

INFORME QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN EN EL ACOMPAÑAMIENTO DEL CONCURSO PÚBLICO PARA LA ASIGNACIÓN DEL SERVICIO INTEGRAL PARA LA OPERACIÓN BANCARIA Y FINANCIERA, ABIERTO A LA PARTICIPACIÓN DE INSTITUCIONES BANCARIAS Y FINANCIERAS CONVOCADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.

A LA SOCIEDAD EN GENERAL:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana relativo a su colaboración en el Acompañamiento del Concurso Público para la Asignación del Servicio Integral para la Operación Bancaria y Financiera, abierto a la Participación de Instituciones Bancarias y Financieras, convocado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

1. Antecedentes

Derivado del cambio de naturaleza jurídica que sufrió el INEGI con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se implementó un nuevo esquema de pagos en el que, a partir de julio de 2009, todos los pagos serían realizados a través de la Tesorería del INEGI.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tenía celebrado un contrato de servicios bancarios con la institución financiera HSBC México, S.A. desde 2003, sin embargo, este cambio de naturaleza jurídica derivó en un alto volumen de operaciones, así como en la necesidad de contar con servicios más avanzados, adecuados a las nuevas necesidades del instituto.

Para cubrir esta necesidad, el INEGI decidió convocar a un concurso público para la asignación de los servicios bancarios y financieros requeridos por el instituto.

En preparación para esa convocatoria, el INEGI realizó una investigación de mercado, en la que a través de varias reuniones con representantes de instituciones financieras tales como

HSBC, BBVA Bancomer, Banamex, Banorte, Santander y Scotiabank, conoció sus propuestas de servicios en forma general.

Adicionalmente, el Instituto definió las características técnicas de los servicios que requiere para su operación en materia de pagos, nómina, eventos censales, cobranza y otros servicios adicionales.

El INEGI consideró necesario contar con una estructura bancaria sólida y confiable para el manejo de los recursos financieros del Instituto, con amplia cobertura a nivel nacional.

La contratación de estos servicios bancarios, no está sujeta a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sin embargo, el Instituto, con el objeto de transparentar su gestión administrativa, decidió convocar al concurso público referido para que las instituciones financieras interesadas presentaran las proposiciones que consideraran oportunas y el Instituto tuviera la posibilidad de contratar el servicio más completo y adecuado para su gestión y al mismo tiempo más conveniente para sus empleados.

2. Colaboración de Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana fue invitada por la Convocante, en un esfuerzo para observar la imparcialidad, integridad y claridad en el proceso del concurso público para la contratación de los servicios bancarios y financieros.

TM es un observador ciudadano que pretende contribuir a reducir el riesgo de actos de corrupción o cohecho en las licitaciones públicas que monitorea.

El monitoreo de licitaciones, desde la perspectiva de TM, es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad y a los participantes de las licitaciones en las que colabora –tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado de dichos procedimientos-, sobre cómo se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, etc.

El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM en el monitoreo de licitaciones, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó.

La colaboración de TM en el acompañamiento del presente concurso inició con la revisión de la Pre Convocatoria del mismo y concluyó con la adjudicación de los contratos correspondientes.

Como parte de su metodología de trabajo, TM designa al equipo técnico responsable que llevará a cabo el monitoreo de las licitaciones en las que colabora.

El equipo técnico designado por TM, es el responsable de revisar la información relativa a los proyectos en los que colabora (términos de referencia, anexos técnicos, estudios de mercado, y cualquier documento relativo a la licitación y la justificación de los proyectos). TM a través de su equipo técnico, plantea comentarios, preguntas y recomendaciones a lo largo de su colaboración. Adicionalmente el Testigo Social acompaña las etapas de la licitación, y asiste a reuniones de trabajo de la Convocante.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de licitación que monitorea, no son vinculantes. TM observa que las condiciones establecidas como requisitos establecidos en las Convocatorias, sean objetivas, equitativas, claras y apegadas a la normatividad en la materia. También verifica que los elementos de evaluación sean objetivos, generen confianza y certidumbre a todos los actores de la licitación. TM vigila que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa. La Convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial y atestigua la forma en la que se desarrollan los procedimientos de licitación. El soporte principal del monitoreo de licitaciones que realiza TM, son las Declaraciones Unilaterales de Integridad que suscriben los participantes en el procedimiento, tanto por parte de la entidad Convocante, como por parte de los licitantes que presentan propuestas. El objetivo de TM al plantear la firma de dichas Declaraciones es

registrar explícitamente el compromiso, de los involucrados en las licitaciones, de abstenerse de realizar actos para inducir o alterar las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos, u otros aspectos o condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes.

El equipo técnico que llevó a cabo el acompañamiento al concurso para la asignación del Servicio integral para la operación bancaria y financiera del INEGI designado por TM se integró por la Lic. Ana Lía Babinsky y el Lic. José Sheinbaum, quienes fueron los responsables de realizar el monitoreo correspondiente junto con el equipo ejecutivo de TM.

A partir de lo anterior, TM estuvo presente en las siguientes etapas del concurso:

- Revisión de la pre Convocatoria y sus anexos
- Publicación de la Convocatoria
- Junta de aclaraciones
- Recepción y apertura de propuestas
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas
- Fallo

El INEGI dio acceso a TM a diversos documentos relativos al proyecto, además de la Convocatoria. TM no colaboró en la elaboración del estudio de mercado, la Pre convocatoria o algún otro documento relativo al proyecto.

3. Objetivo del Concurso

El procedimiento buscó asignar la prestación de servicios bancarios a la institución financiera que garantice una estructura financiera sólida que permita el manejo de recursos dentro del Instituto, como entre los empleados del mismo. El objeto del concurso es garantizar las mejores condiciones a la Convocante y a sus trabajadores.

Los servicios bancarios requeridos por el INEGI incluyen infraestructura bancaria, operación de pagos, nómina, cobranza, y atención a eventos censales. Con esta contratación el Instituto pretende optimizar las funciones de la Tesorería, simplificar los procesos

operativos, optimizar costos y obtener condiciones favorables en beneficio de sus trabajadores.

Se trata de un concurso multianual que dará lugar a la suscripción de diversos contratos de adhesión entre el INEGI y el concursante ganador. La vigencia de los mismos será del 16 de febrero de 2010 al 31 de diciembre de 2012.

4. Desarrollo del Concurso

4.1 Revisión de la Pre convocatoria

Desde que tuvo conocimiento del texto de la Pre Convocatoria, TM hizo diversos comentarios a la misma, así como solicitudes de aclaraciones. Los principales temas analizados por TM en la Pre convocatoria fueron sobre:

- La metodología de evaluación
- La difusión de los eventos relacionados con el Concurso
- Las condiciones de equidad para los diversos participantes

Todas las dudas de TM fueron aclaradas, y la mayor parte de las sugerencias fueron aceptadas por la Convocante e incorporadas a la Convocatoria, tal es el caso de la modificación de los puntajes de la evaluación técnico-económica. En otros casos, el Instituto explicó a TM por qué no fueron consideradas las recomendaciones.

Los comentarios y recomendaciones de TM no son vinculantes, por lo que la entidad puede atenderlos o no. En el caso particular, la entidad convocante dio contestación a todos los comentarios y observaciones realizados por TM.

4.2 Publicación de la Convocatoria

Publicación de la convocatoria 18 de diciembre de 2009		
Juntas de Aclaraciones	Sesión pública de presentación y apertura de propuestas	Sesión pública de fallo
29 de diciembre de 2009 12:00	8 de enero de 2010 11:00	15 de enero de 2010 11:00

4.3 Convocatoria del Concurso

Se trata de un concurso multianual que se concreta a través de Contratos de Adhesión cuya contraprestación consistirá en las comisiones cobradas por la institución bancaria relacionadas con los servicios prestados al Instituto, así como por el saldo promedio mensual que el Instituto deberá mantener en la totalidad de las cuentas bancarias, bajo los términos y condiciones establecidos en la convocatoria del concurso.

4.4 Visita al sitio

El INEGI ofreció la oportunidad de que los concursantes participaran en una visita a los inmuebles del Edificio Sede y Parque Héroes ubicados en la Ciudad de Aguascalientes Ags. y el de Av. Patriotismo en Distrito Federal para que conocieran y recabaran la información de los espacios físicos de los módulos bancarios y cajeros automáticos. TM no estuvo presente en las visitas.

4.5 Junta de Aclaraciones

Tuvo lugar el 29 de diciembre de 2009, a las 12:00 hrs. A esta reunión acudieron representantes de Banco Mercantil del Norte, S.A.; Banco Nacional de México S.A.; Banco Santander S.A.; HSBC México, S.A.. Para solicitar aclaraciones se requirió a los

convocantes que presentaran un escrito de manifestación de interés en participar en el concurso.

La Convocante realizó 6 precisiones a la Convocatoria publicada. Ellas consistieron en correcciones a los textos originales, y se refirieron a los Contratos de Adhesión, a la terminación anticipada de los servicios, a la cantidad de plazas programadas para el próximo evento censal, a la evaluación de las proposiciones y a los criterios de desempate. Asimismo se dio oportunidad a los representantes de las instituciones financieras para que formularan las preguntas que a su interés convinieran. Entre todos los participantes formularon 137 preguntas, mismas que fueron respondidas tras un receso para su deliberación. Se dio oportunidad a los participantes de formular nuevas dudas, quienes plantearon 11 nuevas preguntas, las que también fueron respondidas.

TM verificó que los temas de mayor incidencia en las preguntas formuladas por los participantes fueron los siguientes: modelos de contrato, obtención de energía eléctrica para cajeros e instalaciones dentro del Instituto, tiempos de instalación y lugares, contratos de luz y telefonía, señalizaciones de la institución en las oficinas de la convocante, volumen del proyecto, cantidad de empleados, montos aproximados por niveles de pago y criterios de evaluación.

Al finalizar la reunión se elaboró el Acta en la que constaron las aclaraciones, dudas y respuestas, así como la verificación de que los concursantes no tenían más preguntas que formular.

4.6 Presentación y Apertura de Propuestas

La reunión de presentación y apertura de propuestas fue celebrada el 8 de enero de 2010, en cumplimiento a la convocatoria. A esta reunión asistieron representantes de Banco Mercantil del Norte, S.A.; Banco Nacional de México S.A.; Banco Santander S.A.; HSBC México, S.A.; Scotiabank Inverlat S.A., y BBVA Bancomer S.A.

TM observó que todas las instituciones financieras representadas en la reunión presentaron propuestas. Las propuestas fueron presentadas en sobre cerrado, salvo las de BBVA

Bancomer y Banco Mercantil del Norte, cuyos representantes fueron requeridos por la Convocante para que introdujera su propuesta dentro de un sobre, con el objeto de cumplir con la formalidad del sobre cerrado, accediendo al requerimiento en ambos casos. TM verificó que así fue.

TM observó que se realizó la apertura de propuestas, que consistió en la apertura y revisión documental de cada una de las propuestas presentadas. Una vez que fueron revisadas, TM verificó que el Instituto entregó un acuse de recepción a cada uno de los concursantes.

TM observó que la Convocante al realizar la revisión de la propuesta de BBVA Bancomer se localizó una carta dirigida al Lic. Luis Zapata Ferrer, en la que la institución bancaria agradecía la invitación y señalaba que una vez analizados los servicios solicitados por la convocante, concluyeron que el periodo de los servicios requeridos era muy corto, y consideraban que lo ideal sería un periodo de 5 años. Presentaron su propuesta proyectada a 5 años y bajo la condición de que el convenio sea firmado por un periodo de 5 años para recuperar la inversión en el proyecto. TM verificó que la convocante aceptó la carta, más no la propuesta por no ajustarse a los términos de la convocatoria.

La Convocante informó que aceptaba para la posterior evaluación cualitativa, las propuestas de: Banco Mercantil del Norte, S.A.; Banco Nacional de México S.A.; Banco Santander S.A.; HSBC México, S.A. y Scotiabank Inverlat S.A.

4.7 Evaluación de Propuestas

4.7.1 Metodología de Evaluación

TM conoció que para determinar la asignación de los contratos, el INEGI optó por la modalidad de puntos y porcentajes. Los puntajes asignados fueron:

1. 50% Oferta técnica.
2. 5% Paquete integral a los empleados.
3. 5% Servicios adicionales al Instituto.
4. 40% Oferta económica.

La Convocante consideró que el sesenta por ciento del puntaje para la oferta técnica era el adecuado, incluyendo el paquete integral y servicios adicionales, tomando en consideración que los requerimientos solicitados en la Convocatoria, y que se detallan en el Capítulo XIX "Evaluación de la(s) Proposición(es) y Adjudicación del Servicio", fueron los mínimos necesarios para la operación financiera óptima del Instituto. Es por eso que las propuestas, para no ser desechadas, deberían alcanzar un puntaje de entre cincuenta y sesenta puntos para poder participar para la evaluación económica.

De acuerdo a lo establecido en la Convocatoria, para la evaluación de la oferta económica, se consideraron el Costo Directo y el Costo por Reciprocidad, conforme a lo siguiente:

- Costo Directo, es el resultado de la suma del costo por comisiones de los servicios relacionados con la operación regular y el XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.
- Costo por reciprocidad, corresponde a la diferencia entre el monto de los rendimientos calculados a tasa promedio de CETES y el monto de los rendimientos equivalentes al porcentaje sobre la tasa antes referida que haya ofrecido el concursante, considerando los saldos señalados en la base X inciso B.

Para determinar el monto de la oferta económica de cada uno de los concursantes, se sumaron el costo directo y el costo por reciprocidad.

Al concursante con la oferta económica más baja se le asignarían los 40 puntos, y a las otras este puntaje se debería disminuir en un porcentaje correspondiente al cociente entre la oferta económica más baja y la oferta económica del concursante.

4.7.2 Revisión de propuestas y evaluación

TM no estuvo presente en el proceso de evaluación de las propuestas, sin embargo, después de emitirse el fallo tuvo la oportunidad de revisar la documentación relacionada con la evaluación de propuestas. En primer lugar, analizó la información de los aspectos que motivaron las descalificaciones de las propuestas, la matriz de evaluación por puntos de las propuestas de HSBC México, S.A. y Banamex, S.A.; así como, la fórmula para su correspondiente evaluación. Finalmente, de manera aleatoria examinó la demás información.

De acuerdo a la información con la que cuenta TM, la evaluación técnica- económica la realizó la Dirección General Adjunta de Programación, Organización y Presupuesto. Del informe que presentó, TM desprende las siguientes apreciaciones:

a) Evaluación cualitativa de las propuestas

BBVA Bancomer, S.A.

El fundamento presentado por la Convocante para rechazar su oferta, es el inciso a) del punto XX de la Convocatoria que establece como causal de descalificación: *"El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en esta Convocatoria y sus anexos, que afecte la solvencia de la proposición."* Efectivamente, BBVA Bancomer, S.A. en la carta señalada anteriormente, condicionó su participación a que el INEGI ampliara la vigencia del contrato establecida de tres a cinco años.

Banco Santander (México) S.A.

El motivo de la descalificación por parte del INEGI de su propuesta fue por no haber demostrado que ha proporcionado *"...al menos a una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal a nivel nacional el servicio de pago de nómina, viáticos, pasajes, etc. en grandes volúmenes (mínimo 30,000 usuarios con carácter eventual) a través de medios electrónicos utilizando tarjetas de debito Institucional que permita comprobar dicha experiencia."* (Inciso G. del punto XV.4 de la Convocatoria). El concursante presentó carta firmada por su Representante Legal en el que hace constar

tener experiencia y capacidad, incumpliendo con lo requerido en la base de referencia de presentar carta de al menos una Dependencia o Entidad.

Scotiabank Inverlat, S.A.

El motivo de la descalificación por parte del INEGI de su propuesta fue por no haber demostrado contar con experiencia de al menos un año en la prestación del servicio de nómina a nivel nacional al número mínimo de 20,000 empleados públicos federales y 30,000 eventuales. Solicitado en los apartados F y G) del punto XV.4 de la Convocatoria.

Banco Mercantil del Norte, S. A.

La Convocante identificó incongruencias en la información contenida en la propuesta del concursante, al ofrecer en la propuesta técnica el servicio de disposición de efectivo en Cajero RED en el apartado Eventos Censales: "Podrán realizar disposición de efectivo a través de cajeros del mismo banco **sin costo** y de manera ilimitada. Cajeros Red (otros bancos), **se cobra de acuerdo a los costos de cada banco.**" Sin embargo, en su propuesta económica, omitió la información del costo unitario del servicio por el uso de la RED cuya utilización el INEGI lo previó de gran magnitud, por lo tanto, al no contar con dicha información estuvo imposibilitado de conocer el costo total de la propuesta económica para su evaluación correspondiente.

En el mismo apartado de Eventos Censales la Convocante también detectó que el instrumento para la realización de pago al personal eventual ofrecido corresponde a un producto de nómina tradicional, en tanto que el requerido en la Convocatoria es una tarjeta de débito institucional.

En consecuencia, la propuesta fue desechada por configurarse, respectivamente, las causales de incumplimiento de requisitos señaladas en la Convocatoria en los incisos a) y b) del punto XVII, así como, d) y e) del punto XVII.

HSBC México, S.A.

En la revisión cualitativa de la oferta, la Convocante identificó omisiones en los apartados de: Infraestructura bancaria, Comercio electrónico, Eventos Censales y Servicios relacionados a la tarjeta de débito institucional. En la valoración de dichas faltas, se determinó que no imposibilitaron la evaluación económica y que no afectaban la solvencia de la propuesta.

Banco Nacional de México, S.A.

En la evaluación cualitativa de la propuesta fueron ubicadas omisiones en los apartados de: Infraestructura bancaria, Banca electrónica, Nómina y servicios a empleados y Comercio electrónico. La Convocante determinó que las faltas no imposibilitaron la evaluación económica y no afectaban la solvencia de la propuesta.

Aun cuando la Convocatoria establece en el punto XIX 1.1. Segundo párrafo:

"Se evaluará exclusivamente a las instituciones financieras Concursantes y las proposiciones que cumplan con el cien por ciento de los requisitos establecidos en las presentes Bases".

En el mismo apartado, la Convocante estableció que como resultado de la evaluación de las proposiciones realizaría el análisis de las mismas, el cual serviría como antecedente para el Fallo, en el que se constarían las razones para admitir o desechar las propuestas.

b) Procedimiento de evaluación por puntos y porcentajes para la adjudicación del Contrato.

Las propuestas de HSBC México, S.A. y Banco Nacional de México, S.A. fueron las propuestas que pasaron a la evaluación a través de la matriz de puntos y porcentajes establecida en las Bases. El resultado para la evaluación técnica de la primera institución fue de 49.1 puntos, no alcanzando el mínimo de 50.0 establecido para participar en la evaluación económica, por lo tanto, la Convocante procedió a descalificar su propuesta.

Propuesta Técnica	
Institución	Resultado
BBVA Bancomer, S.A.	No cumple

Banco Santander (México), S.A.	No cumple
Scotiabank Inverlat, S.A	No cumple
Banco Mercantil del Norte, S.A.	No cumple
HSBC México, S.A	49.1
Banco Nacional de México, S.A.	52.0

En el caso del Banco Nacional de México, S.A. el resultado de su evaluación arrojó 52 puntos, superando el mínimo requerido de 50 puntos.

En el Fallo se establece que la evaluación de la oferta técnica presentada por Banco Nacional de México, S.A., arroja como resultado 52 puntos de 60 posibles, con lo cual la propuesta se considera solvente técnicamente y califica de acuerdo a lo establecido por la base XIX.1.1 para participar en la evaluación económica por el procedimiento de puntos y porcentajes.

La Convocante realizó la cuantificación de la oferta económica obteniendo la cantidad de \$2'513,858.33 anuales sin considerar el IVA, sobre el volumen de operaciones estimado.

Descripción	Costo mensual	Costo anual	No de periodos	Costo total del contrato
Costo directo de la operación regular	\$6,814.08		10.5	\$71,547.83
Costo directo del XII censo de población y vivienda		\$2'442,310.50	1.0	\$2'442,310.50
Costo por reciprocidad				\$0
			Total	\$2'513,858.33

A pesar de que no era necesario, la Convocante aplicó la fórmula establecida en las Bases para valorar las propuestas económicas, arrojando como resultado 40 puntos que es el máximo de puntos posibles, sumados a los 52 puntos de la evaluación técnica, el resultado final fue de 92 puntos. En la siguiente tabla se puede observar el detalle para los dos concursantes que aprobaron la propuesta técnica.

Propuesta Económica	
Institución	Resultado
HSBC México, S.A.	No acredita
Banco Nacional de México, S.A	40.0

4.8 Fallo

El evento tuvo lugar el 15 de enero de 2010. El INEGI determinó que el Banco Nacional de México, S.A. por haber reunido las características legales, técnicas y económicas establecidas en la Convocatoria, recibió la asignación del contrato del servicio integral para la operación bancaria y financiera del instituto por el monto de \$2'513,858.33.

Detalle de Concursante Ganador			
Institución	Propuesta Técnica	Propuesta Económica	Calificación Total
Banco Nacional de México, S.A.	52.0	40.0	92.0

5. Inconformidades promovidas

TM no tuvo conocimiento de que alguno de los concursantes haya presentado inconformidad alguna contra la convocatoria de este concurso.

6. Recomendaciones de TM

- El Concurso no fue convocado en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en virtud de que la contratación de servicios financieros no está sujeta a dicho ordenamiento. Este hecho fue reiterado por la Convocante en su respuesta a la pregunta 27 de HSBC de México, S.A. y como se menciona en puntos anteriores, la Convocante no se atuvo en todos los casos a lo dispuesto por dicha Ley. Es por ello que TM recomienda al Instituto que

defina los lineamientos con que se regirán las futuras adquisiciones de este tipo, para otorgar certeza jurídica a los procedimientos.

- Transparencia Mexicana recomienda al INEGI el estricto cumplimiento de las bases y de las condiciones ofertadas por el Banco Nacional de México en los contratos de adhesión que se firmen con la empresa ganadora.

7. Opinión de TM

Es de señalarse que el INEGI en todo momento se mostró abierto a los comentarios, recomendaciones y observaciones de TM.

TM observó que en general se cumplió con lo establecido en las Bases de la Convocatoria. TM considera que la ganadora del concurso fue la entidad financiera que ofreció mejores condiciones económicas al INEGI. TM cumplió el objetivo de su colaboración durante cada una de las etapas del procedimiento relativo a la asignación del Servicio Integral para la Operación Bancaria y Financiera.

Mayo de 2010

Transparencia Mexicana, A.C.

Testigo Social



Analía Babinsky

Asesor Técnico

Designado



José Sheinbaum

Asesor Técnico

Designado

Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.