económico y social de las comunidades menos privilegiadas del país en cuanto al acceso de los servicios financieros que en la actualidad, que son de vital importancia para el desarrollo.

Capítulo Dos. Antecedentes Inmediatos del Banco del Bienestar

Uno de los objetivos del Banco del Bienestar es incentivar el ahorro popular mediante la expansión de las antiguas sucursales del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros a los lugares en donde la banca tradicional no llega por diversas razones; esto no es una coincidencia, la historia del Banco del Bienestar es una historia ligada a la política pública de desarrollo social y económico.

No es coincidente la transformación del BANSEFI a lo que hoy es el Banco del Bienestar; el objeto jurídico de este y el del histórico PANHAL no distan en lo absoluto, todas estas instituciones en sus respectivos momentos históricos han velado por atraer al público mexicano al ahorro seguro mediante distintas ofertas bancarias orientadas a la inclusión de los servicios financieros, por medio de interesantes productos que coadyuvan al crecimiento sólido y confiable del patrimonio de los mexicanos.

Las exigencias políticas e históricas fueron moldeando al hoy Banco del Bienestar; desde su apertura como un apéndice del BANXICO, posteriormente pasando a ser una institución financiera regulada por la SHCP, luego a su presente como banca de desarrollo y finalmente con un futuro prometedor que la volvería una banca de desarrollo que pueda competir con la banca comercial, así como un eje de dispersión de recursos gubernamentales.

Conocer el pasado del Banco del Bienestar nos ayuda a entender la labor que cumple actualmente, además de conocer cuáles fueron las razones por las cuales existe; revisar la dinámica que ha tenido derivado de los acontecimientos históricos y políticos nos ayudará a dilucidar cuál puede ser el futuro de esta institución de banca de desarrollo y en qué grado pueda o no afectar a las políticas públicas que por sí mismo cumple, además de las políticas que auxilia a cumplir.

2.1. El Patronato del Ahorro Nacional

La historia del Banco del Bienestar se remonta a la creación del PANHAL, este se crea por decreto presidencial el 31 de diciembre de 1949 bajo el gobierno

de Miguel Alemán Valdés, como una herramienta pública destinada a la emisión de bonos y estampillas que permitiesen apoyar y fomentar al ahorro por medio de intereses que irían acrecentando el ahorro de la población con el paso del tiempo¹².

El PANHAL que también fue conocido muchos años como “Bonos” o “Bonos del Ahorro Nacional” también trajo consigo uno de los objetivos que actualmente lleva consigo el Banco del Bienestar, el cual fue el de incluir a las poblaciones rezagadas de la banca comercial al sistema financiero mexicano, ya que los productos ofrecidos por este, (que fueron principalmente los bonos) permitían que taxistas, amas de casa y en si la población que laboraba en el sector económico informal pudieran ser sujetos de crédito, adquirir una casa mediante el mismo, planificar su retiro, entre otros que realmente impactaron en la salud financiera de la población.

Es importante conocer esta primera etapa histórica del Banco del Bienestar, porque nos hace ver que los objetivos del hoy Banco del Bienestar no sustraen o eliminan los objetivos históricos de esta institución, sino que agregan, mejoran y contribuyen al fortalecimiento de la labor de esta noble institución nacional de crédito.

2.1.1. Consolidación histórica del Patronato del Ahorro Nacional

El antecedente histórico primigenio del Banco del Bienestar fue una reforma a la LGICyOA en 1946 que estableció la autorización a ciertas instituciones de emitir bonos de ahorro; esta disposición no tuvo efectos prácticos ya que no se otorgó a ninguna institución la capacidad de emitir bonos de ahorro hasta 1949, cuando el 31 de diciembre de ese año, por decreto presidencial se crea el PANHAL, con el objetivo de captar el ahorro de las personas que por su condición económica no podían acceder a los servicios de la banca múltiple.

¹² Martín del Campo, David, *Una Historia del Ahorro Nacional*. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2010, p. 133.

Por medio del decreto anteriormente mencionado se da inicio el 25 de enero de 1950 al plan de trabajo del PANHAL, ejecutado en aquel momento por el BANXICO mediante el mandato de su presidente Ejecutivo Carlos Novoa. En dicho plan se estableció que el PANHAL sería un organismo descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios; además de otorgarle la facultad de emitir, colocar, vender, amortizar, redimir, administrar el servicio, pagar, distribuir y en general, manejar los bonos y estampillas del Ahorro Nacional, lo que hace que la LGICyOA tuviera un uso en cuanto a las disposiciones relacionadas con la emisión de bonos del ahorro.

Para el 20 de febrero de 1950 se anuncia la primera emisión de los Bonos del Ahorro Nacional por 50 millones de pesos¹³, que, hasta resolver ciertos aspectos técnicos relacionados con la impresión de los bonos, iban a ser colocados en todos los sectores de la población; estos bonos deberían de tener un valor de 100 millones de pesos, puesto que en el lapso de 10 años cada uno generaría el doble de su valor para cada tenedor; en otras palabras, serían 50 millones la cantidad que se colocaría, a efecto de que en 10 años el rescate fuera de 100 millones de pesos, dinámica que se sostendría hasta el fin de la colocación de los bonos en 1992¹⁴.

Es hasta el 30 de agosto de este mismo año, cuando se ponen en circulación los primeros Bonos del Ahorro Nacional; el primer comprador fue el presidente Miguel Alemán, quién en un acto simbólico compró un bono con un valor de mil pesos; es en este momento cuando inician las actividades del PANHAL, para el 2 de septiembre, se comienza con el inicio de sus actividades en el inmueble ubicado en la calle López núm. 15 en la Colonia Centro de la Ciudad de México.

El 20 de diciembre de este año se propuso una de las principales características de los bonos del ahorro nacional la cual fue su tasa de interés

¹³ Ídem.

¹⁴ Ibídem p. 146.

anual, que se mantuvo durante muchos años en 7.1773%¹⁵, además de la facultad del presidente de la república para ordenar la emisión de estampillas del ahorro de 25, 50 centavos, 1 y 5 pesos para fomentar el pequeño ahorro; estas características de los Bonos del Ahorro Nacional quedaron establecidas formalmente con la entrada en vigor de la LAN publicada el 30 de diciembre de 1950, en dicha ley se estableció que los Bonos del Ahorro Nacional tenían un objeto normativo específico¹⁶, el cual se resume en los siguientes puntos:

- a) Acelerar el crecimiento económico e industrial de México, incrementando al máximo posible el nivel de vida de la población.
- b) Estimular y encauzar el ahorro nacional hacia las actividades más productivas y de mayor urgencia para el desarrollo del país.
- c) Financiar las obras nacionales con la colaboración de todos los habitantes del país en la medida de sus posibilidades.

Si bien los bonos tuvieron un objetivo primordial de incentivar el ahorro de la población mexicana también sirvieron como una forma de financiar las grandes obras de infraestructura que se dieron en aquellos años por medio de la participación directa del gobierno federal; incluso se recuerda un evento significativo para el patronato, cuando el 29 de noviembre de 1952 en la residencia oficial de Los Pinos el presidente Miguel Alemán se reunió con sus colaboradores para señalar la importancia de que la iniciativa privada también contribuya a la creación y mantenimiento de grandes proyectos como lo fue la creación de la Ciudad Universitaria, por lo cual incitó a sus colaboradores a comprar bonos del ahorro nacional, quienes encantados por el discurso en un pequeño mostrador instalado en esta residencia oficial compraron de forma inmediata los bonos disponibles¹⁷.

Para 1955 se notaba que la institución tenía cierta solidez financiera, ya que se registró un promedio de ventas mensuales de 16,562,577.08 pesos

¹⁵ Ibídem p. 134

¹⁶ Ibídem p.135

¹⁷ Ibídem p.14

mexicanos; los famosos bonos del ahorro nacional y las estampillas del ahorro escolar fueron la razón por la cual dicha solidez persistió por bastantes años. Para 1959 la institución comienza con una campaña más agresiva en programas de televisión, radio y propaganda impresa en donde se populariza la frase “Si tiene usted hoy más que ayer, guarde algo para mañana”¹⁸; para este año en el mes de septiembre se contaban con 793 millones de bonos en poder del público¹⁹.

Para 1960 la presencia del PANHAL alcanzaba 17 oficinas en el DF y 54 en el interior del país, principalmente en las capitales de los Estados de la república; fue en la década de los 50's cuando el Patronato alcanzó tal crecimiento que para 1961, dentro del plan de expansión del patronato se hace una relocalización del inmueble de sus oficinas centrales a Av. Paseo de la Reforma núm. 77. Para 1964, el promedio de ventas mensual llegó a 49,670,195.83 pesos.

Es a partir de la década de los 70's, durante el gobierno de Luis Echeverría cuando la dinámica del PANHAL sufre un proceso de transformación derivado de las marcadas reformas al sistema financiero mexicano del momento. La alta inflación y la necesidad de protección al ahorro de los habitantes de la pauta para que el PANHAL, en un intento de rescatar su posicionamiento en el mercado del ahorro lanza los tribonos, que permitían triplicar el valor de lo abonado, con una tasa de rendimiento actualizada de 11.61% anual. Otra de las dinámicas que implementa el patronato en 1981 es el sistema de “sorteos adicionales” que inscribían a los tenientes de los bonos a sorteos mensuales que les podían otorgar mayor liquidez a sus bonos con el simple hecho de ser tenedores. Como podemos observar, el patronato buscó arduamente mantener sus clientes y su cuota de mercado siempre con visión social e integral, a pesar de ello las dificultades que sufría el mercado mexicano hicieron que el patronato tuviera la necesidad de diversificar sus productos de ahorro y esta misma se agrava con la aparición de los Certificados de Depósito de Títulos en Custodia y Administración

¹⁸ Ibídem p. 136

¹⁹ Ibídem p.137

(lo que hoy conocemos como CODES) en 1986, que comienza a dejar obsoletos los bonos y estampillas del ahorro nacional al contar con los mismos beneficios de este pero con otras denominaciones más altas de contratación (hasta 1 millón de pesos). Para este año, se termina de fortalecer la estructura orgánica del PANHAL con la expedición de la LOPANHAL, con la cual se le faculta a este para coordinar la generación de nuevos productos de ahorro, así logrando fortalecer su papel en el sistema financiero mexicano con su tarea de acrecentar el ahorro de los mexicanos.

Derivado de la nueva Ley Orgánica que comienza a facultar al patronato para la creación de nuevos productos, en 1990 se lanza el servicio “Prestahorro” que permitía al ahorrador acceder a un crédito previa formación de un capital de ahorro durante uno o dos años; así también aparecen el “Cuentahorro” en 1991, y el “Tandahorro” de 1992; estos dos productos ofrecen rendimientos que protegen el capital de los ahorradores de la inflación, además de contar con beneficios adicionales como la sencillez en su manejo, sorteos, seguridad por fallecimiento y una tasa de comisiones cero.

Como podemos observar, estos productos que de cierta forma eran más atractivos ante la balanza negativa de una tasa de interés de 11% de los bonos con respecto de una inflación devastadora que le quitó tres ceros a la moneda, hicieron que para el año de 1992 se dejaran de colocar los Bonos del Ahorro Nacional; dejando para las funciones de título de crédito al portador o nominativo, el CODES.

La transformación que supuso la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica generó que el patronato así mismo comenzara una transformación que lo lleva a ser fácticamente una banca de primer piso, ya que este mismo comienza a colocar capital directo a la población y a otorgar servicios financieros de débito y custodia. Con la entrada del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada en 2001 y formalizando el papel del PANHAL ya propiamente como un banco, el 3 de abril de 2001 se aprueba una nueva LACP y finalmente, la LOBANSEFI, la cual cambia la denominación del Patronato del Ahorro Nacional a Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, popularmente conocido como BANSEFI

la cual por primera vez incorpora a esta última al sistema bancario mexicano como una sociedad nacional de crédito (LOBANSEFI, 2001, art. 1).

Es en el periodo histórico del PANHAL que vemos como el Banco del Bienestar tiene un origen normativo en una política pública de desarrollo económico, así como para el financiamiento del sector público; vemos como la institución que fue durante muchos años el Patronato del Ahorro Nacional, llevó consigo la tarea de incentivar el ahorro mediante bonos con intereses crecientes que captaron la atención del mercado mexicano, hasta la llegada de problemas económicos que generaron la necesidad de la población en invertir en productos que los protegieran de la inflación (como los mexidólares, los inmuebles, los mercados bursátiles), esto último hizo que el patronato para mantenerse dentro del sistema financiero mexicano derivara sus productos de ahorro, hecho que comienza una transformación tal que con el paso de los años lo lleva a ser lo que hoy en día es el Banco del Bienestar, una banca de desarrollo con un objetivo primordial de ahorro nacional al público en general.

2.1.2. Naturaleza jurídica del Patronato del Ahorro Nacional

Para conocer la naturaleza jurídica del PANHAL debemos de conocer la LAN, la cual le dará su principal fundamentación jurídica a comienzos de su existencia como organismo de la APF y, posteriormente la LOPANHAL que aparece a finales de la historia del Patronato, como una herramienta de transformación jurídico-administrativa que convierte al patronato en una institución bancaria por medio de los nuevos productos ofrecidos por este último.

Antes de comenzar el análisis jurídico, debemos de recordar que el patronato se crea en función de los Bonos del Ahorro Nacional, no viceversa; por esto mismo, la ley que va a regular al patronato será la LAN, en donde le dan facultades necesarias para cumplir con el objeto normativo de los Bonos del Ahorro Nacional; esto se toca ya que es hasta la entrada en vigor de la LOPANHAL cuando esta condición cambia, pasando los bonos a ser un producto más del patronato que comienza a fungir como una sociedad nacional de crédito.

Es hasta el 30 de diciembre de 1961 cuando la LAN le dará por definición normativa naturaleza jurídica al patronato²⁰, además de establecer disposiciones propias de una Ley Orgánica contemporánea; a continuación, veremos el contraste de la última reforma de la LAN expedida, contra la última reforma de la LOPANHAL.

NORMATIVA	DISPOSICIÓN	ANÁLISIS
LEY DEL AHORRO NACIONAL	<i>El Patronato del Ahorro Nacional es el organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de realizar los objetivos sociales, económicos y de interés público establecidos en la ley. (LAN, 1961, art. 2)</i>	Es hasta las reformas y adiciones de la LAN del 30 de diciembre de 1961 cuando se le reconoce al PANHAL como órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Hasta antes de esto, parte de la administración estaba a cargo del BANXICO ²¹ .
LEY ORGÁNICA DEL PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL	<i>La presente Ley tiene por objeto regular al Patronato del Ahorro Nacional como organismo descentralizado del Gobierno Federal, con</i>	La naturaleza jurídica del patronato se mantiene intacta. Es interesante observar que esta ley abroga la LAN; que en su capítulo primero ya no se le da

²⁰ DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Ahorro Nacional, 1961, México.

²¹ Martín del Campo, David, *Una Historia del Ahorro Nacional*. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2010, p. 16.

	<p><i>personalidad jurídica y patrimonio propios; a su organización, funcionamiento y control, así como a sus objetivos y las características de sus operaciones</i> (LOPANHAL, 2000, Art. 1).</p>	<p>una relevancia a los Bonos del Ahorro Nacional y que comienza a tener como sujeto principal de regulación al PANHAL, y no a la naturaleza de los bonos del ahorro nacional.</p>
--	--	--

Como podemos observar, el patronato se va a constituir como un organismo descentralizado desde el comienzo de sus funciones, con personalidad jurídica y patrimonio propios pero, derivado de su incorporación al sistema financiero mexicano, va a estar sometido a regulación por la SHCP un órgano no sectorizado de la misma secretaría.

Lo anterior resulta interesante si tomamos en cuenta que el hoy Banco del Bienestar, en su ley orgánica no menciona que es un organismo descentralizado, si bien se entiende por el hecho de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios que lo es; desde el punto de vista dogmático.

2.1.3. Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y su objeto normativo

De lo analizado anteriormente debemos de rescatar que la creación del PANHAL se da en primera instancia por la necesidad de tener una institución capaz de llevar a cabo la administración de los bonos del ahorro nacional; es por ello que podemos decir que sirvió durante muchos años como un auxiliar de una figura jurídica de reciente creación como lo fueron los títulos de crédito llamados Bonos del Ahorro Nacional; por esto mismo es que la ley que concentraba las disposiciones relativas al PANHAL no era una Ley Orgánica, sino una ley en

donde se compartía todo lo relacionado a los bonos del ahorro nacional junto con las disposiciones generales del PANHAL, disposición titulada Ley del Ahorro Nacional.

No es hasta la aparición de las reformas a la LAN de los días 30 de diciembre de los años 1961 a 1963, cuando se comienza a estructurar las disposiciones orgánicas del patronato del ahorro nacional en el texto normativo de esta misma; finalmente, todo culminaría en 1986, cuando los bonos del ahorro nacional comienzan a perder su función primigenia por el clima macroeconómico que sufrió México en aquellos años, momento en el cual el PANHAL sufre una transformación jurídica para pasar a cumplir protagonismo sobre los bonos que le dieron razón de ser, y se crea la LOPANHAL.

Para comenzar con el estudio de la ley, es importante remarcar ciertos elementos que encontramos en la misma.

1. Naturaleza jurídica del PANHAL: El patronato será un organismo descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (LOPANHAL, 2000, art. 1).
2. Inclusión del PANHAL en el SFM y la sujeción a los lineamientos emanados del PND, así como de las regulaciones que dicte la SHCP (LOPANHAL, 2000, art. 2)
3. Objeto normativo: En la LAN, podíamos observar que el objeto del banco era única y exclusivamente el de llevar a cabo la emisión y colocación de los bonos del Ahorro Nacional, en esta ley vemos que el objeto normativo cambia y ahora el patronato adquiere protagonismo, y su tarea queda establecida en un sentido más amplio al requerirle planificar el fomento al ahorro nacional mediante los instrumentos que considere necesarios (LOPANHAL, 2000, art. 3).
4. Facultades del PANHAL: Además de la emisión de los bonos el ahorro nacional, la capacidad de recibir depósito a cuenta de terceros de los títulos emitidos, el otorgamiento de financiamiento y la capacidad de

practicar operaciones de fideicomiso (LOPANHAL, 2000, art. 5); todas estas operaciones, son por su naturaleza servicios financieros²².

5. Régimen y Características de las Operaciones: En cuanto a las aplicables a los bonos del ahorro, el capítulo tercero de la ley que va de los artículos 9 al 25, de esta serie de artículos es importante rescatar los siguientes, el noveno, catorceavo y vigésimo primero, En dichos artículos, se queda establecida la naturaleza del bono como un título de crédito, la facultad del Ejecutivo federal de autorizar el monto de las emisiones de los mismos, así como otra sería de disposiciones relacionadas a la forma en la cual los bonos se manejarán, como lo relacionado a los premios a los que los tenedores de bonos podían ser acreedores (artículos 10 y 11). Otra parte importante es las operaciones financieras que el PANHAL podía realizar, así como su sujeción a la LRSPBC que va a dar el paso para que el PANHAL se integre paulatinamente al sistema bancario mexicano.
6. Administración y vigilancia del PANHAL: En el capítulo cuarto de la ley se establecen las disposiciones relativas a la administración interna del Banco, aquí el Consejo Directivo es el quien llevará a cabo una gran cantidad de funciones las cuales se encuentran establecidas en el artículo 29 de la ley; curioso es notar que en esta ley el Director General carecerá de participación en el Consejo Directivo, y solo se remitirá a obedecer lo que establezcan estos mismos, las facultades del Director General se van a encontrar establecidas en el artículo 32 de esta misma ley. Así también, observamos en el artículo 33 que se encomienda la vigilancia del patronato a un comisario propietario y un suplente designados por la SCGF; este órgano a fecha de hoy se encuentra desaparecido, pero las

²² Asmundson, Irena, *Financial Services: Getting the Goods*, Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos de América, 2011, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/finserv.htm>

labores de vigilancia se llevan a cabo hoy en día por el Órgano Interno de Control que depende de la Secretaría de la Función Pública.

7. Disposiciones Generales: En el capítulo quinto de esta ley, de los artículos 36 al 44 se establecen estas disposiciones, que principalmente versan respecto de la formulación de programas financieros (artículo 39), de su régimen financiero y disposiciones aplicables al mismo (artículo 40), respecto de la legislación laboral aplicable (artículo 40), de la interpretación de la normativa (artículos 42 y 43).

Lo anteriormente dicho es muy importante ya que es hasta este momento que el PANHAL pasa a ser una institución encargada no solo de una labor específica (el fomento al ahorro nacional por medio de la colocación de bonos), sino una institución que por medio de todos los recursos posibles logre incentivar el ahorro en la población y prestar servicios financieros.

Así también, se van a establecer las primeras disposiciones orgánicas del Patronato que van a ir cambiando con el paso de la evolución normativa de esta entidad; en el capítulo 3.7, abordaremos más a detalle los cambios más importantes en esta normativa, así como el impacto que han tenido respecto de la forma en la cual el Banco del Bienestar va a llevar a cabo su administración interna.

2.1.4. Los Bonos del Ahorro Nacional como herramienta de ahorro para la población

La mención de los bonos en el presente trabajo de investigación no es un tema de casualidad; el ahorro nacional se materializó con la creación de estos instrumentos jurídicos, al contrario del actual Banco del Bienestar que en el PND se estableció como uno de los programas gubernamentales de la política pública de desarrollo económico, en el caso de los Bonos del Ahorro Nacional fue este mismo instrumento el encargado de ejecutar el ahorro nacional dentro de la

política pública de desarrollo económico; el patronato es en sí una institución que se crea para que el bono del ahorro nacional cumpla su fin.

Para conocer el papel importante que fungieron los bonos, es importante remitirnos al objeto normativo de estos; en cuanto a la LAN publicada el 30 de diciembre de 1950, se establece que *“para estimular el ahorro nacional y aprovecharlo en el desenvolvimiento económico del país, se autoriza al Ejecutivo Federal para emitir y colocar Bonos del Ahorro Nacional en los términos de la presente ley (LAN, 1950, art. 1)”*.

Las características de los bonos se encuentran dadas por el capítulo tercero de la última ley vigente para los mismos llamada LOPANHAL, en la cual se establece de los artículos 9 al 14, 18, 20 y 22, ciertas disposiciones relativas a la naturaleza jurídica y el manejo de los mismos:

- a) La naturaleza jurídica de los bonos como títulos de crédito a cargo del patronato, se establece que el pago de estos mismos es en efectivo a la vista (sin especificar si son nominados o a portador), así como la posibilidad de cobrarlos en rescate (antes del término de su periodo de interés) o en el momento del vencimiento de este mismo (LOPANHAL, 2000, art.9).
- b) Participación en sorteos por tenencia de bonos (donde el premio es monetario) (LOPANHAL, 2000, art. 10).
- c) Se establece que los premios de sorteos son ganancia adicional (y no un pago anticipado del valor de vencimiento), así como la prescripción del derecho para cobrar dichos premios (LOPANHAL, 2000, art. 11).
- d) Lo relativo a las estampillas del ahorro nacional, instrumento de ahorro orientado para niños, en donde pegaban estampillas en una planilla (instrumento necesario), para que al momento de completarlas, pudieran ser canjeadas por bonos (LOPANHAL, 2000, art. 12).
- e) Los bonos se imprimían en series, en ocasiones, quedaban sobrantes, ya que la oferta no compensaba con la demanda; los bonos sobrantes procedían a ser destruidos, pero como eran títulos de crédito con valor real

(casi como efectivo), procedían a ser destruidos en conjunto con autoridades de vigilancia bancaria (LOPANHAL, 2000, art. 13).

- f) Mediante acuerdos del Ejecutivo, este dictaminaba por medio de la SHCP el monto y tiraje de los bonos del ahorro nacional (LOPANHAL, 2000, art. 14).
- g) Los bonos, servían en muchos casos para que las personas que no tuvieran un empleo formal, pudieran ser sujetos de crédito, por ello con la posesión de estos podían acceder a créditos. (LOPANHAL, 2000, art. 18).
- h) En caso de fallecimiento, solo se podían entregar los bonos por medio de la designación de beneficiarios por parte del propietario del mismo (LOPANHAL, 2000, art. 20).
- i) Los bonos hasta cierto punto eran títulos Ejecutivos, como los pagarés (LOPANHAL, 2000, art. 22).

Como podemos observar en cuanto a su normativa, los bonos del ahorro nacional eran una especie de título de crédito que poseía una tasa de interés a pagar por el PANHAL; esto es muy similar al manejo actual de los pagarés, solo que el deudor sería el Estado; lo importante de este instrumento jurídico radicó en la forma mediante la cual fue presentado a la gente.

Para el año de su creación, México se encontraba en una situación financiera saludable, consecuencia inmediata del clima macroeconómico y de las política económica que había adoptado el gobierno de Miguel Alemán Valdés; el país se encontraba en un periodo de estabilización económica que se refuerza con las medidas económicas de Adolfo Ruíz Cortines, quien estratégicamente devalúa la moneda mexicana el Sábado de Gloria de 1954, al pasar su valor de 8.6 pesos a 12.5 pesos en un solo día²³, esto con la finalidad de hacer más competitiva la moneda. Una de las ventajas de lo anterior fue que entre los años

²³ Cárdenas, Enrique, El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956), *El Trimestre Económico*, FCE, México, Vol. LXXV, núm. 300, octubre-diciembre de 2008, p.836.

1955 a 1976 la moneda mexicana mantuviera una paridad estable y una inflación controlada²⁴.

Este clima macroeconómico hizo de los bonos una de las herramientas protagónicas para el ahorro de la población, fueron decisivos a la hora de que la naciente clase media mexicana pudiera acceder a un servicio financiero de ahorro que hasta antes se encontraba únicamente disponible para las clases sociales más altas; esto hizo que los bonos se pudieran colocar de forma sencilla entre profesionistas, burócratas, profesores e incluso personas que tuvieran oficios informales; el bono del ahorro nacional fue entonces la herramienta ideal para asegurar un patrimonio que creciera con el paso del tiempo sin necesidad de incrementarlo de forma directa por el ahorrador.

El Estado mexicano participó con la creación de grandes proyectos urbanos, rurales y culturales, uno de ellos fue la construcción de Ciudad Universitaria donde encontramos actualmente la sede de la UNAM, aunque también encontramos las exploraciones que hizo el INBA a Bonampak, y otras ciudades mayas en el Estado de Chiapas; la participación del Estado fue prácticamente total, aunque se deseaba que los particulares, pudieran aportar de alguna forma al desarrollo de estos magnos proyectos; los bonos del ahorro nacional también sirvieron para este fin, mediante la adquisición de estos por la población, el Estado garantizaba que parte de su valor de recuperación sería destinado para el financiamiento de estos megaproyectos; esto hizo de los bonos una herramienta para que los particulares apoyaran de forma directa al desarrollo del país a la vez de acrecentar su patrimonio por medio de los intereses que estos garantizaban²⁵.

²⁴ Ortiz, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 9-10.

²⁵ Martín del Campo, David, *Una Historia del Ahorro Nacional*, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2010, pp. 13-15.

Además del ahorro voluntario de la población, los bonos fueron una herramienta utilizada para el pago de premios otorgados por concepto de concursos, promociones y rifas; esto hacía que los ganadores forzosamente tuvieran que canjear sus premios en las oficinas del patronato del ahorro nacional que se encontraban en las hoy 32 entidades federativas, por lo que incluso entre los no ahorradores, el bono era una herramienta conocida que se siguió usando por bastante tiempo, incluso cuando decayó su uso como herramienta de ahorro y pasó a ser una especie de cheque público con intereses financieros despreciables.

Otro de los impactos positivos que tuvieron los bonos fue el ahorro de los menores de edad por medio de los bonos del ahorro escolar, los cuales eran estampillas de 20 centavos que se pegaban en una cartilla, que al juntar 50 de estas se podían canjear por un bono del ahorro nacional que contaba con las mismas características de cualquier otro bono; con esto miles de niños de las escuelas públicas pudieron acceder a un esquema de ahorro con un respaldo institucional.

Los bonos fueron una herramienta financiera muy importante para el desarrollo de las finanzas personales de un gran sector de la población, a pesar de ello, en el capítulo 2.2 veremos algunas de las causales por las cuales estos bonos cayeron en cuanto su uso como instrumento de ahorro, para pasar a ser una herramienta de depósito y finalmente, caer ante el uso de cheques bancarios de otras instituciones, lo que va a terminar de definir la necesidad del Estado mexicano de modificar la naturaleza jurídica del PANHAL, institución que nace de la necesidad de administrar los Bonos del Ahorro Nacional y que pasará a ser ahora una institución de banca de desarrollo perteneciente al Estado mexicano y que adoptará el nombre de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

La relación que tiene el anterior PANHAL con el hoy Banco del Bienestar va a ser que esta primera es su institución antecesora, con la que comparten la característica de ser la política pública materializada que busca el ahorro y la inclusión financiera de los sectores de la población menos favorecidos, por medio de una intervención directa del Estado en el sector financiero al que ambas

instituciones formaron y forman parte. Así también, veremos en el análisis del capítulo tercero de esta tesis que mucha de la normatividad establecida en el momento de función del Patronato forma parte del Banco del Bienestar con modificaciones hasta el día de hoy.

2.2. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., I.B.D. (2002-2018)

La transformación del PANHAL en el BANSEFI supuso un cambio estratégico del gobierno federal para hacer frente a los diversos retos que traía el patronato para su subsistencia y razón de ser; con las constantes devaluaciones que tenía el peso mexicano y el clima económico que generó una hiperinflación de diciembre de 1969 a diciembre de 2001 del 416518.89%²⁶, los bonos del ahorro nacional que en su máxima oferta financiera llegaron a ofrecer la triplicación del monto abonado a 10 años ya terminaban obsoletos e incapaces de hacer frente a la inflación desmedida y al panorama que cada vez más atemorizaba a los pequeños ahorradores, quienes vieron de la noche a la mañana sus ahorros desaparecer como consecuencia de las crisis económicas de los 80's y 90's, en especial la de 1994 o "error de diciembre"²⁷.

Al resultar los bonos del ahorro nacional como obsoletos y al existir formas de pago de premios, rifas y sorteos más eficientes que este mismo, la razón de ser del PANHAL deja de tener importancia notoria, lo que supuso el riesgo de esta institución de desaparecer y con ella el ahorro nacional que materializó con el ejercicio de sus funciones; es por esto mismo que como forma de salvar a la institución y a su misión, se da la transformación del PANHAL al BANSEFI con la

²⁶ INEGI, *Calculadora de Inflación: Periodo Dic. 1969 – Dic. 2001*, INEGI, México, 2000, <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/calculadorainflacion.aspx>

²⁷ Martín del Campo, David, *Una Historia del Ahorro Nacional*, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros México, 2010, pp. 88-92.

publicación de su ley orgánica el 2 de junio de 2001 y con el inicio de sus operaciones el 2 de enero de 2002.

El BANSEFI va a ser la institución que consolide las funciones de banca social orientada al ahorro y a la inclusión financiera de la población en general que el hoy Banco del Bienestar tiene como cimientos orgánicos, observaremos que la importancia de su existencia es que va comenzar la labor de integrar con programas integrales a distintos sectores de la población (principalmente rurales y urbanos marginados) al sector del ahorro y el crédito bancario. El BANSEFI va a ver su fin el 19 de julio de 2019²⁸, cuando derivado de la publicación de la LOBB, se transforme en el Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.

2.2.1. Decreto por el que se transforma el Patronato Del Ahorro Nacional, Organismo Descentralizado Del Gobierno Federal, en el Banco Del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo

El primero de junio de 2001 fue publicada la LOBANSEFI, en dicha ley se establece en sus transitorios la necesidad del Ejecutivo federal de expedir el decreto de transformación del PANHAL a BANSEFI, que daría la pauta para la transformación del primero; el decreto del que habla dicho transitorio fue publicado el 29 de noviembre del año 2001, en donde se establecen ciertas disposiciones que modifican la estructura normativa del PANHAL para adecuar dicho organismo a una banca, siendo las principales las contenidas en los artículos segundo y quinto del referido decreto:

- a) Se establece su objeto normativo primigenio, el de prestar servicio de banca y crédito en apoyo al desarrollo del sector de ahorro y crédito popular (LOBANSEFI, 2001, art. 2).

²⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, 2019, México.

- b) Se establece el capital social del Banco, además que se reconoce como parte integrante de su capital social los \$435,000,000 (cuatrocientos treinta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) que hasta los Estados financieros proforma al 31 de diciembre de 2001 correspondían al Patronato del Ahorro Nacional como su patrimonio, además de \$225,000,000 (doscientos veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.) por concepto de aportación del gobierno federal (LOBANSEFI, 2001, art.5).

Además de lo anterior, en su artículo primero se decreta la transformación del PANHAL como organismo descentralizado del gobierno federal, al BANSEFI, con personalidad jurídica y patrimonio propios; en el tercero su domicilio; en el cuarto su duración; en el sexto respecto de los certificados de aportación (que hacen de acciones); en el séptimo de su administración; en el octavo de los bienes, derechos y obligaciones del patronato; en el noveno relativo a los poderes, mandatos, representaciones, inscripciones y registros públicos del patronato; en el décimo a la transformación de la normativa interna; el onceavo respecto del reglamento orgánico del nuevo banco y por último, en el doceavo todo lo relativo a los derechos de los acreedores de los productos del Patronato.

Este decreto va a ser importante porque será el momento normativo en el cual el PANHAL se transforme a una banca de desarrollo que a su vez será el trasfondo histórico normativo y material del hoy llamado Banco del Bienestar; es la transformación de un organismo descentralizado que si bien cumplía ciertas labores financieras, no estaba constituido como una banca, sino como un patronato encargado de solo un producto que ahora será desplazado por una gran serie de productos que van a cumplir el objeto normativo de la misma institución.

2.2.2. Naturaleza jurídica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

Es importante recordar que el PANHAL estaba considerado como un organismo descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica; veremos que,

con la entrada en vigor de la LOBANSEFI, se va a dar una reforma en su artículo primero, que pasará a establecer lo siguiente; *“la presente Ley rige al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios (LOBANSEFI, 2001, art. 1)”*.

Es en esta reforma, que se establece que el BANSEFI pasará a ser una S.N.C, I.B.D., con personalidad jurídica y patrimonio propios; recordemos que el hecho de ser una Banca de Desarrollo, genera cierta relación de subordinación a las disposiciones vigentes de la LIC y las demás aplicables a las instituciones del sistema bancario mexicano; respecto de la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal se le otorga la calidad de empresa de participación estatal mayoritaria y en lo singular como empresa de participación estatal mayoritaria considerada institución de banca de desarrollo.

Podríamos entonces concluir que BANSEFI conservará su calidad de organismo descentralizado al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios como lo establece el artículo 45 de la LOAPF; pero por el calificativo de S.N.C., I.B.D., será sometido a ciertas regulaciones que emanan de la CNBV, la SHCP, BANXICO, entre otros.

2.2.3. Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

Para efectos del estudio de la LOBANSEFI, es importante establecer que estudiaremos las disposiciones originales establecidas en su publicación, rescataremos ciertos artículos que conforman el contenido normativo de la misma, así como analizar la importancia de los mismos en el funcionamiento que tuvo el banco homónimo.

1. Naturaleza Jurídica del banco como una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la razón social de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., I.B.D. (LOBANSEFI, 2001, art. 1).

2. El objeto normativo dado por el artículo tercero de su ley orgánica y establece que el BANSEFI se determina como una banca social con la misión de la promoción del ahorro, el financiamiento y la inversión al sector del ahorro y crédito popular (el sector es los organismos de integración y las entidades de ahorro y crédito popular regulados por la LAyCP, así como las personas físicas y morales que reciban de u otorguen servicios a estas, en concordancia con el artículo segundo de la LOBANSEFI). Podríamos entonces decir que esto es resultado de la necesidad de adaptar la misión primigenia del este al nuevo panorama financiero que necesita nuevas herramientas de inversión y ahorro para el sector popular.

3. Los objetivos principales son los de administración de proyectos financieros de organismos de integración, administración de inversiones del sector popular, promoción del desarrollo tecnológico del sector de ahorro popular, gestionar créditos del exterior a representación del gobierno federal en materia de ahorro popular (a excepción de los monetarios), realizar investigación necesaria para el fomento del desarrollo del sector, trabajar de forma conjunta con las instituciones del sector, administrar sus fideicomisos propios de su objeto y administrar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de los servicios financieros del sector (LOBANSEFI, 2001, art. 7 y 8).

Mientras que para el cumplimiento de su objeto, se encuentra facultado el banco para realizar operaciones financieras en términos del artículo 46 de la LIC para establecer planes de ahorro, emitir o garantizar valores y obligaciones de terceros, contratar créditos, adquirir tecnología para el cumplimiento de sus funciones, emitir certificados de participación para fideicomisos, otorgar financiamiento a fondos y fideicomisos, realizar sorteos y realizar todas las demás operaciones que establezca la SHCP mediante normas.

4. Capital Social: Se representa por certificados de aportación como en el PANHAL y en las demás instituciones nacionales de crédito, se dividen en serie A con 66% del total y en serie B con el 34%; los de serie A son suscritos por el Gobierno Federal y los de serie B por el gobierno federal y por personas físicas o morales.

5. Administración: La administración corresponde al Consejo Directivo y al Director General; el Consejo Directivo está conformado por nueve consejeros propietarios, los cuales son el Secretario de Hacienda, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Secretario de Economía y el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (que pueden designar suplentes), dos consejeros de la serie B y dos consejeros independientes, quienes no pueden tener suplentes. De los artículos 17 al 23, vienen los requisitos, términos y facultades del Consejo Directivo; entre las facultades más importantes del consejo encontramos que pueden aprobar el informe anual de actividades rendido por el Director General, aprobar las reglas generales de los instrumentos de captación del banco, la adquisición y uso de tecnología, los programas específicos y reglamentos internos de la institución, los tabuladores e incrementos de sueldos y prestaciones; expedir la normativa en materia de adquisiciones y manejo de recursos materiales, las normas presupuestarias entre otras funciones dadas por el reglamento orgánico del banco.

En cuanto a la Dirección General, está encargada a una persona designada por el Ejecutivo federal, a través de la SHCP, quien llevará a su cargo la administración y representación legal del banco, sin perjuicio de las facultades del consejo directivo; entre sus funciones están la del ejercicio de toda clase de actos y documentos inherentes al objeto del banco, ejecutar las resoluciones del Consejo Directivo, llevar la firma de la institución, actuar como delegado fiduciario general, decidir la designación y contratación de los servidores públicos de la institución en 3 jerarquías menores a él (en concordancia con la fracción I del artículo 42 de la Ley

de Instituciones de Crédito), autorizar los balances mensuales de la institución, participar en las sesiones del consejo directivo (lo cual es distinto a su papel en el PANHAL, además de no estar establecido si cuenta con voz y voto), las conferidas por el reglamento orgánico y las delegadas por el consejo directivo.

6. Vigilancia: Está encomendada a dos comisarios, a uno de la SCDA (antecedente de la hoy SFP) y el otro por los consejeros de la serie B, cada comisario tiene un suplente.

7. Disposiciones Generales: Están encaminadas a lo relativo a los sorteos (artículos 28 y 29), los depósitos (artículo 30), los Estados de cuenta (artículo 31), formulación de programas operativos y financieros (artículo 32), operaciones con garantías reales (artículo 33), reservas y fondos (artículo 34), fideicomisos (artículo 35), cumplimiento de su objeto y operaciones de financiamiento (artículo 36) e informes de situación financiera (artículo 37); además, en un capítulo aparte titulado “Del Régimen Laboral”, se establece que las relaciones laborales están regidas por el artículo 123 apartado B fracción XIII bis de la CPEUM, además de la ley reglamentaria de dicho precepto.

De lo anterior es importante resaltar que esta Ley Orgánica va a contener en esencia todo lo relacionado al cumplimiento del objeto de una Banca de Desarrollo, al contrario de la LAN y de la LOPANHAL; leyes que además de fijar un número limitado de las funciones del organismo, se enfocaban en un producto (los bonos del ahorro nacional); con esto, se le da mayor flexibilidad normativa al ahora BANSEFI para que pueda emitir una gran serie de herramientas que apoyen al sector del ahorro y crédito popular, haciéndolo adecuado para las exigencias que se le pedían al Estado en atención al sector que hasta hace años apoyó de forma directa el PANHAL; esto se verá reflejado en los productos bancarios que ofreció BANSEFI hasta el final de sus operaciones con la llegada del Banco del Bienestar.

2.2.4. Productos Bancarios Ofrecidos

Los productos bancarios ofrecidos por BANSEFI²⁹ hasta el final de sus operaciones fueron los siguientes:

- a) DEBICUENTA BÁSICA: Cuenta de depósito a la vista con tarjeta de débito asociada como medio de acceso. Para personas físicas cuyo abono mensual no exceda el importe que determine el Banco de México. Sin intereses.
- b) CUENTAHORRO INFONAVIT: Plan de ahorro para derechohabientes del INFONAVIT, con relación laboral vigente, desde de un bimestre cotizando. Al cumplir con su plazo y meta de ahorro, se les garantiza su crédito.
- c) CODES: Título de crédito que puede ser adquirido por personas físicas o morales como medio de pago a terceros por sorteos, rifas, promociones, concursos, y garantías liquidas, entre otros.
- d) CUENTAHORRO: Cuenta de ahorro a la vista, permite disponer de su dinero en cualquier momento
- e) DEBICUENTA: Cuenta de depósito a la vista con y sin intereses con tarjeta de Débito
- f) CUENTAHORRO INFANTIL: Plan de ahorro para menores de 15 años con depósitos programados de 3 a 12 meses.
- g) AHORRASIF: Plan de ahorro dirigido a personas que no pueden comprobar total o parcialmente sus ingresos.
- h) VIVIENDAHORRO: Se otorga un subsidio gubernamental para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda o adquirir un lote con servicios a las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia

²⁹ Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, *Listado de Productos Ofrecidos por Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2016, [https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-productos-ofrecidos-por-Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros](https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-productos-ofrecidos-por-Banco-del-Ahorro-Nacional-y-Servicios-Financieros)

por calidad y espacios de vivienda, de acuerdo a las reglas de operación del programa "Vivienda Digna" de FONHAPO, que integren su aportación en una cuenta de ahorro en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

- i) TANDAHORRO: Plan que permite ahorrar de manera programada durante un plazo establecido.
- j) CUENTAHORRO CONAVI: Se otorga un subsidio y/o financiamiento a las personas que cumplan con las reglas de operación del Programa "Ésta es tu casa" de la CONAVI, con un ingreso menor o igual a la línea de bienestar, urbana o rural , que integren su aportación en una cuenta de ahorro en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- k) PAGARÉ CON RENDIMIENTO LIQUIDABLE AL VENCIMIENTO (PRLV): Inversión a plazo fijo con rendimiento liquidable al vencimiento.
- l) BIDES: Documentos de emisión exclusiva del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros que amparan un depósito en efectivo, el cual queda a disposición de la autoridad competente en materia judicial o administrativa

Del análisis de lo anterior, podemos observar que los productos que ofrecía Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros estaban destinados a dos principales rubros; por un lado tenemos los de inclusión financiera que estaban destinados a la promoción del ahorro entre los particulares (Cuentahorro, debicuenta [en todas sus modalidades], PRLV), otros orientados al crédito popular (AhorraSIF, Cuentahorro CONAVI, Vivienahorro) y los orientados al pago de prestaciones por parte de Estado en materia de sorteos y procesos administrativos y judiciales (CODES y BIDES). Con estos productos, se refleja el cumplimiento del objeto normativo del BANSEFI, además que se ve claramente la evolución que sufre en cuanto a su producto antecesor los bonos del ahorro nacional, que ahora son diversos productos financieros que también garantizan un pago de intereses al acreedor, pero que, además, lo ayudan a incluirse de forma legal y correcta al sistema financiero mexicano.

Vamos a observar que esta estructura que el BANSEFI guarda hasta el final de sus operaciones en 2019, va a ser fundamental para el funcionamiento del hoy Banco del Bienestar, ya que es la base formal del mismo, veremos en el siguiente capítulo que la instrucción encomendada por el Plan Nacional del Desarrollo es tomar como base el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros para transformarlo en una entidad que, además de cumplir con su objeto originario va a comenzar a cumplir la labor de ser un banco al alcance de todas las poblaciones vulnerables que les permitan, además de incluirse en el sistema financiero y bancario, poder administrar los recursos dispersados por el gobierno a los cuales son acreedores.

Capítulo Tres. El Banco del Bienestar (2018-Actualidad)

Ahora que conocemos todos los antecedentes del Banco del Bienestar S.N.C., I.B.D., vamos a poder entrar a fondo en su estudio como órgano administrativo del Estado; podremos observar que esta joven institución no tiene diferencias significativas de su antecesor, el BANSEFI, desde el hecho de que su Ley Orgánica no abrogó la ley anterior, sino que solo fue una reforma que cambió el nombre y ciertas disposiciones esenciales para el cumplimiento de su objeto normativo.

El Banco del Bienestar va a ser un proyecto bancario que tiene como objetivos primordiales la inclusión financiera y la distribución de los recursos devengados por los programas de asistencia social gubernamentales, bajo este fin, es que va a comenzar una serie de transformaciones que lo van a catapultar como una institución sin precedentes, con la ambición de ser la banca más grande del país, con un número de sucursales de 7,000 al final del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, con una presencia en la gran mayoría de los municipios del país. Este banco se plantea como la banca destinada a la dispersión de los apoyos económicos de programas sociales de las secretarías de Estado como lo pueden ser el programa de Jóvenes Construyendo el Futuro (programa de la STPS), Jóvenes Escribiendo el Futuro (programa de la SEP), Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (programa de la BIENESTAR), entre otros. Con esto busca que toda la población pueda acceder a los apoyos de los cuales son beneficiarios sin estar afectados por intermediarios que puedan impedir el goce y disfrute de los mismos, así como una paulatina inclusión de estos sectores de la población, al ahorro y al manejo prudente de sus finanzas personales.

Por esto mismo, debemos considerar que el Banco del Bienestar, no es solo el antiguo BANSEFI con otro nombre, desde su origen político contenido en el plan nacional de desarrollo, hasta su materialización con las reformas a la

LOBANSEFI, así como la relación que tiene este mismo con los programas gubernamentales implementados a partir del 2018 en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el Banco del Bienestar va a cumplir una tarea cada vez más compleja, que lo lleva a sobrepasar en cuanto a su capacidad técnica y trasfondo histórico, normativo y operativo; pero que con ayuda de una correcta implementación de ejes operativos interinstitucionales, podrá cumplir de forma adecuada; que incluso lo coloca en un panorama que en un futuro lo podría colocar como una institución bancaria innovadora y sin precedentes en la historia del sistema bancario mexicano, si se aprovechan las áreas de oportunidad existentes en la misma institución.

3.1. El Banco del Bienestar en el Plan Nacional de Desarrollo

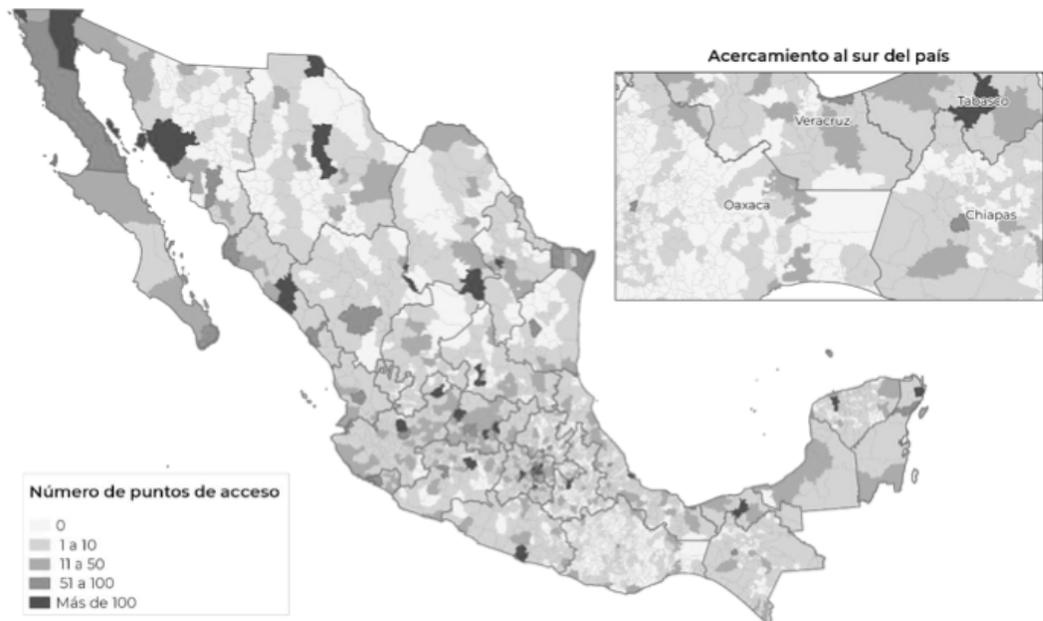
La creación del Banco del Bienestar fue una de las directrices de la política económica que se establecieron de forma explícita en el capítulo económico del PND del presidente Andrés Manuel López Obrador; el texto de dicho plan establece lo siguiente:

Creación del Banco del Bienestar

La gran mayoría de la población que se encuentra en situación de pobreza carece de acceso al sistema bancario. En muchos municipios del país no existe una sola sucursal de instituciones financieras y ni siquiera un cajero automático. Tomando como base la estructura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros), el gobierno federal está construyendo el Banco del Bienestar, cuyo propósito principal es ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y eliminar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas. De esta forma se eliminará la posibilidad de que se generen prácticas corruptas o clientelares en el manejo de los apoyos. El Banco del Bienestar

ampliará las menos de 500 sucursales con las que cuenta actualmente hasta alcanzar siete mil en todo el territorio nacional. (PND, 2019),

En dicho texto se establece una problemática, el hecho de que en el país un sector de la población carece de acceso al sistema bancario, además de la inexistencia de sucursales de instituciones financieras en ciertos municipios, esto es algo que está respaldado por la siguiente información rescatada del PAIF de 2020 en cuanto al hecho que si bien el 76.5% de la población puede acceder al menos a una sucursal a una distancia de 4 kilómetros, esto representa solo al 19.3% de localidades con más de 20 habitantes, siendo que en México solo existe una cobertura del 51% de los municipios del país que cuentan con sucursales bancarias³⁰.



Fuente: CNBV, mes de diciembre 2019

Lo anterior resulta importante, ya que se puede decir que en efecto existen obstáculos materiales que impiden a la población integrarse de forma cómoda al

³⁰ CNBV, *Panorama Anual de Inclusión Financiera 2020*, CNBV, SHCP, México, 2021.

sistema financiero mexicano; para solucionar esto se propone la creación del Banco del Bienestar, tomando en consideración la estructura ya existente del BANSEFI, pero agregando un objetivo el cual es el de ser el eje dispersor de recursos para los acreedores de los programas sociales del gobierno; eliminando intermediarios que puedan hacer vulnerable las entregas de apoyos en cuanto a la corrupción y manejo clientelar de los mismos.

Así también, se plantea la expansión de las poco menos de 500 sucursales con las que contaba el BANSEFI hasta su cambio de denominación a Banco del Bienestar, hasta las 7,000 sucursales; lo anterior resulta sorprendente si tomamos en cuenta que para 2020, existían en el país solo 12,181 sucursales bancarias de las 50 bancas existentes³¹, lo que supondría que el Banco del Bienestar, al final del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, sería el banco más grande de México, desplazando a Banco Azteca, que al año 2020 tenía cerca de 1,941 sucursales³² y quien al igual que el Banco del Bienestar, fungió un momento como auxiliar en la entrega de apoyos económicos de los programas sociales gubernamentales³³.

En el PND 2019-2024, se plantea el momento normativo de este organismo que es el Banco del Bienestar; a partir de ahí, comenzará el momento operativo mediante las reformas y adiciones que se hicieron a la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; en estas reformas se va a dotar al Banco del Bienestar de una serie de disposiciones que no solo van a dar un cambio a la razón social del mismo, sino también al objeto de este, que mediante la implementación de acciones en conjunto con otras dependencias de la administración pública federal en coordinación con los gobiernos locales y municipales van a comenzar el programa de expansión de sucursales así como

³¹ Ibidem p.22

³² Ídem

³³ Banco Azteca, *Programas Sociales*, Banco Azteca S.A, México, 2022, <https://www.bancoazteca.com.mx/servicios/programas-sociales.html>

de manejo y administración de dispersión de recursos económicos derivados de la implementación de los programas sociales gubernamentales.

3.2. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LOBANSEFI

El viernes 19 de julio de 2019, se emite un decreto de reforma por el cual se adicionan diversas disposiciones de la LOBANSEFI; con este decreto se comienzan a materializar las directrices establecidas en el PND 2019-2024 respecto de la creación del Banco del Bienestar, que más que la creación de una banca sería la transformación de una.

En dicho decreto, se van a establecer una serie de artículos que van a dar estructura a la hoy vigente LOBB entre los cuales debemos de destacar el artículo único del decreto, que establece que se *reformen la denominación de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, para quedar como "Ley Orgánica del Banco del Bienestar", así como los artículos 1; 2, fracciones I y III; 3, párrafos primero y segundo; 4; 7, fracciones III, VII, X y XI; 8, fracciones II, XII y XIII; 8 Bis, primer y tercer párrafos; 17, fracción I; 25, primer párrafo; 36, último párrafo, y se adicionan las fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI al artículo 7; las fracciones XIV, XV y XVI al artículo 8, y un artículo 25 Bis, para quedar como sigue. [...] (DRLOBANSEFI, único)*

En dicho artículo, se establece el cambio más importante del decreto, el cual es el cambio de denominación de BANSEFI a Banco del Bienestar; si bien existen otros cambios mínimos, que van orientados a ampliar el alcance de disposiciones preexistentes en la LOBANSEFI como la ocurrida en el artículo 4 de la LOBB; en este cambio, se le da al Banco del Bienestar la capacidad de administrar sus sucursales, agencias, oficinas y corresponsalías con la única responsabilidad de informar a la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público según lo que se entiende por secretaría en concordancia con lo establecido en ley), mientras que para cuestiones relacionadas a sucursales en el extranjero, debe de existir autorización; cosa contraria a lo que ocurría con BANSEFI, banca que requería

para su administración de sucursales dentro y fuera del país, dar aviso y estar autorizada por la Secretaría de Hacienda; esto con la finalidad de dar una mayor celeridad al objetivo de aperturar un gran número de sucursales en plazos de tiempo breves.

En el decreto se van a comenzar a dar más facultades al Banco del Bienestar que van a permitir que las administraciones venideras del mismo, puedan cumplir con el objetivo de hacer un banco con la capacidad material de cumplir las funciones que ya tenía como BANSEFI, además de las encomendadas por el PND como lo son la de dispersión de recursos y la de inclusión financiera al sector de la población que carece hasta antes de la aplicación de dicho plan, de una sucursal bancaria en la cual pueda administrar su dinero, así como los recursos devengados por los programas de asistencia social gubernamentales.

3.3. Naturaleza jurídica del Banco del Bienestar

Una vez que entendemos como el BANSEFI se transforma a lo que hoy conocemos como el Banco del Bienestar, podemos rescatar de su ley orgánica vigente (a 25 de julio de 2022), la naturaleza jurídica de esta institución, la cual va a estar establecida en el artículo primero de la LOBB, la cual no cambia con respecto de la LOBANSEFI que establecía que este mismo era una S.N.C., I.B.D.

El Banco del Bienestar, se va a regir bajo la misma naturaleza jurídica de su antecesor, esto tiene sentido, considerando que las reformas principales sustanciales del decreto que reformó al BANSEFI al Banco del Bienestar, fueron en materia de denominación y de ampliación de facultades; el Banco del Bienestar, va a conservar su papel de S.N.C., I.B.D., con personalidad jurídica y patrimonio propios; interesante será analizar si a futuro, el papel que juegue en la dinámica económica y financiera de la población mexicana, lo haga acreedor de una mayor autonomía y protección jurídica de gestión que lo pueda involucrar en una posible autonomía constitucional, como ocurrió en algún momento con el INEGI.

3.4. Ley Orgánica del Banco del Bienestar y su objeto normativo

Nos referimos como Ley Orgánica del Banco del Bienestar al cuerpo normativo vigente de la institución homónima; una vez que surte efecto el decreto de reforma analizado en el punto 3.2 relativo a modificaciones a la anterior LOBANSEFI, algo interesante es, que si nos dirigimos al cuerpo normativo sujeto a análisis en este punto del presente capítulo, encontraremos mención a la denominación anterior de esta LOBB en el título de la misma;

Además, veremos que la fecha de publicación de la LOBANSEFI se mantiene, ya que como se esclareció en lo referente al decreto de reforma el cuerpo normativo se mantiene vigente, pero con cambios en la denominación del anterior BANSEFI para pasar a denominarse Banco del Bienestar.

Lo anterior no exhibe ninguna contradicción con lo establecido en el PND 2019-2024, que dio origen al actual Banco del Bienestar, ya que se menciona explícitamente que para la creación de este mismo, se tomaría la estructura existente del BANSEFI, aunque haciendo ajustes normativos necesarios para el cumplimiento de su nueva encomienda de ser un eje dispersor de recursos públicos producto de la aplicación de los programas sociales gubernamentales.

Resulta interesante entonces, analizar las características principales de la hoy vigente LOBB y rescatar las mismas para conocer cuáles serán sus principales encomiendas de ley, entre otras cosas.

1. La naturaleza jurídica del Banco del Bienestar es la de un organismo descentralizado, empresa de participación estatal mayoritaria, S.N.C., I.B.D.

2. Su objetivo normativo le indica funciones de banca social conforme los objetivos de promoción y facilitación del ahorro (objetivo que encontramos desde su origen como PANHAL), el acceso al financiamiento, la inclusión financiera, la perspectiva de género y la inversión del sector (que en el artículo segundo se establece será el

conformado por las personas físicas y morales que, de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Directivo, tengan acceso limitado a los servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica, y a las personas morales a que se refieren la LAyCP y la LRSCAyP), lo referente al ofrecimiento de servicios y productos financieros de primer y segundo piso entre los mismos (el sector), así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el uso de productos y servicios financieros que atiendan a las necesidades de este.

Lo anterior es algo que ya encontrábamos de cierta forma en la LOBANSEFI, es interesante analizar la última encomienda que se le da en el texto la cual establece que el banco debe *“dispersar los recursos destinados a subsidios y programas sujetos a reglas de operación de las dependencias y entidades.”*

Es interesante que en el texto normativo, vemos que se dan varias especificaciones respecto de las labores de auxilio multidisciplinario al sector del ahorro popular; de las 173 palabras que contiene el texto normativo, 153 palabras están relacionadas con esta misma labor; sin embargo, dentro de las adiciones que se hacen en las reformas a la LOBANSEFI para convertirlo en el Banco del Bienestar, se agrega el renglón relativo a dispersión de recursos, que a pesar de ser solo un renglón con 20 palabras, se ha convertido de forma fáctica en la labor principal del Banco del Bienestar.

3. En cuanto a sus objetivos, los principales son los de administración de proyectos que atiendan necesidades del sector (de ahorro popular), administración de inversión de capitales del mismo, promoción de desarrollo tecnológico y adopción de modelos novedosos, ser agente financiero del gobierno federal en lo relativo a la administración de créditos del exterior para el sector, administrar sus permisos, generación de estudios socioeconómicos, acciones conjuntas de financiamiento con otras instituciones de crédito, administración de

fideicomisos, administración de proyectos de atención a las necesidades de servicios, actividades de promoción y conformación del sector, administración de programas de promoción al ahorro, participación en actividades inherentes a su objeto, administrar programas de promoción al ahorro, administración de la dispersión de recursos de programas gubernamentales, promoción de programas para la inclusión financiera, generar productos de crédito, inversión y ahorro, suscribir convenios de coordinación para incluir servicios financieros de los programas y productos diseñados por la institución y difundir los productos financieros diseñados por la institución.

Mientras que para el cumplimiento de su objeto, se encuentra facultado el banco para realizar operaciones financieras en términos del artículo 46 de la Ley de Instituciones de crédito; establecer planes de ahorro; emitir o garantizar valores y obligaciones de terceros, contratar créditos, adquirir tecnología para el cumplimiento de sus funciones, emitir certificados de participación para fideicomisos, otorgar financiamiento a fondos y fideicomisos, realizar sorteos, participar en AFORES, invertir en sociedades que presten servicios a la institución, actuar como cámara de compensación y liquidador de operaciones que realicen las entidades de ahorro y crédito popular y como representante de dichas entidades en cualquier otra cámara de compensación, participar en el capital social de sociedades de inversión, fomentar el crédito de consumo, actuar como fiduciaria en fideicomisos emisores de certificados bursátiles, recibir mandatos para administrar recursos de terceros y realizar las demás operaciones y servicios de naturaleza análoga o conexas que autorice y regule la SHCP, oyendo la opinión de BANXICO y de la CNBV.

Como podemos observar, existen cambios marginales respecto de la LOBANSEFI, dichos cambios versan principalmente respecto de una mayor capacidad de inclusión de comunidades indígenas y promoción a la tecnología en el sector.

4. Su capital social se representa por certificados de aportación como en su antecesor el PANHAL y en las demás sociedades nacionales de crédito, se dividen en serie A con 66% del total y en serie B con el 34%; los de serie A son suscritos por el Gobierno Federal y los de serie B por el gobierno federal y por personas físicas o morales.

El capital social no encuentra cambio alguno respecto de lo que fue en su momento el BANSEFI.

5. Administración: La administración corresponde al Consejo Directivo y al Director General; el consejo directivo está conformado por nueve consejeros propietarios, los cuales son el Secretario de Hacienda, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Secretario de Economía y el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (que pueden designar suplentes), dos consejeros de la serie B y dos consejeros independientes, quienes no pueden tener suplentes. De los artículos 17 al 23, vienen los requisitos, términos y facultades del Consejo Directivo; entre las facultades más importantes del consejo encontramos que pueden aprobar el informe anual de actividades rendido por el Director General, aprobar las reglas generales de los instrumentos de captación del banco, la adquisición y uso de tecnología, los programas específicos y reglamentos internos de la institución, los tabuladores e incrementos de sueldos y prestaciones; expedir la normativa en materia de adquisiciones y manejo de recursos materiales, las normas presupuestarias entre otras funciones dadas por el reglamento orgánico del banco.

En cuanto a la dirección general, está encargada a una persona designada por el Ejecutivo federal, a través de la SHCP, quien llevará a su cargo la administración y representación legal del banco, sin perjuicio de las facultades del consejo directivo; entre sus funciones están la del ejercicio de toda clase de actos y documentos inherentes al objeto del banco, ejecutar las resoluciones del Consejo Directivo, llevar la firma de la institución, actuar como delegado fiduciario general, decidir la designación

y contratación de los servidores públicos de la institución en 3 jerarquías menores a él (en concordancia con la fracción I del artículo 42 de la Ley de Instituciones de Crédito), autorizar los balances mensuales de la institución, participar en las sesiones del consejo directivo, las conferidas por el reglamento orgánico y las delegadas por el consejo directivo.

En cuanto a la conformación del Consejo Directivo y las facultades del Director General, no se encuentra con cambios importantes; salvo que en el artículo 25 Bis, se les otorga la facultad de expedir documentos certificados existentes en los archivos de sus direcciones en cargo, lo cual es interesante ya que se le dota de cierta fe pública.

6. Vigilancia: Se establece que se realizará por los órganos y en los términos señalados en la LIC (Título Séptimo, Capítulo II) y las disposiciones de carácter general que emita la CNBV.

7. Disposiciones Generales: Están encaminadas a lo relativo a los sorteos (artículos 28 y 29), los depósitos (artículo 30), los Estados de cuenta (artículo 31), formulación de programas operativos y financieros (artículo 32), operaciones con garantías reales (artículo 33), reservas y fondos (artículo 34), cumplimiento de su objeto y operaciones de financiamiento (artículo 36) e informes de situación financiera (artículo 37); además, en un capítulo aparte titulado “Del Régimen Laboral”, se establece que las relaciones laborales están regidas por el artículo 123 apartado B fracción XIII bis de la CPEUM, además de la ley reglamentaria de dicho precepto.

No existen cambios importantes salvo la derogación del artículo 35 que establecía disposiciones específicas respecto a fideicomisos.

De lo anterior es importante resaltar, que esta Ley Orgánica no encuentra cambios importantes en cuanto al objeto y administración del Banco del Bienestar, posee únicamente como reformas importantes, las relacionadas con la denominación del Banco del Bienestar y un agregado minúsculo en su objeto normativo que le permite ser administradora de los recursos devengados para apoyos gubernamentales en coordinación con las otras secretarías de Estado.

3.5. Productos bancarios ofrecidos

Los productos bancarios que ofrece el Banco del Bienestar siguen siendo productos anteriormente ofrecidos por el BANSEFI, existen productos “nuevos” en el catálogo de productos ofrecidos por el Banco del Bienestar pero lo cierto es que los anteriores, son productos que fueron planeados en los últimos años de existencia del BANSEFI y que hasta la transformación al Banco del Bienestar, vieron la luz al público; por lo que podemos afirmar que el Banco del Bienestar, a julio de 2022³⁴, no ha creado ningún producto bancario novedoso.

Los productos anteriormente mencionados son los siguientes:

- a) NÓMINA BÁSICA BANCO DEL BIENESTAR: Es una cuenta de depósito a la vista con tarjeta de débito asociada como medio de acceso, con objeto de recibir los salarios y demás prestaciones liquidadas relativas a la relación laboral y cuyo abono mensual no exceda el importe equivalente a 165 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal.
- b) CETESDIRECTO: El único medio en México que te permite invertir en instrumentos financieros gubernamentales desde 100 pesos, por teléfono o desde tu computadora, con plazos desde 1 mes hasta 10, 20, y 30 años, respaldados por el Gobierno Federal.
- c) REMESAS INTERNACIONALES: Por medio de L@ Red de la Gente, se busca propiciar el envío de divisas del extranjero a nacionales.
- d) REMESAS NACIONALES: Envío de efectivo de moneda nacional en territorio nacional.
- e) MICROSEGUROS DE VIDA: Seguro por muerte natural, enfermedad o accidente, sin examen médico, pago de póliza anual, liquidación de prima en una sola exhibición, de 15,000 a 75,000 pesos de suma asegurada.

³⁴ Banco del Bienestar, Productos y Servicios Personas, Banco del Bienestar, SHCP, México, 2022, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/productos-y-servicios-personas>

Es importante señalar que las becas, los apoyos gubernamentales, y las pensiones pagadas por medio del Banco del Bienestar en auxilio de las dependencias gubernamentales emisoras de dichos apoyos, no son productos bancarios, ya que el banco solo administra el pago de dichos apoyos por medio de sus “debicuentas”, con las que las personas tienen el control de su dinero y son propicias a la inclusión de los servicios financieros³⁵.

3.6. El cambio del objeto normativo del Banco del Bienestar desde su origen como el Patronato del Ahorro Nacional, como elemento de identidad intrínseco del mismo y su importancia en la definición de la institución como banca de desarrollo.

Al filósofo griego Heráclito de Éfeso, se le atribuye una frase que versa “lo único constante es el cambio”, probablemente por sus reflexiones respecto del devenir perpetuo y la lucha de opuestos que representaba como el fuego, quien se mantiene consumiendo y cambiando la materia³⁶. Si bien lo anterior es debatible, lo cierto es que desde el ámbito jurídico, sobre todo en el sistema jurídico mexicano, el cambio administrativo en las instituciones y en su normatividad es algo que ocurre de forma lenta en el transcurso de cada sexenio, y de forma abrupta con la llegada de uno nuevo; no por nada nuestra constitución, a 27 de octubre de 2018, ha tenido 707 reformas desde su promulgación en 1917³⁷.

³⁵ Banco del Bienestar, Comunicado No. 21/2021. Banco del Bienestar, SHCP, 2021, Sitio Web: <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/prensa/comunicado-no-21-2021?idiom=es>

³⁶ Heráclito, et. al, Textos Presocráticos, 1a edición, Tirant Editorial, México, 2010, pg. 23.

³⁷ Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, *La Constitución Política de México es una de las más reformadas en el mundo, señala el IBD*, Senado de la República, México, 2021,

Es evidente que formando parte de este sistema jurídico, el Banco del Bienestar no es la excepción; tanto a nivel normativo como a nivel orgánico, ha sido una institución que ha tenido una gran serie de cambios a lo largo de su historia, cambios propiciados por una gran serie de eventos históricos y políticos que lo han llevado de ser una institución administradora de un único producto financiero, a una banca establecida con un catálogo de productos diversos y con sucursales en todo el interior de la república con un plan de expansión que la catapultó a ser la institución bancaria más grande de México.

La disposición que más refleja los cambios históricos del Banco del Bienestar, es la que en cualquier momento haya referido a un objeto normativo en la institución, para ello retomaremos tanto el primer objeto contenido en la primera LAN, hasta el contenido en la actual LOBB;

LEY	OBJETO NORMATIVO
<p>LEY DEL AHORRO NACIONAL</p>	<p><i>Artículo 1.- Para estimular el ahorro nacional y aprovecharlo en el desenvolvimiento económico del país, se autoriza al Ejecutivo Federal para emitir y colocar Bonos del Ahorro Nacional en los términos de la presente ley.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 2º.- El Patronato del Ahorro Nacional es el organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de realizar los objetivos sociales, económicos y de interés público establecidos en la ley.</i></p>

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42439-la-constitucion-politica-de-mexico-es-una-de-las-mas-reformadas-en-el-mundo-senala-el-ibd.html>

<p>LEY ORGÁNICA DEL PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL</p>	<p><i>ARTICULO 3º.- El Patronato del Ahorro Nacional tendrá por objeto fomentar el ahorro nacional, mediante los instrumentos de captación que se establecen en esta Ley, en beneficio del desarrollo económico del país.</i></p>
<p>LEY ORGÁNICA DEL BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS</p>	<p><i>Artículo 3.- El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.</i></p>
<p>LEY ORGÁNICA DEL BANCO DEL BIENESTAR</p>	<p><i>Artículo 3.- El Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, realizará funciones de banca social, para lo cual tendrá por objeto promover y facilitar el ahorro, el acceso al financiamiento en condiciones equitativas, la inclusión financiera, el uso y fomento de la innovación tecnológica a fin de procurar mejores condiciones a los integrantes del Sector, la perspectiva de género y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros de primer y segundo piso entre los mismos, canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el uso de productos y servicios financieros que atiendan las necesidades del Sector y que promuevan la adopción de modelos de negocio y tecnologías financieras innovadoras que</i></p>

	<i>impacten en el sano desarrollo del Sector y, en general, que la actividad de la Institución contribuya al desarrollo económico a nivel nacional y regional, proporcionar asistencia técnica y capacitación a los integrantes del Sector, así como dispersar los recursos destinados a subsidios y programas sujetos a reglas de operación de las dependencias y entidades.</i>
--	---

Vamos a recapitular lo visto a lo largo del capítulo segundo de la presente tesis; como recordaremos, en sus inicios el Banco del Bienestar no era una institución bancaria sino un organismo descentralizado creado específicamente para la administración de los Bonos del Ahorro Nacional, producto que traía aparejada la obligación del Estado mexicano de otorgar un rendimiento al vencimiento del bono para los portadores y nominados de los mismos, estos bonos fueron durante muchos años, la forma de ahorro de miles de mexicanos, quienes además de encontrar la posibilidad de ahorrar e invertir su dinero también fueron partícipes de una serie de sorteos que les posibilitaban el obtener mayores rendimientos de su ahorro en caso de resultar ganadores; los bonos además se usaban como una forma de pago de sorteos y concursos para una gran serie de instituciones tanto públicas como privadas; hasta la aparición de las primeras crisis financieras de las últimas tres décadas del siglo XX, los bonos cayeron en desuso, y se comienza la necesidad de transformar el objeto del PANHAL, con la finalidad de que esta institución reflejara por primera vez de forma clara su objeto normativo y lo impulsara con la conformación de otros productos; esto se da con la llegada de la LOPANHAL.

La LOPANHAL ya no habla sobre los Bonos del Ahorro Nacional, para esta ley el patronato no solo es la institución administradora de los bonos, ya es una institución de fomento al ahorro popular, con este cambio normativo se incluye también el producto de los Planes de Ahorro, como una alternativa a los Bonos del Ahorro Nacional que todavía se encontraban en vigencia y en emisión; este

objeto con el que contó el PANHAL es más amplio, le otorga una apertura para que diversificara sus productos, e incluso generar nuevas formas de apoyar al ahorro de la población, esto le otorga por primera vez al Patronato una razón de existir, independiente de un producto financiero como lo fueron los bonos.

Cuando el PANHAL se transforma en el BANSEFI, se dan los cambios más importantes en la institución desde su creación hasta la fecha; es en este momento donde se convierte en una Banca de Desarrollo, la posibilidad operativa con la que cuenta el banco para entonces le permite diversificar su catálogo de productos como nunca antes, se abren las primeras debicuentas, se generan planes de ahorro con otras instituciones como el INFONAVIT y la CONAVI para que los ahorradores se vuelvan sujetos de crédito, existe una expansión de sucursales por todo el país y lentamente el banco se vuelve una banca de primer piso, con sucursales en donde las personas pueden retirar y manejar su dinero, todo con las ofertas financieras atractivas con las que cuenta cualquier banca de desarrollo y que existen para el único fin de apoyar a los sectores que auxilian.

Finalmente, el hoy Banco del Bienestar, conserva por lo menos normativamente, todas estas transformaciones que sus antecesores trajeron consigo; es el heredero de una historia poco explorada y documentada, que se remonta al año 1949, y que ha tenido como clave la inclusión de la población en general a los servicios financieros del Estado mexicano; algo para señalar es que si bien se sigue normativamente indicando una necesidad del banco de ser la institución bancaria de desarrollo involucrada en el sector de ahorro popular, lo cierto es que con la adición que se le hizo a su objeto normativo referente a la administración de la dispersión de recursos gubernamentales, el banco ha ido rezagando este objeto, y ha buscado desesperadamente hacer llegar dos mensajes a población mexicana; que es el banco encomendado a la dispersión de los recursos gubernamentales y que busca expandir su presencia aún más para que las personas puedan cobrar estos recursos; desplazando evidentemente la loable misión que constituyó en un inicio al mismo, y poniéndolo a su vez, como un importante eje en el manejo de la política pública de desarrollo económico y social en México.

Capítulo Cuarto. Impacto del Banco del Bienestar en el Desarrollo Económico y Social de México

Encontramos en el capítulo anterior, todo el contexto referente al Banco del Bienestar, así como un repaso rápido de la banca de desarrollo ejemplificada por una de sus instituciones integrantes; que la importancia de la banca de desarrollo radica principalmente en su capacidad de integrar a sectores vulnerables y específicos a la dinámica financiera nacional e internacional; buscan la integración de las personas y no la oferta de productos con fines de especulación comercial y de lucro; no son la banca comercial, estas son instituciones formadas por normativa técnica, especialistas, personal operativo y expertos que buscan mejorar la calidad de vida de los sectores a los que atienden por medio de un correcto manejo de sus recursos e inteligencia financiera que potencialice sus metas y sueños en cuanto a lo que los recursos financieros puedan aportar.

La banca de desarrollo se compone por instituciones que dentro del sistema económico capitalista buscan aminorar las desventajas que trae consigo el libre mercado, su naturaleza social es indiscutible; no son instituciones que regalan a sus usuarios las cosas, buscan la inclusión de sectores por medio de las buenas prácticas bancarias, manejando tasas de intereses preferenciales y apoyando en la gestión técnica del ahorro popular, del crédito popular y de cualquier sistema financiero que busque apoyar el desarrollo económico del sector al que están dirigidos.

La inclusión en el objeto normativo del Banco del Bienestar como un dispersor de recursos gubernamentales, traen consigo un parcial abandono a sus tareas principales encomendadas en la normatividad aplicable al mismo; si en algún momento se llegó a conocer cuál era el impacto que tuvo el PANHAL y el BANSEFI, hoy en día existe una falta de cuantificación y estudio respecto del impacto que pueda llegar a tener el Banco del Bienestar en el desarrollo de las políticas económica y social del gobierno mexicano; es por ello, que en el desarrollo del presente capítulo, se dará respuesta a la problemática principal de esta investigación.

4.1. El Banco del Bienestar y su papel en las políticas de desarrollo social y económico de México.

Como vimos en capítulos anteriores, el PND establece las directrices gubernamentales para el ejercicio del poder Ejecutivo en México; en el PND que da origen al Banco del Bienestar, podemos encontrar la esencia de la política de desarrollo social y económico en cuanto a lo que refiere a su presentación en el apartado de ejes rectores; en cuanto a los puntos: economía para el bienestar; el mercado no sustituye al Estado; por el bien de todos, primero los pobres y; no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera³⁸.

Los anteriores serán descritos de forma breve a continuación, con base en la información contenida en la presentación del PND 2019-2024:

- a) Economía para el bienestar: El Estado mexicano restará importancia a las calificaciones macroeconómicas ya que considera no son “un fin en sí”. Toma una bandera de inflexibilidad fiscal, austeridad presupuestal, combate a la corrupción, cese de contratamiento de préstamos, respeto a la autonomía de la banca central e inversión a la ciencia, investigación y educación.
- b) El mercado no sustituye al Estado: Se establece que los gobiernos de México durante un periodo de tiempo fueron gobiernos neoliberales; el neoliberalismo es la doctrina encargada de velar por un Estado sin intromisión en la economía, con directrices fiscales flexibles y con bajas regulaciones al mercado que permita una correcta implementación de la doctrina económica capitalista. Se deja en claro que el gobierno de México buscará fortalecer su presencia en el mercado, preservando el libre mercado con limitaciones y participaciones gubernamentales, características propias de un capitalismo social de mercado.
- c) Por el bien de todos, primero los pobres: La política social que se busca es de asistencia social, se desea que las poblaciones menos favorecidas puedan

³⁸ (PND, 2019)

atender sus necesidades elementales e integrarse de forma correcta a la sociedad.

- d) No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera: La política social busca ser integral, que los pueblos originarios, las mujeres, los adultos mayores, los jóvenes y los sectores vulnerables puedan participar en la vida pública del país, además de ser integrados al desarrollo económico que se califica de “excluyente”. Se busca que el modelo de desarrollo económico además de ser integral, también pugne por una defensa ambiental por un futuro.

Podemos definir entonces el PND que se presenta para el periodo de 2019 a 2024, como uno de corte social; orientado a la satisfacción de las necesidades de la población vulnerable, a construir un Estado interventor que pugne por el desarrollo integral de la economía y la sociedad y que remarca que es “diferente” a los gobiernos anteriores que se definen como “neoliberales”, por el análisis particular que hace el creador de este plan, el presidente Andrés Manuel López Obrador al momento de generarlo.

Es importante señalar, que ya conocemos de antemano como fue que el Banco del Bienestar se materializa como la institución que es hoy en día; esto debido a que en el capítulo anterior se aclararon todas las cuestiones relativas a su origen en el PND, mismo que en el presente capítulo, vemos que también define el curso de las políticas públicas de desarrollo económico y social; pero lo que queda ahora es justamente definir cuál es el papel en el desarrollo de estas mismas políticas, para lo cual, debemos de analizar su papel por separado tanto para las políticas de desarrollo económico, como para la política de desarrollo social.

4.1.1 El Banco del Bienestar como auxiliar en la política de desarrollo social.

El PND va a dedicar en su totalidad el capítulo segundo a establecer cual es la política de desarrollo social que el gobierno de México implementará para

con el que define como su objetivo más importante; construir un país de bienestar.

En todo lo que es la presentación del capítulo segundo que refiere a la política social, se va a establecer la búsqueda del Estado de bienestar en México, poniendo como antecedentes a los movimientos obreros y a los artículos 3, 27, y 123 de la constitución de 1917, como las bases del Estado de bienestar en México. Además, se establece que para lograrlo, debe de haber una fuerte presencia del sector público en la economía y una intervención estatal en la misma; se culpa de la crisis económica de 1973, 1976 y de 1982 en adelante, a las políticas neoliberales que imperaban en el país; se establece que para 2019, el entorno mundial hace imposible regresar a las estrategias de desarrollo estabilizador que marcaron al Milagro Mexicano, pero se proponen nuevas vías de desarrollo enfocadas en construir modernidad desde los cimientos económicos sin excluir a ninguna persona; la política social busca ser garante de derechos, incluyente, de oportunidades, garante del derecho a la vida, la integridad física y la propiedad (cuestión importante ya que se respeta la propiedad privada) y buscará combatir la pobreza y la marginación (que va muy de la mano con la política económica).

La política social trae consigo la implementación de ciertos programas gubernamentales, así como la creación de ciertas agencias garantes de la misma, dichos programas serán enlistados en el cuadro siguiente; en donde encontraremos un breve análisis, así como la relación directa que guarda cada uno de los programas gubernamentales con el Banco del Bienestar.

CONTENIDO DEL EJE DE DESARROLLO SOCIAL	CONTENIDO PRINCIPAL³⁹	ANÁLISIS	RELACIÓN CON EL BANCO DEL BIENESTAR
Programas	<p>1. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores da un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país.</p> <p>2. El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad apoya a niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que tienen discapacidad permanente, así como a personas con discapacidad de 0 a 64 años que</p>	<p>Tenemos nueve principales programas sociales, los cuales siguen el orden número establecido en el texto; los programas principalmente muestran la necesidad de resolver problemas relacionados a la educación (3 y 5), al acceso a servicios</p>	<p>En cuanto a la mayoría de los puntos (excluyendo al 7 y al 8 que están a cargo de la comisión Intersecretarial para la Reconstrucción y el INFONAVIT), se necesita una inyección de débito y crédito a la población objetivo de los programas sociales; dicha inyección de herramientas financieras debe de tener un operador, que para efectos prácticos</p>

³⁹ PND, 2019.

	<p>vivan en comunidades indígenas. Más de la mitad de las personas con discapacidad se encuentran además en situación de pobreza.</p> <p>3. El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior.</p> <p>4. Jóvenes Construyendo el Futuro tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se</p>	<p>para personas con discapacidad permanente y adultos mayores (1 y 2) , a la mejora del campo (6), al desarrollo de la vivienda (7 y 8) y al impulso económico (4 y 9).</p> <p>Los programas enumerados del 1 al 6 (excluyendo el 5), son programas asistenciales que buscan colocar dinero líquido a las poblaciones que cumplan ciertas condiciones, el quinto</p>	<p>termina siendo el Banco del Bienestar.</p> <p>Cada uno de los programas, corresponde a distintas secretarías en cuanto a la organización y la colocación de los recursos; el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Sembrando Vida y el Programa Pensión para el Bienestar de las personas con Discapacidad corresponden a la Secretaría del Bienestar, el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro a la</p>
--	--	---	--

	<p>encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral.</p> <p>5. Jóvenes escribiendo el futuro es un programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza.</p> <p>6. Sembrando vida es un programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral.</p> <p>7. El Programa Nacional de Reconstrucción está</p>	<p>programa Jóvenes Construyendo el Futuro, busca dar un salario mínimo a jóvenes sin experiencia que sean contratados bajo este programa por personas morales o físicas con actividad empresarial en México para tener una capacitación pagada y con ello facilidad para insertarse en el mercado laboral.</p> <p>Los programas 7 y 8 son programas orientados a la vivienda, en el</p>	<p>Secretaría de Educación Pública, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro a la Secretaría del Trabajo y Prevención Social y; el programa de Tandas para el Bienestar queda a cargo de la Secretaría de Economía en conjunto con la Secretaría del Bienestar.</p> <p>Todos estos programas, son dispersados mediante transferencia bancaria, en un comienzo, la mayoría de estos usaban bancas comerciales para este fin (e incluso pago en efectivo), pero paulatinamente, se ha</p>
--	--	--	---

	<p>orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos, y se aplica en Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México.</p> <p>8. Desarrollo Urbano y Vivienda. Hemos comenzado el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en 14 municipios del país, tanto en ciudades de la frontera norte como en polos de desarrollo turístico, para aminorar el contraste entre zonas con hoteles de gran lujo, desarrollos</p>	<p>séptimo, se da la operación mediante distintas tareas delegadas a una comisión y en el octavo, se inyectan recursos al Infonavit para reestructurar 194,000 créditos.</p> <p>En el noveno, se busca dar créditos a pequeños negocios a la palabra (sin estudios financieros).</p>	<p>buscado que el Banco del Bienestar pueda ser la única institución encargada de la dispersión de los recursos, que son enlazados por las secretarías, y que en una labor de auxilio el banco otorga por medio de su sistema bancario.</p>
--	--	--	---

	<p>urbanos exclusivos y colonias marginadas. Se realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos.</p> <p>9. Tandas para el bienestar. Un millón de pequeños negocios recibirán el beneficio de un crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas.</p>		
Derecho a la Educación	<p>Ante esta circunstancia, el gobierno federal se comprometió desde un inicio a mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa. La Secretaría de Educación Pública tiene la tarea de dignificar los centros escolares y el</p>	<p>El programa del derecho a la educación está orientada a dos principales objetivos, el primero de ellos es una reconciliación del gobierno federal con el magisterio, lo cual está impulsado</p>	<p>En este programa se establece la existencia de un apoyo económico a otorgar a los estudiantes; este apoyo se hace efectivo por medio del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, a cargo de la Secretaría de Educación Pública, pero otorgado efectivamente por</p>

	<p>Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión y el magisterio nacional se encuentran en un proceso de diálogo para construir un nuevo marco legal para la enseñanza.</p> <p>Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019, [...] , las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales.</p>	<p>principalmente con la derogación de la reforma educativa planteada en el gobierno anterior y en la construcción de universidades y el mantenimiento de las estructuras educativas ya existentes; se hace un claro énfasis en que los inscritos en estas nuevas universidades, recibirán de forma efectiva un apoyo en forma de beca.</p>	<p>el Banco del Bienestar cuando esta misma institución cuente con la estructura suficiente para poder dispersar los recursos.</p>
--	--	---	--

<p>Salud para Toda la Población</p>	<p>La administración que inició el 1 de diciembre de 2018 encontró un sistema de salud pública insuficiente, ineficiente, depauperado y corroído por la corrupción. Millones de personas no tienen acceso a ninguna de las instituciones o modalidades de ese sistema o bien enfrentan padecimientos para los cuales no hay cobertura.</p>	<p>Se establece que el sistema de salud en México es deficiente y se culpa a los gobiernos anteriores. Se recalca que el derecho a la salud es denegado parcial o totalmente para la población desprotegida.</p>	<p>No existe relación precisa entre este programa y el Banco del Bienestar.</p>
<p>Instituto Nacional de Salud para el Bienestar</p>	<p>El gobierno federal realizará las acciones necesarias para garantizar que hacia 2024 todas y todos los habitantes de México puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita, incluidos el suministro de medicamentos y materiales de curación y los exámenes clínicos.</p>	<p>Se busca crear un Instituto Nacional de Salud para el Bienestar que cumpla las tareas del Seguro Popular pero de forma “efectiva”, con ello las principales acciones</p>	<p>No existe relación precisa entre este programa y el Banco del Bienestar</p>

	<p>Este objetivo se logrará mediante la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, que dará servicio en todo el territorio nacional. a todas las personas no afiliadas al IMSS o al ISSSTE. La atención se brindará en atención a los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural, trato no discriminatorio, digno y humano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El combate a la corrupción será permanente en todo el sector salud. • Se dignificarán los hospitales públicos de las diversas dependencias federales. • Se priorizará la prevención de enfermedades mediante campañas de concientización e inserción en 	<p>son el combate a la corrupción, la dignificación de las estructuras de salud ya existentes y el impulso a campañas de prevención.</p>	
--	---	--	--

	<p>programas escolares de temas de nutrición, hábitos saludables y salud sexual y reproductiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se emprenderá una campaña informativa nacional sobre las adicciones. • Se impulsarán las prácticas deportivas en todas sus modalidades. 		
<p>Cultura para la Paz, el Bienestar y para Todos</p>	<p>Desde esta perspectiva, nadie debe ser excluido a las actividades y los circuitos de la cultura, los cuales representan, en la actual circunstancia, factores de paz, cohesión social, convivencia y espiritualidad.</p> <p>Al igual que en otros rubros, el gobierno federal priorizará en éste las necesidades de los sectores más marginados, indefensos y</p>	<p>Se busca la inclusión de todos en el sector cultural, y la participación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en conjunto con la Secretaría de Cultura, para promover la difusión y el enriquecimiento de</p>	<p>No existe relación precisa entre este programa y el Banco del Bienestar</p>

	<p>depauperados, e impulsará una vigorosa acción cultural en las zonas más pobres del país.</p> <p>Al mismo tiempo, sin descuidar las materias que por tradición han recaído en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Secretaría de Cultura promoverá la difusión, el enriquecimiento y la consolidación de la vasta diversidad cultural que posee el país y trabajará en estrecho contacto con las poblaciones para conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones en materia cultural. Los recintos tradicionalmente consagrados a la difusión del arte no deben centralizar y menos monopolizar la actividad cultural. Ésta debe poblar los barrios y las</p>	<p>las artes y la cultura en México.</p>	
--	---	--	--

	comunidades y hacerse presente allí en donde es más necesaria, que son los entornos sociales más afectados por la pobreza, la desintegración social y familiar, las adicciones y la violencia delictiva.		
--	--	--	--

*En cuanto al contenido del eje de desarrollo social, se tomó directamente de lo escrito en el punto dos del PND, en cuanto a sus programas parte de la política social, el análisis y la relación de los mismos con el Banco del Bienestar, de mi experiencia como servidor público en dicha institución.

Como podemos observar del análisis anterior, una gran cantidad de los programas gubernamentales a implementar son de entrega de apoyos económicos, con el objetivo de reducir brechas de desigualdad y acceso a los servicios del Estado para la población objetivo (discapacitados, adultos mayores, estudiantes y desempleados). La entrega se hace por transferencia bancaria, a comienzos de dichos programas, los bancos encargados eran bancas comerciales (principalmente Banco Azteca, por su presencia en municipios con poco acceso a otras bancas comerciales), aunque no se limitaba a este; la transformación del BANSEFI al Banco del Bienestar, tuvo como primer objetivo, lograr la presencia de una institución bancaria en todos los municipios del país, y que con esto los apoyos económicos puedan ser dispersados directamente a la población objetivo sin intermediarios privados; siendo el Banco del Bienestar el único intermediario para la entrega de apoyos de las secretarías encargadas de los programas a los beneficiarios de los mismos.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que el Banco va a cumplir un papel puramente auxiliar en la política de desarrollo social del PND 2019-2024, debido a que interviene de forma indirecta en los programas gubernamentales detallados en el mismo, como el encargado de dispersar los recursos devengados para el pago de apoyos que los programas gubernamentales ofrecen; en cuanto al impacto de este en la política económica, encontramos una mayor relevancia.

4.1.2 El Banco del Bienestar en la política económica.

Como vimos en el Capítulo Tercero, la creación del Banco del Bienestar se encuentra establecida en el el capítulo económico del PND 2019-2024 como parte de la política económica del mismo; en el texto normativo, se establece que la necesidad de la creación del Banco del Bienestar, tomando la estructura del BANSEFI, está orientada a acabar con una serie de “prácticas corruptas o clientelares en el manejo de apoyos (PND, 2019)”.

Uno de los problemas que pretende eliminar la existencia del Banco del Bienestar, es el acceso a la población a los servicios financieros; como pudimos analizar en el capítulo referido en el párrafo anterior, esto hasta cierto punto es una condición actual del mercado bancario mexicano; solo el 51% de los municipios del país cuentan con una sucursal bancaria⁴⁰, por ello, se plantea que el Banco si no llega a todos, llegue a la mayoría de los mismos, con un paquete de 7,000 sucursales previstas a final del periodo sexenal, esta cifra de sucursales no es algo que debamos de tomar a la ligera, considerando que la banca comercial con mayor alcance en el país, para 2020, solo contaba con 1,874 sucursales en todo el territorio nacional.

Otra de las problemáticas que pretende erradicar la creación del Banco del Bienestar como auxiliar de las políticas públicas de desarrollo económico y social, es la existencia de un banco capaz de ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas gubernamentales y eliminar el manejo de efectivo para el cumplimiento de dichos programas, con la finalidad de evitar conductas corruptas y clientelares en el manejo de los apoyos; esto es una tarea que se podrá cumplir con su creación, ya que las transferencias bancarias eliminan la necesidad de manejo de efectivo, a la vez que integran a la población al sistema financiero, al contar estos con una cuenta bancaria pueden acceder a servicios como inversiones, ahorro, créditos, entre otros más que el mismo banco es capaz de ofrecer en un momento determinado.

La esencia del banco, se encuentra en la inclusión financiera; la apertura de sucursales y el que abarquen una gran cantidad del territorio nacional permite a la población acceder a los servicios bancarios y financieros que hasta antes de la llegada de las mismas estaban restringidos por las condiciones del medio en el que habitan; si bien el Banco es y ha sido catalogado como un instrumento única y exclusivamente destinado a la dispersión de recursos devengados por medio de programas sociales, la realidad es que a pesar de ser esa su utilidad

⁴⁰ CNBV, *Panorama Anual de Inclusión Financiera 2020*, CNBV, SHCP, México, 2021.

más visible, también tenemos que observar que la llegada de estas sucursales trae forzosamente la inclusión de la población a todos los servicios financieros que podrían gozar en cualquier banca comercial, con la ventaja de contar con el respaldo gubernamental y con un ingreso fijo por medio de los programas sociales, que permita mejorar su calidad de vida; pensemos por ejemplo en las personas del campo, los sujetos agrarios gracias al Banco del Bienestar no solo pueden recibir su apoyo del programa PROSPERA, también pueden recibir dinero producto de la venta de sus cosechas y otros insumos; o las personas adultas mayores, quienes además de recibir su pensión universal por parte del programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, también pueden recibir depósitos por parte de sus hijos en otras ciudades e incluso remesas del extranjero; así también, la existencia de los bancos del bienestar y sus comisiones bajas (de \$10 pesos mexicanos a 2022), permiten que incluso los sectores de la población no pertenecientes a los beneficiarios de los programas sociales, puedan acceder a disposición de efectivo en cualquier lugar del país, lo que puede resultar benéfico para el turismo en zonas donde a veces la limitante esta relacionada con la adopción de las tecnologías del sistema bancario mexicano de la banca comercial (pagos con códigos QR, pagos con tarjeta o transferencia bancaria) por parte de las personas del medio urbano y con ingresos medios o altos, quienes al llegar a una zona rural, se ven imposibilitadas de disponer de sus recursos e inyectar dinero a la economía⁴¹.

Como resultado de su inclusión en el PND, el Banco del Bienestar, además de ser el canal principal para que la población acceda a sus apoyos a los cuales son acreedores por derecho, también es un medio para el acceso de la población a los servicios financieros, de ahí su doble meta y objetivo fundamental.

⁴¹ Edgar Juárez, *En zona rural un 99% paga en efectivo y en la zona urbana un 93%*, El Economista, México, 2019,

<https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/En-zona-rural-un-99-paga-con-efectivo-y-en-la-zona-urbana-un-93-20190120-0055.html>

El Banco del Bienestar, también auxiliará a los programas orientados a la autosuficiencia alimentaria y rescate al campo, en cuanto a los programas sociales que establecen entrega de apoyo económico directo o crédito.

Es entonces que podemos observar que el Banco cumple su objetivo como auxiliar de la política económica, ser una banca social con un impacto similar a la banca comercial que permita a todos los mexicanos incorporarse al sistema financiero de forma cómoda, al reducir los temas relacionados con distancias y accesibilidad a los municipios menos poblados y más rezagados del país.

Si bien, hemos podido observar que el Banco está orientado a la dispersión de recursos devengados por programas gubernamentales, lo cierto es que con el enfoque administrativo correcto y la difusión de una educación financiera correcta (mandato que como pudimos observar, se encuentra en su objeto normativo), esta institución también puede cumplir otro objetivo, el de ser el polo de accesibilidad al correcto manejo del ahorro y del crédito para el desarrollo, por esto a continuación, analizaremos el impacto que el Banco del Bienestar puede generar en la población a la cual está destinada su existencia.

4.2. Impacto al alcance de servicios financieros

Uno de los canales mediante el cual el Banco del Bienestar se ha hecho de futuros clientes y de público con potencial adaptación a los servicios financieros son los de dispersión de recursos gubernamentales; sin temor a desnaturalizar al recurso gubernamental directo de su objetivo programático, debemos de pecar de simplismo y decir que este recurso es visto por mucha población como “dinero a disposición abierta”, es decir, a pesar de que un recurso devengado para el “Programa de Becas Benito Juárez” tenga la finalidad de reducir la brecha educativa entre diversas poblaciones con ingresos distintos, mediante la disposición del recursos para la compra de útiles escolares, transporte y

alimentación⁴²; lo cierto es que la postura oficial del gobierno⁴³ es que los acreedores de dichos programas tienen la potestad de ejercerlas de la manera en que estos consideren (aunque se salga del objeto del programa). En palabras más sencillas, los programas si bien tienen un objetivo programático, lo cierto es que muchas veces se usan para solventar gastos que no concuerdan con los del objetivo. Esto es muy atractivo para la población en general, ya que, desde una perspectiva asistencialista, este es un recurso “gratuito” al que son acreedores sin tapujos más que el del proceso de inscripción al programa.

Al recibir los apoyos descritos anteriormente por medio del Banco del Bienestar, se les está abriendo una cuenta bancaria por medio de la cual reciben los anteriores; esta es una oportunidad para que, además de retirar su dinero en efectivo por medio del cajero, los usuarios puedan comenzar a utilizar los servicios que ofrece el mismo en cuanto a ahorro e inversión y con ello incentivar la educación financiera en este sector de la población.

El impacto al alcance de los servicios financieros es notorio, puesto que el número de usuarios de los mismos aumenta con lo anterior; así también, la posibilidad que el Banco del Bienestar brinda a los usuarios de acceder a productos como la inversión, el ahorro y el pago de servicios, genera condiciones favorables para la inclusión financiera.

⁴² Gobierno de México, Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior, Gobierno de México, México, 2022, <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-benito-juarez-para-jovenes-de-educacion-media-superior-216589>

⁴³ Regeneración, *Jóvenes tienen derecho a decidir en qué gastan beca: AMLO*. Periódico Regeneración, Regeneración, México, 2019, <https://regeneracion.mx/jovenes-tienen-derecho-a-decidir-en-que-gastan-beca-amlo/>

4.2.1. Apertura de sucursales del Banco del Bienestar y su impacto en el alcance de la población a los servicios financieros

El impacto principal del Banco del Bienestar respecto del alcance de la población a los servicios financieros es justamente la facilidad del acceso de la población a los mismos; un mayor número de sucursales en un mayor número de municipios implica necesariamente una mayor facilidad para acceder a los servicios anteriormente mencionados.

Bansefi desapareció con 429 sucursales que logró conjuntar alrededor de su vida desde la fundación de la misma como PANHAL, hoy en día tras la implementación con el Plan de Expansión que dicta el PND encontramos un total reportado a Julio de 2022 de 1,167 sucursales⁴⁴, esto quiere decir, que el Banco del Bienestar a Julio de ese mismo año abrió 738 sucursales, 1.72 veces las que contaba BANSEFI al momento de su desaparición, 5,833 sucursales lejos de las dictadas por el PND y 1533 sucursales lejos de la meta planificada para el año 2022⁴⁵. Con lo anterior podemos observar que tenemos una institución de banca en expansión, que tiene un objetivo determinado en cuanto al número de

⁴⁴ CNBV. *Núm. total de cajeros, sucursales, empleados, TPV's, contratos de tarjetas, etc.*, por institución. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2422B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>

⁴⁵ Programas para el Bienestar, *MAPA: UBICA LA SUCURSAL DEL BANCO DEL BIENESTAR MÁS CERCANA A TU DOMICILIO*, Presidencia de la República, Gobierno de México, México, 2022, <https://programasparaelbienestar.gob.mx/mapa-banco-del-bienestar-sucursales-retiros/#:~:text=Hasta%20agosto%20de%202022%2C%20el,llegar%20a%20%20mil%20700.>

sucursales a aperturar, pero que por las dificultades operativas que la expansión plantea, no ha logrado por mucho llegar al mismo.

A pesar de que los números parezcan lejanos y posiblemente difíciles de alcanzar con los recursos materiales y humanos existentes, el Banco del Bienestar es a fecha de hoy la I.B.D. con mayor número de sucursales en todo el país (le sigue Banjército con 83⁴⁶), quedando en el quinto lugar de Bancos (de Desarrollo y de Banca Múltiple) por número de sucursales.

Bancos de México por Número de Sucursales a Julio de 2022 ^{47*}									
									
1,995	1,726	1,276	1,255	1,167	1,154	1,037	879	645	469

*De izquierda a Derecha: Banco Azteca, BBVA, Bancoppel, Banamex, Banco del Bienestar, Banorte, Santander, HSBC, Inbursa, Scotiabank.

Si conocemos entonces, que el Banco del Bienestar ha tenido y tiene en mente el crecimiento de sucursales como una meta principal en su desarrollo; ¿podríamos afirmar que esto tiene un impacto positivo en el acceso de la población a los servicios financieros? En cierta forma, es evidente que la presencia de sucursales bancarias en todo el territorio nacional si es necesario para que la gente acceda a los servicios financieros, es evidente que el que exista

⁴⁶ CNBV. *Núm. total de cajeros, sucursales, empleados, TPV's, contratos de tarjetas, etc., por institución*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2422B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>

⁴⁷ CNBV, *Nota IFRS9 Portafolio de Información de la CNBV*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>

oferta de sucursales ayuda a que la población acceda a los productos bancarios, además tenemos otra cuestión importante, el hecho de que la condición del Banco del Bienestar como dispersor de recursos hace que se habiliten nuevas cuentas para atender la demanda que el mismo gobierno le genera al banco.

A pesar de lo anteriormente establecido, veremos en el siguiente apartado si realmente se está teniendo un impacto positivo en la inclusión financiera de la población, respecto del manejo de las cuentas activas del Banco del Bienestar.

4.2.1.1. Ventajas de la integración de la población al sistema financiero mexicano.

Como se observa, el Banco del Bienestar ha estado creciendo y que con ello las posibilidades de que la población pueda integrarse al sistema financiero también aumentan, con la llegada de sucursales a poblaciones cada vez más alejadas, debemos de repasar que ventajas puede tener la integración de la población al sistema financiero mexicano.

Una ventaja de lo anterior es el acceso al crédito; muchos de los créditos bancarios a excepción del crédito popular encuentran su nicho en la banca comercial, el que las personas puedan tener acceso a una sucursal bancaria, automáticamente los hace susceptibles de acceder a productos de crédito con mayor facilidad, sin intermediarios.

Otra de las ventajas son la diversificación en los sistemas de pagos tradicionales; el efectivo es en muchas ocasiones, el único medio de pago con el que las personas cuentan en las comunidades más alejadas de las sucursales bancarias, con la llegada de los bancos, se podrían acceder a los pagos con plásticos respaldados por instituciones de banca, depósito e incluso títulos de crédito, todo gracias a la existencia de sucursales en las cuales poder gestionar este dinero.

El ahorro también es una de las ventajas que la integración de la población al sistema financiero posee, no solo hablamos de ahorro bruto, sino también de ahorro para el retiro por medio de las AFORES, inversiones a corto, mediano y

largo plazo y otros productos financieros que el Banco del Bienestar proporciona y puede proporcionar en algún momento dado.

Como podemos observar, la mayoría, sino es que todas las ventajas de la integración de la población al SFM son en su mayoría en cuanto a la forma que la población puede manejar sus finanzas personales; y siendo hoy en día vital para la economía nacional el cuidado de las mismas, el que las personas físicas se integren al SFM es una prioridad para cualquier política de desarrollo económico que se tome en el presente y hacia el futuro.

4.2.2. Manejo de las cuentas por la población usuaria de los servicios de captación del Banco del Bienestar y su impacto en el servicio financiero de ahorro.

Para analizar el impacto que existe en materia de captación de recursos, es importante conocer lo referente a las cuentas de captación activas con las que cuenta el Banco del Bienestar.

A Junio de 2022, el Banco del Bienestar contaba con 7,904,423 cuentas de captación activas⁴⁸, esto es un gran contraste si observamos que uno de los bancos más importantes del país como lo es BBVA que cuenta con 39,152,440

⁴⁸ CNBV, *Número de cuentas de captación y saldo por institución Julio de 2022*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2421B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/750182/FICHA_ESTADISTICA_ABRIL-JUNIO_2022.pdf

contratos de débito⁴⁹, y con Banco Azteca, banca con mayor presencia en el país y con 17,465,540 cuentas de la misma naturaleza⁵⁰.

Uno podría pensar que el número de contratos es importante para la consecución del ahorro, a final de cuentas, a mayor número de cuentas mayor número de ahorradores; es importante tener un poco del contexto de estas cuentas; mientras que las bancas múltiples tienen cuentas que forzosamente dependen del interés de las personas por acceder a los servicios ofertados por las mismas instituciones, en la banca de desarrollo el acceso a estos servicios es en gran medida dependiente de la necesidad de la población de acceder al beneficio que un programa gubernamental distribuye por medio de estas. En palabras más sencillas, un usuario contrata una tarjeta de débito con BBVA porque ofrece servicios como banca en línea, transferencias interbancarias desde el celular y otros que facilitan el uso de métodos de pago bancarios; mientras que el Banco del Bienestar, incluso cuenta con el apoyo de Secretarías para gestionar la apertura de cuentas de beneficiarios de programas sociales.

Esto se puede ver reflejado de forma sencilla en el gran contraste que existe en cuanto a las cuentas nivel 2; estas cuentas son cuentas que piden requisitos mínimos para su apertura, por lo general son usadas para que las personas puedan incluirse de forma inmediata al sector financiero; la característica principal de las mismas son que la capacidad de las mismas están limitadas a 3,000 UDIS, lo que equivale a julio de 2022 a 19,644 pesos; es lo que usan muchas instituciones de asistencia social para dar becas educativas, por ejemplo, y lo que usa el gobierno para hacer llegar sus prestaciones. Una institución de banca múltiple en cambio, se caracteriza por tener una mayor cantidad de cuentas tradicionales, las cuales requieren para su apertura de distintos

⁴⁹ CNBV, *Número de cuentas de captación y saldo por institución Julio de 2022*. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Reporte.aspx?s=40&t=124&st=0&ti=0&sti=0&n=0&tp=0>

⁵⁰ Ídem.

requisitos, lo cual las hace seguras y sometidas a instrumentos de protección al ahorro más eficaces.

En la siguiente tabla, veremos el contraste que existe entre las cantidades de Cuentas Nivel 2 (CT2), Cuentas Transaccionales Tradicionales (CTT) y el total de cuentas de captación (CTD) de cada institución⁵¹.

Banco del Bienestar			Banco Azteca			Banco BBVA		
CT2	CTT	CTD	CT2	CTT	CTD	CT2	CTT	CTD
6,222,	1,539,	7,904,	905,	16,426	17,465	9,097,	16,976	26,357
166	007	423	327	,786	,540	566	,090	,836
78.7%	19.4%		5.2%	94%		34.5%	64.4%	

*Esta tabla fue generada mediante el análisis de la información pública en el portal de la CNBV,

Podemos observar que el Banco del Bienestar tiene casi 4 de cada 5 cuentas de bajo riesgo (cuentas de nivel 2), mientras que instituciones como Banco Azteca y Banco BBVA cuentan con un mayor número de cuentas tradicionales. Es la naturaleza de estas instituciones las que marcan estos comportamientos.

Así también, es interesante analizar el saldo de cada una de estas cuentas para poder tener una idea del uso que se les da a las mismas.

⁵¹ CNBV, *Número de cuentas de captación y saldo por institución Julio de 2022*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2421B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/750182/FICHA_ESTADISTICA_ABRIL-JUNIO_2022.pdf

Banco del Bienestar			Banco Azteca			Banco BBVA		
Saldo			Saldo			Saldo		
CT2	CTT	CTD	CT2	CTT	CTD	CT2	CTT	CTD
5,943	8,107	26,81	2,046	173,73	207,42	20,77	1,262,4	1,523,0
,256,	,120,	5,405,	,118,	8,380,	5,126,	2,448,	77,852,	30,070,
696	993	410	302	002	240	639	386	687
Saldo promedio por cuenta			Saldo Promedio por Cuenta			Saldo Promedio por Cuenta		
955.1	5,267	3,392.	2,260	10,576	11,876	2,283.	74,367.	57,782.
	.7	4		.5	.2	2	9	8

*El saldo promedio por cuenta se obtuvo de la división del saldo total de cuentas entre el número de cuentas, mediante el análisis de la información pública en el portal de la CNBV.

Podemos observar que el Banco del Bienestar tiene saldos por cuenta muy bajos en cuanto a lo que refiere a todas las cuentas (especialmente las de tipo 2), la causa de lo anterior es que las personas beneficiarias tienen la costumbre de retirar su dinero⁵². Al contraste de otros bancos como Banco Azteca y Banco BBVA, que cuentan con un mayor número de clientes en total de cuentas, vemos que, en el Banco del Bienestar, se tienen clientes que no cuentan con un hábito de ahorro, y que, por la cantidad de retiros de efectivo, cuentan con un gran índice de gasto y por ende un bajo índice de ahorro.

Tenemos un banco que se encuentra en expansión, un perfil de usuarios de cuentas de captación con hábitos de gasto y sin hábitos de ahorro, un banco que

⁵² Quijano Adriana, *Largas Filas en el Banco del Bienestar*, NCS DIARIO, México, 2022, <https://ncscampeche.com/2022/09/06/largas-filas-en-el-banco-del-bienestar/>

ya no otorga productos de crédito⁵³, cuyos productos financieros se encuentran sin la debida publicidad que deben y que ha puesto todos sus recursos para cumplir una ínfima parte de su objeto normativo, que es apoyar en la dispersión de recursos de los programas federales.

Con lo anterior, hemos podido corroborar que una mayor cantidad de sucursales y un mayor número de clientes no ayuda en nada a cumplir metas de ahorro (que son muy importantes en la inclusión financiera), y además la restricción de otorgar productos de crédito (otra parte importante de la inclusión financiera) termina generando aún más un panorama desalentador para que el Banco del Bienestar logre cumplir su mandato constitucional de ser incluyente y diverso para las personas que los necesiten. Se necesita mucho trabajo en el aspecto de fortalecer la inclusión financiera y como veremos en el tema de áreas de oportunidad, muchas de las posibles soluciones tienen mucho que ver con los recursos que tiene el Banco a la fecha y la estructura que maneja y ha manejado desde su fundación.

Para finalizar este apartado, podemos decir que el Banco del Bienestar si ha cumplido su tarea de generar la inclusión financiera en la población a la que auxilia, ya que el hecho de que las personas cuenten con una cuenta bancaria los hace sujetos a las regulaciones que existen en el Sistema Financiero Mexicano; a pesar de ello, falta mucha labor de educación financiera para que la población pueda acceder a los demás productos bancarios que ofrece orientados no solo a la recepción de apoyos gubernamentales, sino también a los de ahorro y crédito popular.

⁵³ Banco del Bienestar, *El Banco del Bienestar no tiene gestores ni intermediarios*. Banco del Bienestar, SHCP, México, 2022, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/documentos/el-banco-del-bienestar-no-tiene-gestores-ni-intermediarios?state=published>

4.3. Impacto al alcance de los programas de dispersión de recursos gubernamentales.

Como hemos visto con anterioridad, las reformas a la LOBANSEFI, así como las directrices del PND hicieron que el BANSEFI se transformara en el Banco del Bienestar, con la finalidad principal de ser la institución encargada de las entregas de los apoyos económicos que el Gobierno Federal otorgaba a la población mediante sus programas gubernamentales.

El BANSEFI desde sus inicios ya tenía la tarea de dispersar ciertos apoyos económicos del gobierno; sin embargo, estos estaban orientados al sector del ahorro popular y también a la atención del sector rural; podemos decir que el Banco del Bienestar ya desde sus orígenes había tenido el mandato de dispersar recursos, solo que sus tareas principales estaban orientadas a ser el órgano técnico de vigilar y procurar el ahorro popular en la población; es hasta su reciente transformación que comienza estas labores de dispersión y con ello, su transformación operativa para cumplir con las anteriores.

Anteriormente, el Gobierno confería a la banca privada y a los intermediarios financieros la tarea de dispersar los recursos; como evidentemente en sus inicios el Banco del Bienestar no contaba con las sucursales necesarias para dicha dispersión, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador apostó por el manejo provisional de la dispersión por parte de bancos como Banco Azteca, quien si contaba con una gran presencia de sucursales y corresponsales en todo el territorio nacional, como observamos en capítulos anteriores; a fecha de presentación de esta investigación, podemos observar que el Banco del Bienestar si bien no es el banco más grande de México, ya cuenta con un número considerable de sucursales que lo posicionan como el quinto banco más grande del país y como la banca de desarrollo con mayor presencia en el mismo; esto trae como consecuencia una migración de la dispersión de recursos de los programas sociales hacia el Banco del Bienestar y con ello nuevos retos a afrontar.

Es interesante observar este impacto analizando cada uno de los programas sociales propuestos en esta administración, si se pagaban con anterioridad en algún banco y si a septiembre de 2022 se siguen pagando en dicho banco o se transfirió esta dispersión al Banco del Bienestar.

Programa	Banco Anterior	Banco Actual
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	A 1 de marzo de 2019 Banco Azteca ⁵⁴ (aunque se especifica que no existe obligación de los beneficiarios a tener una tarjeta de algún determinado banco.	A 6 de septiembre de 2022 en el Banco del Bienestar ⁵⁵ (aunque se puede retirar todavía en Banco Azteca, Banjército y Banorte)
Sembrando Vida	A 29 de marzo de 2019 es gestionado tanto el ahorro como el depósito son gestionados por el	Continúa siendo el Banco del Bienestar, por lo menos a lo que respecta el ejercicio fiscal 2022 ⁵⁷ .

⁵⁴ Vega, A., *Reglas de operación de la pensión para adultos mayores no condicionan a tener cuenta con un banco específico*, Animal Político, México, 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/03/reglas-operacion-pension-adultos-mayores-no-condicionan-banco-especifico/>

⁵⁵ Expansión, *¿Dónde puedo cobrar la Pensión del Bienestar?*, Expansión, México, 2022, <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/09/06/donde-cobrar-pension-bienestar>

⁵⁷ PRIMER Acuerdo Modificatorio al similar por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, 2021.

	Banco del Bienestar ⁵⁶ (en aquel momento BANSEFI).	
Jóvenes Construyendo el Futuro	A 22 de julio 2020 los pagos se realizaban a través del banco BBVA ⁵⁸ .	A 3 de julio de 2022, se están comenzando a pagar en algunos Estados por medio del Banco del Bienestar ⁵⁹ .
Becas para el Bienestar Benito Juárez Educación Básica	A 2 de julio de 2020, se realizaban los	A 15 de julio de 2022 ⁶¹ , el pago se realiza por medio del Banco del Bienestar.

⁵⁶ Sembrando Vida, *Apoyo Económico*, Secretaría del Bienestar, México, 2022, <https://www.gob.mx/bienestar/sembrandovida/es/articulos/apoyo-economico?idiom=es>

⁵⁸ STPS, *Becas Jóvenes Construyendo el Futuro*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2022, Sitio Web: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/becas-215800?idiom=es#:~:text=Puedes%20llamar%20a%20L%C3%ADnea%20BBVA,sin%20costo%20al%20800%202262663>.

⁵⁹ Jurado, A., *Nueva forma de pago Beca Jóvenes Construyendo el Futuro: cómo será y cuándo entra en vigor.*, AS, México, 2022, <https://mexico.as.com/actualidad/nueva-forma-de-pago-beca-jovenes-construyendo-el-futuro-como-sera-y-cuando-entra-en-vigor-n/>

⁶¹ Romero, L., *Nuevo Periodo de Pago Becas Benito Juárez; Educación Básica, Media Superior y Superior*, Informantes de Bienestar, México, 2022, <https://informantesdebienestar.com/nuevo-periodo-de-pago-becas-benito-juarez-educacion-basica-media-superior-y-superior/>

	pagos mediante Banco Azteca ⁶⁰ .	
Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior	A 2 de julio de 2020, se realizaban los pagos mediante Banco Azteca ⁶²	A 15 de julio de 2022 ⁶³ , el pago se realiza por medio de Banco Azteca.
Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior	A 2 de julio de 2020, se realizaban los pagos mediante Banco Azteca ⁶⁴	A 15 de julio de 2022 ⁶⁵ el pago se realiza por medio de transferencia interbancaria a cualquier institución.

⁶⁰ Navarro, A., *Becas Benito Juárez Bienestar Azteca, cómo recibirlas o registrarte y dudas frecuentes*, México Desconocido, México, 2022, <https://www.mexicodesconocido.com.mx/becas-benito-juarez-bienestar-azteca-dudas-frecuentes.html>

⁶² Navarro, A., *Becas Benito Juárez Bienestar Azteca, cómo recibirlas o registrarte y dudas frecuentes*, México Desconocido, México, 2020, <https://www.mexicodesconocido.com.mx/becas-benito-juarez-bienestar-azteca-dudas-frecuentes.html>

⁶³ Romero, L., *Nuevo Periodo de Pago Becas Benito Juárez; Educación Básica, Media Superior y Superior*, Informantes de Bienestar, México, 2022,

⁶⁴ Navarro, A., *Becas Benito Juárez Bienestar Azteca, cómo recibirlas o registrarte y dudas frecuentes*, México Desconocido, México, 2020, <https://www.mexicodesconocido.com.mx/becas-benito-juarez-bienestar-azteca-dudas-frecuentes.html>

⁶⁵ Romero, L., *Nuevo Periodo de Pago Becas Benito Juárez; Educación Básica, Media Superior y Superior*, Informantes de Bienestar, México, 2022, Sitio Web: <https://informantesdebienestar.com/nuevo-periodo-de-pago-becas-benito-juarez-educacion-basica-media-superior-y-superior/>

Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	A 26 de octubre de 2020, el pago se realizaba por medio del Banco del Bienestar ⁶⁶ .	A 5 de septiembre de 2022 el pago se realiza por medio del Banco del Bienestar ⁶⁷ ,
Programa de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras	A octubre 29 de 2021, se realizaba por medio del Banco del Bienestar ⁶⁸ .	A 5 de septiembre de 2022 el pago se realiza por medio del Banco del Bienestar ⁶⁹ ,
Bienpesca	Desde el 2020 se planteaba que los pagos se hicieran por el Banco del Bienestar, pero por	A 26 de agosto de 2022 el pago se realiza

⁶⁶Bienestar, *Inicia el 3 de noviembre pago de las Pensiones para el Bienestar en todo el país*, Secretaría del Bienestar, México, 2020, <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicia-el-3-de-noviembre-pago-de-las-pensiones-para-el-bienestar-en-todo-el-pais?idiom=es%2520;%2520https://www.gob.mx/bienestar/prensa/secretaria-de-bienestar-invierte-mas-de-174-mmdp-en-favor-de-la-poblacion-vulnerable?idiom=es>

⁶⁷ Nava, A., *Inician pagos de pensiones y Programas de la Secretaría del Bienestar*, Imagen Radio, México, 2022, <https://www.imagenradio.com.mx/inician-pagos-de-pensiones-y-programas-de-la-secretaria-del-bienestar>

⁶⁸ Solano, E., *Lugares en los que puedes retirar dinero de tu tarjeta bienestar*, DataNoticias, México, 2021, <https://datanoticias.com/2021/10/29/lugares-en-los-que-puedes-retirar-dinero-de-tu-tarjeta-bienestar-2021/>

⁶⁹ Nava, A., *Inician pagos de pensiones y Programas de la Secretaría del Bienestar*, Imagen Radio, México, 2022, <https://www.imagenradio.com.mx/inician-pagos-de-pensiones-y-programas-de-la-secretaria-del-bienestar>

	distintas anomalías se hacían por medio de fichas de pago interbancarias ⁷⁰ .	por medio del Banco del Bienestar. ⁷¹
--	--	--

Una gran cantidad de los programas sociales ya a fechas recientes han transferido la institución de depósito de los mismos al Banco del Bienestar; la razón principal es que el Banco ya cuenta con la infraestructura suficiente para poder atender a todas las personas beneficiarias de los programas sociales. Podemos observar también del análisis contenido en la tabla que en efecto una gran cantidad de programas se hacían efectivos por medio del Banco Azteca, y otros por medio del Banco BBVA y por transferencias con CLABE; aún con lo anterior el gobierno ha apostado por omitir la entrega de recursos por medio de cualquier institución de banca múltiple y fortalecer al Banco del Bienestar.

Podemos hablar que el Banco del Bienestar tiene entonces una carga novedosa, el impacto tan grande que ha tenido en el desarrollo de los programas gubernamentales es que es su canal de dispersión, la tendencia que podemos ver es que se quiere que el Banco del Bienestar sea la única institución encargada de hacer llegar los apoyos de la población, por eso su continua expansión; como observaremos en el siguiente apartado de la presente tesis, existen ciertos problemas operativos en el banco que solo podrán ser satisfechos una vez cumplidas las áreas de oportunidad que el banco tiene; el Banco del Bienestar ya es el banco de desarrollo más grande de México y a fecha en que

⁷⁰ García, J., *Inquietan a pescadores los plazos de dispersión del Bienpesca*, CausaNatura, México, 2022, <https://causanatura.org/visualizacion-de-datos/inquietan-a-pescadores-los-plazos-de-dispersion-del-bienpesca>

⁷¹ Magallanes, F., *¿Y esta rosa? Llegan los pagos del Bienpesca*. PuntoMX, México, 2022, <https://punto.mx/2022/08/26/y-esta-rosa-llegan-los-pagos-del-bienpesca/>

se escribe esta tesis, el quinto más grande de México (se espera que a finales del año 2022, si se cumple el objetivo de las 2,744 sucursales sea ya el más grande de México). A pesar de lo anterior, instituciones más pequeñas y de la misma naturaleza jurídica (o similar) como BANJÉRCITO, cuentan con infraestructuras modernas y sólidas como la Banca Móvil (indispensable en los tiempos que corren), mientras que, en el Banco del Bienestar, a hoy en día, todavía se debe de marcar vía telefónica para conocer nuestro saldo.

Como conclusión, podemos observar que existe un impacto positivo en cuanto al hecho de que el Banco del Bienestar siga su crecimiento y el que los programas gubernamentales utilicen sus servicios financieros para tener mayor alcance, pero aun así no podemos omitir un hecho vergonzoso y es que el Banco sigue con una infraestructura similar a la que tenía desde tiempos del PANHAL y con cambios ligeros en cuanto a la que se tenía con el BANSEFI; es urgente notar que un banco del tamaño del Banco del Bienestar tiene distintas necesidades, desde la cuestión de infraestructura, pasando por los recursos administrativos con los que cuenta y sobre todas las cosas los recursos tecnológicos; por lo anterior es que en el Banco a día de hoy, se tienen problemas en cosas tan sencillas como los cajeros automáticos, las largas colas que se forman para el cobro de pensiones, entre otros que merman la capacidad del banco de acoplarse al sistema financiero mexicano con otro enfoque y no solo ser un gran cajero automático para la política asistencialista poco objetiva que se vive actualmente (y se ha vivido por ya varios años) en México.

4.4. Áreas de oportunidad del Banco del Bienestar

Hemos podido observar que esta institución ha tenido altibajos en su existencia, esto es algo que ocurre con la mayoría de organizaciones financieras, sin importar si son del sector público o el privado; los altibajos que esta institución ha presentado históricamente no dependen de la administración de la misma; todos los grandes cambios que ha sufrido han tenido que ver con factores

externos (la economía, las políticas económica y financiera del gobierno, el enfoque en política de asistencia social).

Cierto es también, que las instituciones deben de ser resilientes, adaptarse a los cambios de forma correcta y exigir lo que se necesita para cumplir sus objetos normativos y constitucionales; hemos visto cual exposición de motivos que el Banco necesita desesperadamente un plan de acción a corto plazo para adaptarse a los grandes cambios que está viviendo y poder afrontarlos de forma correcta, ya que una de las consecuencias inmediatas de un cambio en la política económica y social de los gobiernos económicos puede ser en palabras sencillas “cerrar el grifo” de los programas sociales (principal razón del ser del banco) y dejar atrás una gran infraestructura e inversión material que podría generar números rojos para la institución e incluso llegar a desaparecer esta misma.

Aunque el Banco al final del sexenio llegue a las más de 7000 sucursales que se establecieron en el PND, si no cuenta con los servicios que la población hoy en día exige, lo más probable es que las personas sigan prefiriendo otras instituciones de banca sobre el Banco; siendo totalmente francos, el Banco del Bienestar ya ha abandonado parcialmente su papel de Banca de Desarrollo, se ha metido en terrenos propios de una Institución de Banca Comercial, con un enfoque social claramente, pero con servicios propios de una banca comercial. El número de sucursales se vuelve algo poco importante a la hora de elegir una banca comercial, no por nada Banco Azteca, a pesar de tener el mayor número de sucursales en el país tiene un menor número de clientes que BBVA y un menor saldo promedio de cuenta que este mismo; estamos hablando también que el Banco Azteca se ha preocupado por no ser solo un banco, sino un canal de pago para productos del mismo corporativo al que pertenece como lo es Grupo Salinas, por lo que productos adquiridos en sus tiendas Elektra, pueden ser pagados en crédito y débito por medio de este banco.

Pero el Banco del Bienestar no es ninguno de estos bancos, no tiene productos que enlacen sus servicios financieros al mercado, tampoco tiene la infraestructura sólida de un grupo financiero como el de BBVA; solo es una institución con cajeros automáticos y humanos si le quitamos la dispersión de

recursos; a día de hoy, por ejemplo, no se pueden realizar pagos para pasaportes o impuestos federales en sus cajas⁷² (cuando otras bancas de desarrollo como Banjército si lo pueden realizar⁷³).

Esto es grave, además de consolidar la construcción de sucursales, el gobierno federal debe apostar por mejorar los servicios que el Banco del Bienestar puede entregar al público, como se ha establecido, ya no es solo una Banca de Desarrollo, ya es como tal una especie de Banco Comercial de Desarrollo o con enfoque social que inevitablemente competirá con la Bancas Comercial que forman parte del SFM.

Si lo anterior se descuida, el Banco del Bienestar al final de esta administración y si existe un cambio de gobierno con otro enfoque de política social y económica puede resultar como una de las inversiones gubernamentales más costosas y desperdiciadas en la historia de México.

4.4.1. Servicios financieros

Actualmente el Banco del Bienestar solo ofrece servicios de débito (recordemos que los servicios de crédito se encuentran suspendidos por impago); esta decisión es solo un parche temporal para un problema que debe de ser solucionado.

Los bancos comerciales tienen departamentos de gestión de riesgo crediticio que se encargan de medir la capacidad de pago de clientes de crédito, además de ofrecer tasas de intereses que les otorguen capacidad de financiamiento para su objeto (sea de lucro o no); el Banco del Bienestar en un inicio llegó a gestionar los “créditos a la palabra” que no ocupaban ni siquiera un

⁷² Banco del Bienestar, *Pago de Servicios*, Banco del Bienestar, SHCP, México, 2022, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/pago-de-servicios-64728>

⁷³ Banjército, *Servicios Financieros*, Banjército, SHCP, México, 2022, https://www.banjercito.com.mx/servicios_financieros/menu_serv_finan.html

estudio tan sencillo como el que realiza el Buró de Crédito; esto evidentemente trajo una cartera de crédito con impago absoluto y se tuvo que recurrir al castigo de cartera para hacer frente al mismo.

Con lo anterior, no se propone que el Banco del Bienestar deje de dar créditos sociales con menores restricciones a los de la banca comercial, solo se sugiere que, en la diversificación de sus servicios financieros, pueda ofrecer créditos de corte comercial para entrar en el mercado crediticio y darles a los clientes la opción de recurrir a herramientas de financiamiento que si pueden tener con otras instituciones bancarias.

Otra área de oportunidad es el relativo al pago de servicios, como vimos en la introducción a este capítulo, el Banco del Bienestar no cuenta con una gran variedad de pagos a servicios como otros bancos, por esto mismo es importante que se coordine mínimo con el gobierno federal y estatal, para que los pagos a servicios gubernamentales puedan ser pagados por este banco. Así también, ofrecer la posibilidad de realizar convenios de pago con escuelas, sociedades anónimas, civiles entre otros.

De los servicios financieros que en la actualidad se solicitan más son los relacionados a las inversiones; recordemos que el Banco del Bienestar en sus orígenes como PANHAL tenía como producto insignia los Bonos del Ahorro Nacional, que eran una especie de instrumentos de inversión de capital a mediano plazo; estos cayeron en desuso y a día de hoy el Banco no cuenta con ningún instrumento de inversión asequible además de los CETES que se encuentran disponibles en cualquier institución bancaria. Es necesario que el Banco del Bienestar logre encontrar instrumentos alternos de inversión y presentarlos como alternativas al ahorro; el contexto macroeconómico en el que se encuentra México es muy sensible a la inflación, por lo que muchos ahorradores pierden sus ahorros al no tener el blindaje inflacionario que las inversiones en la mayoría de los casos poseen. Sería interesante que se comenzara a invertir en obra pública (como en algún momento los Bonos del Ahorro Nacional lo hicieron), ya que el Estado mexicano cuenta con una buena

responsabilidad crediticia y podría incluso resurgir la tarea que el Banco del Bienestar ha dejado en materia del ahorro popular.

4.4.2. Banca Digital

La pandemia del COVID-19 presionó de cierta forma la transición de los bancos tradicionales a la banca digital⁷⁴; muchos usuarios comenzaron a realizar transferencias para pagar bienes y servicios que no se encontraban integrados en el uso de las terminales punto de venta (TPV); bancos como BBVA aprovecharon esto e incluso abrieron canales para abrir cuentas bancarias de forma totalmente digital⁷⁵; es algo cierto que el futuro de la banca está en las redes de computación y estas fungen como importante medidor de desarrollo bancario.

En una cantidad de ocasiones, las personas hablan respecto de un abandono paulatino del efectivo; en México si bien esa sería la meta en un largo plazo, aún no estamos listos para dar dicha transición, la infraestructura física de los bancos sigue siendo importante ya que estas brindan además de las posibilidades de acceso al efectivo, una atención personalizada y un impacto positivo en el empleo y el contacto humano. La estrategia del Banco del Bienestar de tener sucursales pequeñas con amplia presencia es algo más factible que tener grandes sucursales con menor presencia; siempre y cuando se opte por innovar de manera digital y volver las sucursales físicas en centros de contacto con el cliente que aumenten su confianza y seguridad en la misma institución; las sucursales paulatinamente serán lugares que brinden servicios más personales a los clientes mientras que la banca digital será el producto estrella que albergue todos los productos bancarios.

⁷⁴ Deloitte, *¿De dónde partimos antes de la pandemia?*, Deloitte, México, 2022, p. 4.

⁷⁵ *Ibídem* p.5

Aunque en ese futuro, hay una trecha temporal que necesita ser atendida, y es la inclusión financiera para que ese futuro sea posible y los cambios en su objeto se logre; de mientras el Banco del Bienestar continuará (si se respeta su objeto normativo) acercando a las personas al sistema financiero mexicano.

A día de hoy, el Banco del Bienestar no cuenta con una banca móvil ni digital totalmente usable por el grueso de los usuarios bancarios, muchas de las operaciones bancarias que ya han sido absorbidas por la banca digital como las transferencias bancarias, los retiros de efectivo sin tarjeta y el pago de créditos y préstamos se deben de realizar de forma presencial en el Banco del Bienestar. Es por ello necesario que para solucionar problemas como las largas colas para ser atendidos por Ejecutivos o las interminables colas para el retiro del dinero devengado de los recursos, el banco necesita medios de inclusión financiera como lo son la Banca Digital.

BANJÉRCITO que es un banco de desarrollo con un número menor de sucursales y usuarios que el Banco del Bienestar, ya cuenta con una banca móvil⁷⁶; es algo preocupante que una banca que se proyecta a ser el banco más grande de México, aún en día no cuenta con este servicio. El mercado potencial que atraería la Banca Digital, incluso podría tener impactos financieros positivos para el Estado mexicano, hablamos de mercados bancarios como las nóminas, las remesas entre otros que traerían beneficios fiscales y económicos al Banco del Bienestar.

⁷⁶ BANJÉRCITO, *BANJECCEL*, Google Play Store, México, 2022, https://play.google.com/store/apps/details?id=mx.com.banjercito.model.common.VTUserApplicationBJCTMB&hl=es_MX&gl=US

4.4.3 Recursos Humanos

El Banco ha crecido sus pretensiones, en Agosto de 2011⁷⁷ Bansefi, contaba con 2416 empleados entre contratados por la institución y por terceros, es así que para Julio de 2022 el número crece a 4,468⁷⁸ empleados, hablamos de un crecimiento del 185%; pero que palidece ante el número de empleados con el que cuenta un banco con menor número de sucursales como Banorte, quien tiene menor número de sucursales y aun así cuenta con 26,090 personas contratadas a Julio de 2022⁷⁹.

Y no es el hecho de que el Banco del Bienestar haga maravillas con sus recursos humanos, es el hecho de que tenemos un banco orientado únicamente a un servicio financiero (dispersión de recursos); como vimos anteriormente, una institución no puede sobrevivir al clima macroeconómico actual si no diversifica sus servicios; ante la diversificación evidentemente hace falta una mayor cantidad de empleados y con ello un cambio en los manuales de operación y en las estructuras orgánicas del mismo banco; el Banco mantiene gran parte del manual de organización del Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros hasta la fecha, es algo inaudito que se plantee tener una “nueva” institución bancaria sin los cambios pertinentes en materia de recursos humanos.

Una de las problemáticas a nivel competitivo son los salarios, como el Banco del Bienestar es un banco que es parte integrante de la Administración Pública Federal, a la fecha está sometido a las regulaciones aplicables en materia de salarios de la administración pública federal a nivel general, por lo que los salarios de los Directores Generales y los Directores Generales Adjuntos si bien para el grueso de la población pueden parecer altos (110,767.02 pesos

⁷⁷ CNBV, Nota IFRS9. *Portafolio de Información de la CNBV*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

mexicanos a 2022 para el Director General del Banco⁸⁰); el presidente de BBVA tenía un sueldo a 2021 de 650,000 euros al mes⁸¹. Desde aquí podemos darnos la idea de que, en efecto, el banco tiene una limitante salarial para conseguir personal competitivo, desde los directivos hasta los auxiliares administrativos, el Banco se encuentra en una situación de competencia salarial que lo hace sensible a las pérdidas de personal y talento clave para su subsistencia e innovación.

4.4.4. El Banco del Bienestar como el primer grupo financiero de desarrollo

La banca comercial se ha fortalecido por integrarse de grupos financieros que emanan históricamente de las instituciones que pertenecen a la misma, bancos como BBVA, no solo son bancos propiamente, dentro de su estructura corporativa tenemos también servicios financieros no bancarios que forman parte de BBVA como lo son Seguros BBVA, Pensiones BBVA, BBVA Gestión (gestión de activos de sociedades de inversión) y Casa de Bolsa BBVA. Gracias a esta diversificación de objeto podemos hablar con firmeza que BBVA si es una de las instituciones más sólidas a nivel federal (S&P, Moody's y Fitch califican la deuda de BBVA como estables⁸²); por otro lado, el Banco del Bienestar posee

⁸⁰ SFP, *Nómina Transparente*, Secretaría de la Función Pública, México, 2022, <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-APF>

⁸¹ Gonzalo, Á. *El presidente de BBVA gana 7,8 millones en 2021 y su consejero delegado 6,8 millones*, El País, España, 2022, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/15/companias/1644911294_228235.html

⁸² BBVA México, *Calificaciones*, BBVA, México, 2022, https://investors.bbva.mx/es/rentafija_calificaciones/

calificaciones similares a las de BBVA pero únicamente por las inyecciones de capital que el Gobierno Federal ejerce al banco, no por su capitalización propia⁸³.

Como se establecía anteriormente, el Banco del Bienestar está entrando al terreno de la banca comercial, por lo que es urgente que este mismo comience sus procesos de diversificación no solo a nivel productos, sino a nivel orgánico para que en caso de que esta inyección continua de capitales se frene por algún cambio externo del banco, este no termine siendo una inversión perdida por el Estado mexicano que en el mejor de los casos, sea adquirida mediante privatización por un banco nacional o extranjero comercial.

Sería interesante entonces que se incursionara en el mercado de seguros (ya se cuenta entre las líneas de producto los microseguros como vimos anteriormente) en todas sus modalidades (seguros de arrendamiento, de automóvil, patrimoniales, de contratos mercantiles), además del manejo de pensiones (que ya se tiene previsto sin grandes avances en la materia⁸⁴), y la entrada al mercado bursátil (intermediación bursátil, banca de inversión y asesoría patrimonial); si existieran estos servicios financieros, podríamos hablar ya de un banco de clase mundial, autosustentable, con inyecciones de capitales gubernamentales para cumplir parte de su objeto (y no opacar la totalidad de los otros objetos contenidos en su normativa) y que en pocas palabras, sea una alternativa bancaria que pueda competir en un terreno justo con las demás instituciones de banca (incluyendo las comerciales).

Con lo anterior, podríamos ver el nacimiento del primer grupo financiero de desarrollo en México; que ya cuenta con la infraestructura de sucursales

⁸³ AP, *S&P no calificó a banco del gobierno mexicano como el mejor del país*. AP Verifica, México, 2022, <https://apnews.com/article/ap-verifica-10057255238>

⁸⁴ Pequeño Cerdo Capitalista, *Proponen que las Afores sean manejadas por el Banco del Bienestar, ¿esto es posible?*, PCC, México, 2022, <https://www.pequenocerdocapitalista.com/afores-sean-manejadas-por-el-banco-de-bienestar/>

necesaria para existir y que puede acrecentar todos sus recursos administrativos disponibles para cumplir este objeto; tener una banca de desarrollo que sea competitiva, aunque tenga connotaciones proteccionistas, también puede ayudar a diversificar las condiciones del mercado en materia de cuotas a los servicios financieros y tasas de intereses crediticias.

4.4.5. Definición de su objeto

Algo que se denotó de forma crítica en el cuerpo de la presente tesis fue el hecho de que el objeto normativo del Banco del Bienestar es amplio, lo obliga a cumplir un número importante de funciones, que a día de hoy se han reducido a solo impulsar de forma tajante la de dispersar recursos de programas gubernamentales.

Es algo totalmente válido que el Banco quiera avocar sus recursos a cumplir este pequeño objetivo, pero lo cierto es que en la técnica jurídica, es algo ineficiente contar con una gran variedad de legislación inaplicada y obsoleta; no se está diciendo en ningún momento que los objetivos contenidos en el objeto normativo sean obsoletos o no válidos, solo que a fecha actual al Banco del Bienestar no se le ha dado el impulso para cumplir con estos mismos; las metas de ahorro nacional han sido desplazadas por metas de dispersión de recursos, las personas cada vez menos se preocupan por su ahorro (hablamos de un banco con bajos saldos por cuenta) y cada vez más lo buscan como una herramienta para obtener recursos gubernamentales de forma gratuita (a los cuales pueden acceder por derecho); y no digo que esto sea algo malo, solo que si el objetivo del gobierno en turno fuera dispersar recursos de forma poco controlada y sin ningún objetivo de desarrollo económico y social, bien podían hacer convenios con las ya existentes 50 instituciones bancarias comerciales que operan en el país.

El hecho de dedicar el objeto del banco única y exclusivamente a la dispersión de recursos hace que la política pública que dio origen al Banco del Bienestar sea carente de razón y de sentido; considero que el objeto del Banco

debe de estar definido sin grises; esto quiere decir que, si solo quiere ser un dispersador de recursos puro y duro, debería dejar de desperdiciar recursos en mantener estructuras orgánicas especializadas en crédito, garantías, contratación de créditos a nivel internacional con bancos de desarrollo globales (recordemos que el Banco del Bienestar es el agente crediticio federal en materia de créditos internacionales orientados al ahorro popular en concordancia con su ley orgánica), riesgos, entre otros; y abocar sus recursos en reforzar la tarea de dispersión; ya vimos que incluso en esta tarea se está fallando, las personas no saben que la tarjeta que se les otorga es válida como cualquier otra en comercios, no existe una banca digital que les permita operar su dinero de forma sencilla sin ir a sucursales y existe sobrecapacidad en los bancos los días de pago; una vez terminada esa semana de pago de recursos, las sucursales siguen sin un gran número de clientes, y los pocos que llegan son atendidos por cajeros automáticos.

Definir el objeto del Banco le podría dar una instrucción rígida a las autoridades que participen en el desarrollo de este proyecto a blindar el banco en un futuro; la labor social que el banco puede llegar a cumplir no debe de ser subestimada, más bien por el hecho de sobrestimarla, se deben de comenzar a gestar los cambios necesarios para hacer del Banco del Bienestar un banco que pueda ser autónomo en cuanto a su salud financiera, no depender del gobierno y ser rentable le puede ayudar a cumplir mejor sus mandatos legales y a ser un verdadero apoyo para el crecimiento económico y social de México.

4.4.6. Búsqueda de la autonomía constitucional

Es evidente que las instituciones gubernamentales mejoran en cuanto a su gestión y transparencia cuando existe la autonomía constitucional, en el cuerpo de la presente tesis ya vimos que por ejemplo el Banco de México, ha logrado cumplir sus funciones de una forma más eficiente una vez que consiguió la autonomía constitucional. Otros ejemplos son el IFE (hoy INE), quien una vez

conseguida su autonomía constitucional, ha dejado atrás los escándalos relacionados con el fraude electoral al cual se le hacía responsable; instituciones de gran importancia como el INEGI (estadística oficial de México), el IFT (telecomunicaciones), la UNAM (la universidad más prestigiosa del país en cuanto a las aportaciones culturales y científicas que ha generado) entre otras tienen la característica de poseer autonomía otorgada a nivel constitucional.

El Banco del Bienestar tiene un objeto legítimo como banco comercial del Estado; dependiendo de la trayectoria administrativa que se le dé por los gobiernos consiguientes puede llegar a acrecentar su importancia en el panorama nacional; por lo general las instituciones que acrecientan sus labores y funciones además de su importancia, son las que tarde o temprano terminan obteniendo la autonomía constitucional, y con ello un manejo más apolítico y a la vez al servicio imparcial de la población.

Después de la autonomía constitucional del banco, el cielo sería el límite para el mismo; la inclusión financiera de la población es indispensable para el mundo en el que vivimos, el capitalismo es el sistema económico que está gobernando actualmente en todo el mundo y con ello sus ventajas y desventajas; la banca social y en si los gobiernos de corte capitalistas de derecho son un parche que compone ciertos efectos directos del capitalismo como la desigualdad social y económica. El banco debe de acentuar su labor como garante de la inclusión financiera y el fomento al ahorro, históricamente lo ha tenido; no ha desaparecido el banco y evidentemente su objeto normativo tampoco, se ha complementado y este complemento ha opacado su principal objeto (siendo sinceros, por una política pública mal planteada y sin continuidad a nivel programático), la autonomía constitucional haría que el Gobierno Federal y sus directrices momentáneas que cambian conforme cambian los sexenios dejen de afectar al hoy Banco del Bienestar y le den una continuidad que es vital para cualquier institución financiera que desee estabilidad.

Conclusiones

1. La Banca de Desarrollo tiene una naturaleza jurídica de derecho social, comparte elementos propios de la banca comercial pero concatenados a cumplir una meta que le compete al sector público y que tiene un fin de utilidad pública orientada a la mejora continua de las condiciones económicas y de acceso a los servicios financieros para una vida digna de los beneficiarios de programas gubernamentales.

2. La Banca de Desarrollo cumple una función dentro de las políticas públicas social y económica, pudiendo encontrarse entre sus misiones la dispersión de recursos de origen público, el fomento al ahorro para el retiro, la inclusión financiera, el acompañamiento fiduciario para proyectos gubernamentales, entre otros que, van coadyuvando al cumplimiento de los planes y objetivos constitucionales y los que en un momento dado se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno el turno.

3. El Banco del Bienestar es una S.N.C., I.B.D., la cual es por sí misma una empresa paraestatal en concordancia con la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 2022 y que clasifica a la misma como una empresa de participación estatal mayoritaria, considerada institución de banca de desarrollo.

4. El Banco del Bienestar es una institución dependiente de la SHCP de la Administración Pública Federal. El marco jurídico del Banco del Bienestar se compone por la CPEUM en su artículo 73, fracción X, así como por las siguientes leyes: LRASyCP, LFEP, LOAPF, LIC, LOBB y el ROBB.

5. Los antecedentes políticos e históricos del Banco del Bienestar residen, en primer lugar, en la creación del PANHAL. Posteriormente, en el año 2002 se da la transformación de este al BANSEFI. Tiempo después, en el PND del gobierno de México de 2018 a 2024 se contempla la creación del Banco del Bienestar, tomando como base al BANSEFI, ; directriz de política pública que se materializa en la expedición del DRLOBANSEFI, en el cual se

reforman diversas disposiciones contenidas en la LOBANSEFI, principalmente siendo el cambio de razón social del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C., I.B.D. y en el nombre de su ley orgánica, para pasar a ser el Banco del Bienestar S.N.C., I.B.D. y la Ley Orgánica del Banco del Bienestar, respectivamente; además de contar con reformas en el objeto del banco.

6.El Banco del Bienestar, desde sus antecedentes como PANHAL, siempre ha tenido por objetivo, incentivar y proteger el ahorro de los ciudadanos; por ello siempre ha puesto al alcance de todos, instrumentos de ahorro, como lo fueron los Bonos del Ahorro Nacional y, actualmente, las Debicuentas, que generan un rendimiento anual para el cuentahabiente. La existencia de estos instrumentos ha permitido a la población acceder a productos de ahorro en las comunidades más alejadas del país, en donde BANSEFI y, actualmente, el Banco del Bienestar, cuentan con sucursales para atender a este sector de la población.

7.El análisis jurídico de esta institución de banca de desarrollo, puede hacernos ver la magnitud del impacto que tiene la existencia de este órgano de la administración pública federal, en el desarrollo de las políticas públicas de desarrollo social y económico; y permitirnos entender de forma más amplia, la importancia de la existencia de ésta en primera instancia, y abrir el panorama para investigar la importancia de otras instituciones de banca de desarrollo en el país.

8.El Banco del Bienestar es una institución de banca de desarrollo que tiene un impacto en la continuidad y ejecución de políticas públicas de desarrollo económico y social; principalmente reflejado en la forma mediante la cual los programas gubernamentales hacen llegar sus recursos.

9.Además del producto principal que es la debicuenta que se otorga como medio de dispersión para los apoyos económicos, existen una gran serie de productos de inversión, ahorro y crédito que han sido relegados en cuanto a su promoción y difusión.

10. La expansión en el número de sucursales, que se calcula en dos mil setecientas sucursales para 2022, se ha dado principalmente en zonas con un grado de marginación y de pobreza elevado; la prioridad es, según lo acordado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que la gente menos favorecida económicamente pueda acceder a los servicios financieros que el banco ofrece, además de los otros servicios que van en concordancia con las políticas públicas en materia económica y social que ha tenido el gobierno de México de 2018 a 2024.

11. El Banco del Bienestar, en atención a su nueva Ley Orgánica, también tiene como objeto marcado el apoyo para la dispersión de recursos gubernamentales que se otorgan por medio de programas sociales que generan las secretarías de Educación Pública, Bienestar, Trabajo y Prevención Social, entre otras. Este nuevo objeto, hace del banco un auxiliar en la dispersión de recursos monetarios a todos los beneficiarios de programas gubernamentales.

12. La política de expansión de esta institución de banca de desarrollo se basa en la apertura de sucursales en zonas del país donde la banca comercial no tiene alcance por distintos factores económicos, geográficos e incluso políticos.

13. A septiembre de 2022, el Banco del Bienestar es el quinto banco más grande de México (entre banca comercial y de desarrollo) por número de sucursales, por encima de bancos con mayor tradición como el Banco Mercantil del Norte.

14. La estructura operativa del Banco del Bienestar es mucho menor que la de la banca comercial, lo que habla de un banco que, si bien cumple con su objetivo de expansión, este no concuerda con un crecimiento en sus recursos humanos, lo que en un futuro pueden tener consecuencias operativas que ya se están visualizando a medida que el banco crece y con ello su número de clientes.

15. El Banco del Bienestar a enfocado sus objetivos a expandirse y a dispersar recursos de los programas federales, con lo que ha abandonado

sus labores de inclusión financiera, de fomento al ahorro y de apoyo al ahorro popular; esto pone en tela de juicio su impacto en el sector financiero mexicano y su utilidad aparte del ser un dispersador de recursos.

16. Los servicios financieros que ofrece el banco son menores que los de muchas instituciones financieras más pequeñas y de su misma naturaleza jurídica (como Banjército); esto no concuerda en absoluto con su crecimiento y su objetivo de ser un banco presente en todo el país.

17. El Banco del Bienestar tiene muchas áreas de oportunidad a cubrir, principalmente en cuanto a su organización administrativa y a sus servicios y productos; muestra una falta de compromiso con su objeto normativo y una fuerte influencia de las directrices federales en cuanto a su actuar, esto es algo que pone en peligro su identidad, además de su papel en el sistema financiero mexicano.

18. El Banco requiere de forma urgente recuperar su objeto normativo de apoyo al ahorro y crédito popular, o redefinirse.

19. Si bien la naturaleza jurídica del Banco del Bienestar es la de una Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, actualmente se encuentra compitiendo en cuanto a su oferta de productos y operatividad con la banca comercial.

20. El Banco del Bienestar puede crecer como lo ha hecho en otras ramas y con impactos positivos, una alternativa viable para la mejora continua del banco sería una futura consolidación como un grupo financiero y posteriormente una autonomía constitucional que lo volvería más libre y con menores riesgos patrimoniales y financieros para el Estado mexicano.

21. Históricamente, los antecedentes del Banco del Bienestar comparten en su objeto normativo el fomento al ahorro popular, a pesar de que jurídicamente mantenga este objeto, operativa y fácticamente el Banco se aleja del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anaya Mora, M., *La banca de desarrollo en México*. CEPAL, México, 2007.
2. Aspe Armella, P. *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Para Entender*. Nostra, México, 2007.
3. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, *Una Historia Del Ahorro Nacional*, Banco Del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SHCP, México, 2007.
4. Burgoa, I, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a edición, Editorial Porrúa, México, 2009.
5. Campos, G., *Impacto Cultural y Social de Las Remesas en México*. Editorial Académica Española, España, 2012.
6. CNBV, *Panorama Anual de Inclusión Financiera Con Datos Al Cierre de 2020*. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 2021.
7. SHCP, *Compilación de Reglamentos Orgánicos de La Banca de Desarrollo y Estatuto Orgánico Del Patronato Del Ahorro Nacional*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Banca de Desarrollo, México, 1987.
8. CONEVAL, *Reporte Anual de los Principales Hallazgos de la Matriz de Indicadores de Resultados 2021*, CONEVAL, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2021.
9. Senado de la República, *Crédito y Banca de Desarrollo*, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.
10. de Alba, J., *Marco legal y normativo del sistema financiero mexicano*, Herberto Ruz, México, 2005.
11. Díaz Mondragón, *et al.*, *Sistema Financiero Mexicano*. 2a. edición. Editorial Trillas, México, 2016.
12. Fernández Ruiz, J., *et al*, *Derecho Administrativo*, 1ª edición. Enciclopedia Jurídica de La Facultad de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2017.

13. Franco, J., *Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, México, 2020.
14. Gil Valdivia, Gerardo y de Olloqui y Labastida, J., *Régimen Jurídico de La Banca de Desarrollo En México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.
15. Hernández, E. y Ortega Ochoa, R., *El sistema financiero mexicano*. Ed. Pac, México, 1988.
16. López Zamarripa, Norka , *et al. Políticas Públicas: Una Visión Jurídica Para El Desarrollo de México*. Editorial Porrúa, México, 2015.
17. Mabarak Cerecedo, D., *Derecho Financiero Público*, 3a edición. McGraw-Hill, México, 2014.
18. Méndez, J., *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2020.
19. Mendoza Bremauntz, E., *et al., Derecho Económico*. 1a edición. Enciclopedia Jurídica de La Facultad de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2018.
20. Mendoza Bremauntz, E., *Derecho Económico*. 1a edición. IURE editores, México, 2016.
21. Menéndez, R., *Derecho Bancario y Bursátil*. 2a edición. IURE editores, México, 2016.
22. Rodríguez Rodríguez, J. y Rodríguez del Castillo, J., *Derecho Bancario: Introducción, Parte General, Operaciones Pasivas*. 11a ed., Editorial Porrúa, México, 2006
23. Rodríguez, C., *Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018: Evaluación y Propuestas para el futuro*, UAM Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2019.
24. Romero, M., *Los orígenes del Neoliberalismo en México: La Escuela Austriaca*. Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
25. Turrent, E., *Historia sintética de la banca en México*. Banco de México, México, 2007.

26. Verduzco Reina, C., *Derecho Financiero*. Primera edición. IURE editores, México, 2018.

Legislación:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022, México.
2. Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito. 2022, México.
3. Ley De Instituciones De Crédito. 2022, México.
4. Ley Federal De Las Entidades Paraestatales. 2022, México.
5. Ley Orgánica De La Administración Pública Federal. 2022, México.
6. Ley Orgánica Del Banco de México. 2022, México.
7. Ley Orgánica Del Banco Del Bienestar. 2022, México.
8. Ley Para La Transparencia Y Ordenamiento De Los Servicios Financieros. 2022, México.
9. Ley Para Regular Las Actividades De Las Sociedades Cooperativa De Ahorro Y Préstamo. 2022, México.
10. Manual General de Organización del Banco del Bienestar. 2022, México.
11. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. 2019, México.
12. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 2022, México.
13. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2022, México.
14. Reglamento Orgánico Del Banco Del Bienestar. 2022, México.

Material Complementario:

1. Anaya Mora, Miguel L., La Banca de desarrollo en México, México, CEPAL, 2007, p.47.

2. AP, S&P no calificó a banco del gobierno mexicano como el mejor del país. AP Verifica, México, 2022, <https://apnews.com/article/ap-verifica-10057255238>
3. Arias, Daniela y Herrera, Hugo, Políticas Públicas: Base conceptual, orientaciones y etapas, México, INAP A.C., 2012, p. 47.
4. Asmundson, Irena, Financial Services: Getting the Goods, Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos de América, 2011, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/finserv.htm>
5. Banco Azteca, Programas Sociales, Banco Azteca S.A, México, 2022, <https://www.bancoazteca.com.mx/servicios/programas-sociales.html>
6. Banco Central Europeo, ¿Qué es un banco central?, Banco Central Europeo, Alemania, noviembre de 2022, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/what-is-a-central-bank.es.html>
7. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Listado de Productos Ofrecidos por Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2016, [https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-productos-ofrecidos-por-Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros](https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-productos-ofrecidos-por-Banco-del-Ahorro-Nacional-y-Servicios-Financieros)
8. Banco del Bienestar, Comunicado No. 21/2021. Banco del Bienestar, SHCP, 2021, Sitio Web: <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/prensa/comunicado-no-21-2021?idiom=es>
9. Banco del Bienestar, El Banco del Bienestar no tiene gestores ni intermediarios. Banco del Bienestar, SHCP, México, 2022, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/documentos/el-banco-del-bienestar-no-tiene-gestores-ni-intermediarios?state=published>
10. Banco del Bienestar, Pago de Servicios, Banco del Bienestar, SHCP, México, 2022, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/pago-de-servicios-64728>

11. Banco del Bienestar, Productos y Servicios Personas, Banco del Bienestar, SHCP, México, 2022, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/productos-y-servicios-personas>
12. BANJÉRCITO, BANJECCEL, Google Play Store, México, 2022, https://play.google.com/store/apps/details?id=mx.com.banjercito.model.common.VTUserApplicationBJCTMB&hl=es_MX&gl=US
13. BANJÉRCITO, Servicios Financieros, Banjército, SHCP, México, 2022, https://www.banjercito.com.mx/servicios_financieros/menu_serv_finan.html
14. BANXICO, 2019. Informe Trimestral Julio – septiembre 2019: Extracto Importancia de la Autonomía del Banco Central y del Mandato de Estabilidad de Precios, México, Banco de México, 2019, pp. 66-70.
15. BBVA México, Calificaciones, BBVA, México, 2022, https://investors.bbva.mx/es/rentafija_calificaciones/
16. Cárdenas, Enrique, El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956), El Trimestre Económico, FCE, México, Vol. LXXV, núm. 300, octubre-diciembre de 2008, p.836.
17. CNBV, Nota IFRS9 Portafolio de Información de la CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>
18. CNBV, Número de cuentas de captación y saldo por institución Julio de 2022, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2421B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/750182/FICHA_ESTADISTICA_ABRIL-JUNIO_2022.pdf
19. CNBV, Número de cuentas de captación y saldo por institución Julio de 2022. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022,

<https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Reporte.aspx?s=40&t=124&st=0&ti=0&sti=0&n=0&tp=0>

20. CNBV. Núm. total de cajeros, sucursales, empleados, TPV's, contratos de tarjetas, etc., por institución, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2422B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>

21. CNBV. Núm. total de cajeros, sucursales, empleados, TPV's, contratos de tarjetas, etc., por institución. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, SHCP, México, 2022, <https://picomponentebi.cnbv.gob.mx/ReportViwer/ReportService?sector=37&tema=124&subTema=0&tipoInformacion=0&subTipoInformacion=0&idReporte=37S2422B&idPortafolio=0&idTipoReporteBI=1>

22. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, La Constitución Política de México es una de las más reformadas en el mundo, señala el IBD, Senado de la República, México, 2021, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42439-la-constitucion-politica-de-mexico-es-una-de-las-mas-reformadas-en-el-mundo-senala-el-ibd.html>

23. Deloitte, ¿De dónde partimos antes de la pandemia?, Deloitte, México, 2022, p. 4.

24. Expansión, ¿Dónde puedo cobrar la Pensión del Bienestar?, Expansión, México, 2022, <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/09/06/donde-cobrar-pension-bienestar>

25. García, J., Inquietan a pescadores los plazos de dispersión del Bienpesca, CausaNatura, México, 2022, <https://causanatura.org/visualizacion-de-datos/inquietan-a-pescadores-los-plazos-de-dispersion-del-bienpesca>

26. Gobierno de México, "Banco del Bienestar será el banco con más sucursales en todo México, afirma presidente", Presidencia de la República,

México, 2022, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/banco-del-bienestar-sera-el-banco-con-mas-sucursales-en-todo-mexico-afirma-presidente>.

27. Gonzalo, Á. El presidente de BBVA gana 7,8 millones en 2021 y su consejero delegado 6,8 millones, El País, España, 2022, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/15/companias/1644911294_228235.html

28. Heráclito, et. al, Textos Presocráticos, 1a edición, Tirant Editorial, México, 2010, pg. 23.

29. INEGI, Calculadora de Inflación: Periodo Dic. 1969 – Dic. 2001, INEGI, México, 2000, <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/calculadorainflacion.aspx>

30. Juárez, Edgar, Municipios rurales mantienen alto rezago para acceder a servicios financieros. El Universal, México, núm. 2, octubre de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Municipios-rurales-mantienen-alto-rezago-para-acceder-a-servicios-financieros-20201004-0062.html>

31. Jurado, A., Nueva forma de pago Beca Jóvenes Construyendo el Futuro: cómo será y cuándo entra en vigor., AS, México, 2022, <https://mexico.as.com/actualidad/nueva-forma-de-pago-beca-jovenes-construyendo-el-futuro-como-sera-y-cuando-entra-en-vigor-n/>

32. Knoepfel, Peter, et al., “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, Ciencia política, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, vol. 2, núm. 3, enero de 2007, p.11

33. Magallanes, F., ¿Y esta rosa? Llegan los pagos del Bienpesca. PuntoMX, México, 2022, <https://punto.mx/2022/08/26/y-esta-rosa-llegan-los-pagos-del-bienpesca/>

34. Martín del Campo, David, Una Historia del Ahorro Nacional, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2010, pp. 13-15.

35. Martín del Campo, David, Una Historia del Ahorro Nacional. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2010, p. 133.

36. Martín del Campo, David, Una Historia del Ahorro Nacional. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 2010, p. 16.
37. Muñoz Machado, Santiago, Servicio Público y mercado, España, Editorial Taurus, 1997, t.II, p.179.
38. Nava, A., Inician pagos de pensiones y Programas de la Secretaría del Bienestar, Imagen Radio, México, 2022, <https://www.imagenradio.com.mx/inician-pagos-de-pensiones-y-programas-de-la-secretaria-del-bienestar>
39. Navarro, A., Becas Benito Juárez Bienestar Azteca, cómo recibirlas o registrarte y dudas frecuentes, México Desconocido, México, 2022, <https://www.mexicodesconocido.com.mx/becas-benito-juarez-bienestar-azteca-dudas-frecuentes.html>
40. Ortiz, Antonio, El desarrollo estabilizador:
41. Pequeño Cerdo Capitalista, Proponen que las Afores sean manejadas por el Banco del Bienestar, ¿esto es posible?, PCC, México, 2022, <https://www.pequenocerdocapitalista.com/afores-sean-manejadas-por-el-banco-de-bienestar/>
42. Programas para el Bienestar, MAPA: UBICA LA SUCURSAL DEL BANCO DEL BIENESTAR MÁS CERCANA A TU DOMICILIO, Presidencia de la República, Gobierno de México, México, 2022, <https://programasparaelbienestar.gob.mx/mapa-banco-del-bienestar-sucursales-retiros/#:~:text=Hasta%20agosto%20de%202022%2C%20el,llegar%20a%20%20mil%20700.>
43. Quijano Adriana, Largas Filas en el Banco del Bienestar, NCS DIARIO, México, 2022, <https://ncscampeche.com/2022/09/06/largas-filas-en-el-banco-del-bienestar/>
44. reflexiones sobre una época, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 9-10.
45. Regeneración, Jóvenes tienen derecho a decidir en qué gastan beca: AMLO. Periódico Regeneración, Regeneración, México, 2019,

<https://regeneracion.mx/jovenes-tienen-derecho-a-decidir-en-que-gastan-beca-amlo/>

46. Rodríguez, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018: Evaluación y Propuestas para el futuro, México, UAM-X, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, p.9.

47. Romero, L., Nuevo Periodo de Pago Becas Benito Juárez; Educación Básica, Media Superior y Superior, Informantes de Bienestar, México, 2022, <https://informantesdebienestar.com/nuevo-periodo-de-pago-becas-benito-juarez-educacion-basica-media-superior-y-superior/>

48. Sembrando Vida, Apoyo Económico, Secretaría del Bienestar, México, 2022, <https://www.gob.mx/bienestar/sembrandovida/es/articulos/apoyo-economico?idiom=es>

49. SFP, Nómina Transparente, Secretaría de la Función Pública, México, 2022, <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-APF>

50. SHCP, Presupuesto Basado en Resultados. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, noviembre de 2017, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx

51. Solano, E., Lugares en los que puedes retirar dinero de tu tarjeta bienestar, DataNoticias, México, 2021, <https://datanoticias.com/2021/10/29/lugares-en-los-que-puedes-retirar-dinero-de-tu-tarjeta-bienestar-2021/>

52. Vega, A., Reglas de operación de la pensión para adultos mayores no condicionan a tener cuenta con un banco específico, Animal Político, México, 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/03/reglas-operacion-pension-adultos-mayores-no-condicionan-banco-especifico/>