

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DEL PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENOMINADO “PROLONGACIÓN DE LA AVENIDA SOLIDARIDAD - LAS TORRES, EN SUS EXTREMOS ORIENTE Y PONIENTE, Y MODERNIZACIÓN DE LA VIALIDAD EXISTENTE”, AL QUE CONVOCÓ EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el monitoreo de la licitación pública internacional electrónica No. 44937001-003-08, para el desarrollo del Proyecto de Prestación de Servicios denominado “Prolongación de la Avenida Solidaridad - Las Torres, en sus extremos oriente y poniente, y modernización de la vialidad existente”. En este proyecto se involucraron funcionarios de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (la SFGEM), de la Dirección General de Vialidad (DGV) y de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México (SCGEM).

I. Colaboración de Transparencia Mexicana

Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, por acuerdo tomado de manera conjunta, invitaron a Transparencia Mexicana, A.C. (TM) a colaborar en el monitoreo de las licitaciones de la primera generación de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) bajo la figura de Testigo Social (TS).

Es la primera vez que TM recibe una invitación, en el caso de monitoreo de licitaciones, en la que el poder Legislativo y Ejecutivo, conjuntamente solicitan su colaboración. A mediados de 2008, se formalizó la colaboración entre el Gobierno del Estado de México (GEM), a través de la SFGEM, y TM.

Como Testigo Social de los proyectos, TM formó parte del Comité de Proyectos con derecho a voz, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia de PPS.

La colaboración de TM en materia de monitoreo de contrataciones, tiene por objeto dar a conocer las condiciones en las que se desarrollan las adjudicaciones de los contratos. La labor de TM no sustituye el trabajo de los órganos y mecanismos de control, formalmente establecidos, por lo tanto, los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de licitación que monitorea, no son vinculantes.

TM es un observador ciudadano que colabora en los procedimientos de contratación planteando comentarios, preguntas y recomendaciones que contribuyan a crear las mejores condiciones bajo las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

TM colabora en los procedimientos de licitación, a partir de la revisión y análisis de las bases de los concursos, la asistencia a reuniones internas de la entidad convocante, así como a las reuniones oficiales establecidas como parte del procedimiento de licitación.

TM observa que las condiciones establecidas como requisitos para la integración de las propuestas, sean equitativas, apegadas a derecho, claras, y que los elementos de evaluación sean objetivos, de manera que generen confianza y certidumbre a todos los actores de una licitación.

El monitoreo de TM se lleva a cabo con el ánimo de que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa.

Para realizar el monitoreo de esta licitación, TM designó a un equipo técnico responsable de la colaboración integrado por el Doctor Ante Salcedo y el Licenciado José Sheinbaum.

El equipo técnico designado por TM tuvo la tarea de revisar y analizar las bases del concurso, realizar comentarios, recomendaciones y plantear preguntas para entender la racionalidad de la toma de decisiones, darle seguimiento al desarrollo del procedimiento de licitación y finalmente, integrar el presente informe.

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Algunas sesiones del Comité de Proyectos.
- Revisión de bases y anexos del concurso.
- Publicación de la convocatoria.
- Modificación del documento de bases, en respuesta a los comentarios recibidos después de su publicación.
- Visita al sitio destinado para la ampliación de la vialidad Las Torres.
- Juntas de aclaraciones.
- Eventos convocados por la SCGEM, para explicar a los licitantes los alcances de la oferta de BANOBRAS para participar en el financiamiento de los proyectos PPS.
- Recepción y apertura de propuestas.
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas.
- Elaboración del dictamen.
- Acto de fallo.

TM no acompañó el diseño de los estudios de costo-beneficio, en virtud de que su colaboración inició después de que la Cámara de Diputados del Estado de México autorizó la realización de los cinco proyectos PPS.

A lo largo de su colaboración, TM hizo recomendaciones puntuales al GEM a través del grupo de trabajo designado para ello. El objeto de realizar observaciones y comentarios a las bases y demás documentos, es el de contribuir a generar las condiciones de equidad, objetividad, imparcialidad y apego a la normatividad aplicable.

Entre los comentarios y recomendaciones realizados por TM se destacan los siguientes:

- Filmar y grabar los eventos públicos y privados de la licitación.
- Establecer elementos claros para la evaluación de los proyectos, así como para la definición de los responsables de realizar dicha evaluación, y la mecánica de trabajo.
- Aplicar un mecanismo para el sostenimiento de las ofertas, que puede ser una fianza, con el objeto de desalentar la posible colusión entre los participantes, y/o la posibilidad de que la empresa ganadora no se presentara a firmar el contrato.
- Dar a conocer a los licitantes la estructura y la mecánica de funcionamiento del Fideicomiso.
- Integrar el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas, a través de un sobre cerrado, del que tuvo conocimiento únicamente el Comité de Proyectos.
- Existen proyectos en los que los criterios técnicos planteados en las bases de licitación, limitan la participación de posibles concursantes. Por ello TM recomendó revisar los requisitos referentes a la experiencia técnica que se solicitaban en las bases, para que estuvieran en concordancia con las características y magnitud del proyecto.
- Realizar una revisión preliminar y final de los resultados de la evaluación técnica, por parte del GEM.

La DGV de la SCGEM y sus asesores, en respuesta a las observaciones manifestadas por TM, tomaron las acciones necesarias para darles cauce o para hacer las aclaraciones a que hubiera lugar, con la intención de explicar a TM la razón de sus decisiones.

II. Ampliación y modernización de la vialidad Las Torres

La DGV realizó, bajo el esquema PPS, el proyecto de la ampliación y modernización de la vialidad Las Torres, el cual incluye desarrollar, financiar, construir y operar la prolongación de la avenida Solidaridad - Las Torres, en sus extremos oriente y poniente, y la modernización de la vialidad existente.

TM conoció a detalle el planteamiento del proyecto y su justificación. La vialidad Las Torres es una de las principales avenidas de la ciudad, que circula debajo de las torres de distribución eléctrica, y que tiene un potencial de crecimiento amplio.

Las limitantes actuales de la vialidad Las Torres son la longitud reducida y la falta de conexiones con otras avenidas importantes de la ciudad.

La ampliación de Las Torres contempla la extensión de la vialidad en sus extremos oriente y poniente, de tal forma que su trazo sea paralelo a la parte oriente del Paseo Toluca, iniciando en el entronque con la avenida 16 de Septiembre y terminando en la intersección con la carretera federal México -Toluca.

El proyecto se dividió en tres tramos:

- 1) El extremo oriente que va del boulevard Miguel Alemán Valdés (“*Boulevard Aeropuerto*”) a la carretera federal México -Toluca;
- 2) El tramo que va de la avenida Torres Chicas al boulevard Aeropuerto; y
- 3) El extremo poniente que conecta a la avenida Torres Chicas con la avenida 16 de septiembre.

En particular, el proyecto contempla la construcción de múltiples pasos a desnivel que mejorarán la conectividad y los cruces con otras vialidades (como se ilustra en la Figura 1).



Figura 1: Proyecto de ampliación y modernización de Las Torres

- 1) Prolongación de 4.3 Km. en el extremo oriente de la vialidad Las Torres,
- 2) Prolongación de 4.6 Km. en el extremo poniente de la vialidad Las Torres,
- 3) Construcción de cinco pasos a desnivel,
- 4) Construcción de dos puentes paralelos que pasen arriba del Río Lerma,
- 5) Modernización del tramo existente en 15 Km.

La prolongación en el extremo oriente inicia en la intersección con el Boulevard Aeropuerto, y termina en el entronque con la carretera federal México - Toluca. Los trabajos de ampliación comprenden la construcción de dos cuerpos con longitud aproximada de 4.2Km, cada uno de los cuales tendrá un ancho de calzada de 10.5m, para albergar 3 carriles de circulación de 3.5m de ancho; y asimismo contará con banquetas de 3m de ancho en la parte exterior, y una faja separadora central de ancho variable. En éste tramo se considera la construcción de 2 puentes paralelos para librar el Río Lerma.

La prolongación en el extremo poniente inicia en el cruce de Las Torres con la avenida Torres Chicas, y termina en el entronque con la avenida 16 de Septiembre. Los trabajos contemplan la construcción de dos cuerpos con una longitud aproximada de 4.6Km, cada uno de los cuales tendrá un ancho de calzada de 10.5m, para albergar 3 carriles de circulación de 3m de ancho cada uno. Se contará con banquetas de 3m de ancho en la parte exterior, y una faja separadora central de ancho variable. La conexión en el entronque con la avenida 16 de Septiembre se hará mediante un distribuidor; adicionalmente se construirá una gasa de distribución que encausará el tránsito proveniente de la avenida Paseo Adolfo López Mateos y la avenida Las Torres.

Además de lo anterior, el GEM construirá una calle que servirá como acceso a la avenida Paseo Adolfo López Mateos desde la avenida Las Torres, que comprenderá dos cuerpos cuya longitud será de 300m, y tendrán un ancho de calzada de 10.5m, albergando 3 carriles de circulación, de 3.5m de ancho cada uno. Ésta calle contará con banquetas de 3m de ancho en la parte exterior, y también con una faja separadora central de ancho variable.

Al tramo central, ya existente, que va desde el cruce con la avenida Torres Chicas, hasta el cruce con el Boulevard Aeropuerto, solamente se le dará la conservación y mantenimiento integral que necesita. Sin embargo, a lo largo de éste tramo se construirán cuatro pasos vehiculares a desnivel (deprimidos) para los cruces con las siguientes avenidas: Salvador Díaz Mirón y 5 de Mayo, Pino Suárez, Jesús Carranza y Paseo Colón, y Tecnológico. De acuerdo al estudio costo-beneficio presentado al inicio del proyecto, el costo total contempla los grandes rubros (incluyendo IVA) presentados en la Tabla 1:

PARTIDA	SUBTOTAL	IVA	TOTAL (INCLUYE IVA)
Inversión Inicial	1,038,621,447.99	155,793,217.20	1,194,414,763.20
Derecho de Vía	185,107,544.61	0	185,107,544.61
Operación	40,121,289.28	6,018,193.39	46,139,482.67
Mantenimiento	218,071,680.24	32,710,752.04	250,782,432.28
Conservación	435,202,008.78	65,280,301.32	500,482,310.10
Total Costo Base	1,917,124,068.91	259,802,463.95	2,176,926,532.86

Tabla 1: Costo base del proyecto (Consolidado)

Considerando que además de la ampliación y modernización de la vialidad existente, el proyecto contempla la operación y mantenimiento de la vialidad durante un periodo de 25 años (a partir de la firma del contrato), el monto estimado para la realización del proyecto es de **2,200 millones de pesos**.

Los principales beneficios que se obtendrán con el proyecto, de acuerdo al estudio costo-beneficio realizado por el GEM son: el aforo diario promedio de la avenida Las Torres pasará de 28,000 a 33,000 vehículos; la circulación será continua desde Lerma hasta Zinacatepec; y la velocidad promedio de circulación estimada será de 45Km/hora, permitiendo que de extremo a extremo el tiempo de recorrido se reduzca de 45 a 20 minutos. El proyecto pretende garantizar en el largo plazo la conservación de la carretera con un índice de rugosidad de al menos 2.81 que es el óptimo.

El proyecto Las Torres considera lo siguiente:

- El proyecto será licitado en términos de una contratación de servicios por un periodo de hasta 25 años.
- El ganador de la licitación construirá la infraestructura necesaria para brindar los servicios requeridos por el Estado, utilizando recursos financieros propios, o adquiriendo deuda para ello.
- El ganador además operará la infraestructura construida o instalada durante el periodo de contratación, ofreciendo al Estado los servicios que este haya contratado.
- Al finalizar los 25 años, la infraestructura construida y/o instalada será propiedad del Estado, sin necesidad de realizar pago adicional.
- El ganador recuperará su inversión a través de un cobro mensual por los servicios ofrecidos, siempre y cuando éstos cumplan con los criterios de calidad que sean establecidos a la firma del contrato.

Para garantizar el pago de los servicios, el GEM, establecerá un fideicomiso en una institución financiera, para lo cual compromete los ingresos provenientes del impuesto sobre las nominas.

III. Asesores externos

De acuerdo a lo que TM conoció por el GEM, la DGV en coordinación con la SFGEM, contrató a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, financieros y legales, para que le auxiliaran en la elaboración del estudio correspondiente para determinar los alcances y características del proyecto, elaborar el estudio costo-beneficio y elaborar los documentos de las bases, sus anexos y el modelo de contrato de la licitación.

TM no monitoreó los procesos y condiciones de contratación de las firmas de asesores externos. TM tampoco conoció los detalles contractuales, ni administrativos de dicha relación.

Los asesores, de acuerdo con la información a la que tuvo acceso TM, también establecieron la metodología que posteriormente se utilizó para evaluar las propuestas, y participaron en todas las etapas de la licitación: juntas de aclaraciones, recepción de propuestas, evaluación de propuestas, en la elaboración del dictamen final y fallo.

La participación de los asesores técnico, financiero y legal estuvo supervisada por el área contratante (la DGV), así como por la SFGEM.

Los asesores externos contratados por el GEM fueron:

- Ingeniería Civil con Excelencia, S.A. de C.V., quien elaboró el estudio costo-beneficio del proyecto.
- SEAVI, quien se encargó de definir las características y alcances del proyecto, así como de elaborar los anexos técnicos de la licitación y definir la metodología de evaluación.
- PROTEGO, quien se encargó de los aspectos económicos y financieros de la licitación.
- Jáuregui, Navarrete y Nader S.C., quien acompañó el proceso en todas las etapas críticas (elaboración de bases, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas, etc.), y que también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Evaluación.

IV. Desarrollo de la licitación

A finales del año 2008, se presentó la crisis financiera internacional que trajo consigo incertidumbre y riesgo para las inversiones a largo plazo, especialmente para aquellas que además implicaban la utilización de moneda extranjera. Ante esta crisis, y en atención a la petición de todas las empresas participantes, TM fue testigo de que el GEM, tomó diferentes acciones, encaminadas a crear un clima de certidumbre entre los interesados en el proyecto, como la extensión de plazos para la entrega de propuestas (del 27 de noviembre de 2008 al 10 de marzo de 2009).

Las medidas que el GEM tomó, se plantearon a la espera de que los mercados financieros se estabilizaran y los bancos nuevamente ofrecieran créditos atractivos; además de dar oportunidad a una serie de intensas negociaciones con instituciones financieras que buscaban promover el financiamiento del proyecto.

TM constató que los esfuerzos realizados por la SFGEM resultaron en la emisión de una carta compromiso por parte de BANOBRAS, en la que dicha institución ofreció otorgar financiamiento a las empresas concursantes que lo solicitaran, y que además cumplieran con una serie de requisitos preestablecidos por el Banco.

En opinión de TM, la SFGEM y la DGV buscaron que la licitación contara con una amplia participación de empresas y consorcios con la capacidad para realizar el proyecto, para lo cual llevaron a cabo promociones (*Road Shows*) a nivel nacional e internacional, de acuerdo a lo dado a conocer a TM por la SFGEM.

El proceso de licitación se realizó de acuerdo al cronograma de actividades que se muestra en la Tabla 2.

Etapa de la licitación	Fecha original	Fecha modificada
Publicación de bases	14 de agosto de 2008	
Venta de bases	Hasta el 10 de noviembre de 2008	Hasta el 23 de febrero de 2009
Juntas de aclaraciones (7 juntas)	29 de agosto de 2008	3 de septiembre de 2008 18 de septiembre de 2008 9 de octubre de 2008 27 de octubre de 2008 5 de febrero de 2009 25 de febrero de 2009
Visita al sitio	8 de septiembre de 2008	
Acto de la primera etapa (presentación de propuestas)	27 de noviembre de 2008	10 de marzo de 2009
Acto de la segunda etapa (apertura de propuestas económicas)	10 de diciembre de 2008	15 de abril de 2009
Acto del fallo	12 de enero de 2009	29 de mayo de 2009

Tabla 2: Cronograma de actos del proceso de licitación

Comité de Proyectos

Previo a la publicación de las bases de la presente licitación, el 29 de abril de 2008, el GEM estableció el Comité de Proyectos con el objeto de dar seguimiento y dirección al proceso de la licitación, dar oficialidad a los actos y documentos relacionados, así como aconsejar y coadyuvar a la convocante en el proceso licitatorio.

TM se integró a los trabajos del Comité de Proyectos a partir de su tercera sesión ordinaria.

El Comité de Proyectos estuvo integrado de la siguiente manera:

- Presidente: Ing. Arturo Lugo Peña, Director General de Vialidad del Estado de México.
- Vocal: Lic. Francisco González Ortiz Mena, Director General de Financiamiento de Proyectos de la SFGEM.
- Secretario Ejecutivo del Comité: Lic. Luis Enrique Guerra García, Coordinador de Planeación, Programación y Control Técnico de la SCGEM.
- Secretario Técnico del Comité: Lic. José Antonio Rodarte Leal, Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales de la SCGEM.
- Prosecretario Técnico del Comité: Lic. Marcos Colín Jaimes, analista especializado de la SCGEM.
- Dr. Máximo Evia Ramírez, Representante Titular del Comité y Coordinador de Control de Gestión de la Secretaría General de Gobierno.
- Ing. Mario Esteban Chávez Alvarado, Representante Titular y Director de Control y Evaluación de la Obra Pública de la Secretaría de la Contraloría.
- C.P. Sergio Enríquez Escalona, Representante Suplente y Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.
- Lic. María del Mar Rueda Ávila, Representante Titular y Asesora del Subsecretario de Tesorería de la SFGEM.
- Lic. José Sheinbaum y Dr. Ante Salcedo, Asesores Técnicos designados por TM, con derecho a voz.

1. Publicación de pre-bases en la página de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México

Por recomendación de TM, la Dirección General de Vialidad publicó en la página web del Gobierno del Estado de México el documento de pre-bases, con el objeto de que fuera conocido por posibles concursantes, y éstos pudieran emitir comentarios antes de la publicación de las bases definitivas.

Como resultado de la publicación las pre-bases de la licitación, se recibieron comentarios por parte de CEMEX, Banco Santander, y Desarrolladora Metropolitana. TM observó que los comentarios realizados a los documentos no implicaron ninguna modificación sustantiva a las pre-bases publicadas, y todos fueron analizados por los funcionarios responsables, en igualdad de condiciones.

2. Reuniones de revisión de pre-bases

Previo a la publicación de las bases, TM, los funcionarios del GEM y sus asesores, sostuvieron reuniones de trabajo a lo largo de las cuales los Asesores Técnicos de TM manifestaron comentarios y recomendaciones a las pre-bases.

El GEM incorporó a las bases, la mayoría de los comentarios manifestados por el equipo técnico designado por TM. El GEM decidió no considerar para su incorporación, la sugerencia de TM respecto a que el documento de bases podría incluir cuadros de información con conceptos que no estaban definidos con precisión dentro de las mismas bases (ver figura 2, por ejemplo), argumentando que las propuestas de los licitantes podrían incluir formas de agregación distintas que habría que respetar en la definición de los servicios ofertados. Esto, en opinión de TM, podría dificultar la evaluación de las propuestas técnicas, en el sentido de que no podrían ser equiparables.

Sección VII

Formato FPE/06 Presupuesto de Operación de la Vialidad Proyecto

Empresas que conforman al Licitante		Tramo:			Fecha:														
Licitación Num.:		Sección (1):			Hoja N°														
(ANÓTESE LOS DOS ÚLTIMOS DÍGITOS DE CADA AÑO E INICIAL DEL MES)																			
No.	Conceptos (2)	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Total (3)	Años														
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...	25			
	Concepto 1																		
	Concepto 2																		
	...																		
	Otros Conceptos																		
	Total (3)																		
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> Nombre del Representante Legal Firma del Representante Legal </div>																			

(1) Elaborar un programa para cada Sección y un consolidado.
 (2) Anótese el total de cada uno de los Conceptos que integran la Operación de la Vialidad Existente.
 (3) Pesos mexicanos sin incluir IVA

Figura 2: Formato para definir conceptos, y presupuestar los costos de operación

De acuerdo con lo observado por el equipo técnico de TM, en las bases no se especificaba cuál sería la fuente de los precios de referencia que se tomaría en cuenta para la elaboración de las propuestas, ni algún otro mecanismo para definir su solvencia.

Al respecto, el GEM optó por no aplicar la facultad establecida en el Artículo 58, fracción VI del Reglamento al Libro XVI, en el sentido de establecer un precio máximo de referencia de la licitación. Dicha determinación se tomó considerando que esto hubiese encarecido el proyecto y limitado las ofertas obligándolas a cotizar los precios y catálogo del proyecto de referencia.¹

¹ Los comentarios y recomendaciones de TM no son vinculantes. En todo momento, es responsabilidad y decisión de la entidad convocante, decidir qué observaciones se consideran e integran al cuerpo de las bases y cuales no.

3. Publicación de bases

TM verificó que la convocatoria para participar en la licitación fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, en las páginas web de la DGV, de la SFGEM, con una liga a COMPRANET, así como en diversos diarios de circulación estatal y nacional.

La adquisición de las bases, por parte de los interesados fue posible hasta el 23 de febrero de 2009, de acuerdo a lo que TM pudo verificar. TM constató que las empresas que compraron bases fueron:

1. Alvarga Construcciones, S.A.
2. Banco Santander de México, S.A.
3. Cemex Concretos, S.A. de C.V.
4. Grupo Hermes, S.A. de C.V.
5. La Peninsular Compañía Constructora, S.A. de C.V.
6. Controladora de Operaciones de Infraestructura, S.A. de C.V.
7. FCC Construcción, S.A.
8. Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V.
9. Infraestructura Técnica, S.A. de C.V.
10. Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.
11. Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
12. Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V.
13. OHL, S.A.
14. Isolux Corsan Concesiones, S.A.
15. Azvi Cointer Concesiones Intercontinentales de México, S.A.
16. Viabilis Holding, S.A. de C.V.
17. Constructora Urbanizadora Ixtapan, S.A. de C.V.
18. Infravial, S.A. de C.V.

TM constató que la convocante presentó y entregó a las empresas que compraron bases, el proyecto de referencia junto con una serie de estudios, que entre otros documentos, incluían memorias de cálculo y un plan estructural del proyecto.

Cada concursante, de acuerdo con lo observado por TM, tuvo la oportunidad de ajustarse al proyecto de referencia y los estudios presentados, o realizar los propios; asumiendo la responsabilidad de sus propuestas, siendo que estas estuvieran basadas en los documentos presentados como parte de las bases, o no.

4. Juntas de aclaraciones

De acuerdo a lo que TM atestiguó, se sostuvieron siete juntas de aclaraciones, las cuales transcurrieron sin ningún contratiempo.

TM constató que para dar respuesta a los cuestionamientos de los concursantes, se les pidió que entregaran sus preguntas por escrito en las oficinas de la DGV, o a través de correo electrónico, antes de la realización de cada junta de aclaraciones en cumplimiento a lo establecido en la convocatoria. De esta manera, durante las juntas, el área contratante daba lectura al acta en la que se habían contestado las preguntas previamente realizadas, y se hacían las aclaraciones y/o ajustes a las bases que se juzgaron necesarias. Como resultado de la implementación de esta mecánica, el área contratante pudo apoyarse en sus asesores externos (técnico, financiero y legal) para dar respuesta a todas las preguntas que recibió el GEM.

De acuerdo a lo observado por TM, en todos los casos las preguntas fueron atendidas por el GEM, y las respuestas fueron elaboradas por los funcionarios públicos, con la ayuda de sus asesores. Finalmente, el GEM elaboró un nuevo documento de bases para la licitación, el cual incluía las modificaciones que resultaron de la iniciativa de la convocante, y de las respuestas entregadas a los concursantes. En opinión de TM, esta es una práctica que ayuda a que todos los actores de la licitación (funcionarios, asesores y licitantes) tengan claro, previo a presentación de las propuestas, cuales son los términos de referencia que serán el eje de la evaluación de las proposiciones.

5. Acto de recepción y apertura de propuestas

En el acto de recepción y apertura de propuestas, TM observó que:

- Cada empresa presentó por separado dos paquetes que contenían la propuesta técnica y la propuesta económica. Algunas empresas además presentaron una fotocopia de ambas propuestas.
- Funcionarios de la DGV abrieron las propuestas técnicas en presencia de los representantes de todas las empresas que presentaron propuestas.
- Los asesores técnicos revisaron cualitativamente, junto con funcionarios de la DGV, las propuestas técnicas; dando fe de que estaban completas.
- Los asesores financieros revisaron junto con funcionarios de la DGV, los documentos de carácter económico y financiero que acompañaban a las propuestas técnicas.
- Se rubricaron la primera y última página de cada sección de las propuestas técnicas.
- Las propuestas económicas fueron empacadas en bolsas de plástico selladas y fueron entregadas a la compañía de resguardos Transportes Blindados Tameme, para asegurar que nadie tuviera acceso a sus contenidos.

- Las propuestas técnicas fueron almacenadas bajo llave, en un recinto dentro de las oficinas de la misma DGV.

En total el GEM recibió seis propuestas, de las siguientes empresas o consorcios:

1. **INFRATEC:** Infraestructura Técnica, S.A. de C.V.
2. **PDI:** Proyectos y Desarrollo de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
3. **Consortio Hermes:** Consortio conformado por Grupo Hermes, S.A. de C.V. y La Peninsular Compañía Constructora, S.A. de C.V.
4. **Consortio Azvi-Cointer:** Consortio formado por Azvi, S.A., Azvi-Cointer de México, S.A. de C.V., Concesiones Intercontinentales, S.L. y Viabilis Holding, S.A. de C.V.
5. **Consortio PRODEMEX:** Consortio formado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V., e Infravial, S.A. de C.V.
6. **CONOISA:** Controladora de Operaciones de Infraestructura, S.A. de C.V.

Las propuestas fueron recibidas por el Ing. Arturo Lugo Peña, titular de la DGV y presidente del Comité de Proyectos. La DGV se apoyó en los asesores externos para realizar la revisión cualitativa de la información complementaria, y de los documentos de las propuestas técnicas. Ninguna propuesta fue rechazada en la etapa de evaluación cuantitativa. Los documentos fueron firmados por dos funcionarios públicos, el representante legal de una de las empresas licitantes y por los representantes de TM.

En virtud del elevado número de documentos y de conformidad con los licitantes el GEM propuso firmar solo la primera y la última hoja de cada documento, propuesta que fue aceptada por todos los licitantes. De igual forma, se aceptó que el Formato PT-03 (de la propuesta técnica) fuera retirado, por presentar información que podría permitir a los evaluadores estimar el monto de la propuesta económica. Cada uno de los licitantes lo extrajo de su propia propuesta técnica, y lo colocó en un sobre cerrado, para que fuera anexado al paquete que contenía las propuestas económicas.

6. Evaluación técnica de propuestas y dictamen

El GEM revisó la documentación complementaria para definir la capacidad técnica y financiera de cada licitante, y de sus subcontratistas, la convocante procedió a la revisión técnica de las propuestas. El objetivo de esta revisión fue determinar si las soluciones técnicas planteadas por cada licitante eran adecuadas para proveer los servicios solicitados por el área contratante. El proceso de evaluación se llevó a cabo en las oficinas de la DGV por los funcionarios del GEM y sus asesores externos.

De acuerdo a la información a la que tuvo acceso TM, siendo facultad exclusiva de la Unidad Contratante y del Administrador del Proyecto, contrataron a SEAVI, como asesor externo, para apoyar en la revisión de los documentos y la evaluación de sus contenidos. El asesor técnico se encargó de revisar el cumplimiento de las propuestas, determinar si se apegaban a lo solicitado en las bases, y definir si eran solventes desde el punto de vista técnico.

TM observó que SEAVI presentó al Comité de Proyectos los resultados de su revisión. Para ello, SEAVI dio lectura a lo que aparentemente era el documento que contenía los resultados de la evaluación. TM atestiguó que el Comité de Proyectos aprobó por unanimidad de votos, los resultados expresados por SEAVI, en dicho documento.

TM tuvo conocimiento a través del GEM, que el dictamen fue previamente analizado por el Comité de Proyectos. TM no estuvo presente durante este análisis, ni tuvo acceso al documento que contenía los resultados del análisis de las propuestas, sino hasta varios meses después. La DGV, expresó a TM que el documento que contenía los resultados de las propuestas, no podía ser compartido por razones de confidencialidad.

En la evaluación que el GEM planteó en las bases y aplicó, fue el criterio binario: “*cumple*” o “*no cumple*”. La calificación “*cumple*” implicó que el licitante había presentado toda la documentación obligatoria, con la información solicitada; y que dicha información se presentó en los formatos especificados para ello, de conformidad con las bases.

El resultado de la evaluación técnica se dio a conocer por la DGV el día 15 de abril de 2009, durante el acto de la segunda etapa de la licitación (acto de apertura de propuestas económicas).

Ese mismo día, sesionó el Comité de Proyectos para dar conocer el dictamen técnico elaborado por el asesor externo SEAVI. TM no fue convocada, sin embargo, dado que sus Asesores Técnicos llegaron al lugar en el que se realizó la sesión del Comité de Proyectos, con tiempo suficiente previo a su realización, les fue posible estar presentes.

Como resultado de la evaluación técnica se eliminó a dos concursantes: 1) la empresa INFRATEC, debido a que en su propuesta faltaban los planos de un puente; y 2) el Consorcio Azvi-Cointer porque contestó con la palabra “*variable*” a algunas cantidades requeridas en la tabla de rubros de mantenimiento y conservación.

Todas las demás propuestas fueron aceptadas porque de acuerdo a la exposición verbal del asesor, y sin hacer ninguna referencia a sus propuestas y/o al cuadro comparativo entre las mismas, cumplían con todos los puntos establecidos en bases y podían considerarse solventes técnicamente.

Treinta y siete días después de haberse desechado las dos ofertas, TM recibió por correo electrónico el documento que contenía el dictamen técnico de SEAVI. Posteriormente, y a petición de TM, se entregó el documento oficial de fecha 13 de abril de 2009.

TM tuvo acceso hasta finales de mayo de 2009, a los documentos de los formatos denominados en las bases como PT/06 y PT/07, para la presentación de los programas de mantenimiento y conservación.

TM observó que la empresa PRODEMEX modificó los formatos para la presentación de las propuestas, solicitados en las bases, al presentar sus formatos con dos columnas para la cantidad, cuando lo estipulado en las bases fue una columna solamente. En opinión de TM, considerando el argumento de la Convocante de que dicho cambio podía aceptarse al tratarse de un cambio que no afectaba la solvencia de la oferta y podía ser evaluada, la modificación del formato, no afectó la información contenida en la propuesta.

Los Asesores Técnicos de TM expresaron a la convocante, que la descalificación de Azvi-Cointer frente al resultado de la empresa PRODEMEX, no resultaba clara y que desde su punto de vista, podía causar controversia. Al respecto, la convocante argumentó que se fundamentaba una causal de desechamiento de la propuesta de Azvi-Cointer, ya que se acreditaba la presentación de información incompleta, la cual no permitía evaluar su solvencia.

7. Acto de apertura de propuestas económicas

Durante el acto de la segunda etapa, una vez presentados los resultados de la evaluación técnica, la Convocante procedió a la apertura de las ofertas económicas de los concursantes cuya propuesta técnica no había sido desechada.

Antes de la apertura de las propuestas, el área contratante hizo del conocimiento de TM, en un sobre cerrado, **el techo presupuestal considerado**, mismo que ascendía a un **pago anual de \$409´433,979.54 de pesos**.

Se abrieron cuatro propuestas económicas, correspondientes a las cuatro empresas que hasta el momento no habían sido descalificadas: PDI, PRODEMEX, CONOISA y HERMES. Las ofertas económicas presentadas se resumen en la Tabla 3.

PARTIDA	PDI	PRODEMEX	CONOISA	HERMES
Costo de obras	1,066.9	1378.9	1420.5	1481.3
Operación	161.5	425.1	238.0	198.4
Mantenimiento	442.7	107.0	376.1	579.3
Conservación	275.1	234.9	190.6	372.1
Costo Base	1,946.2	2,145.9	2,225.2	2,631.10
¿Costo financiero?	2,423.4	3,369.0	4,562.3	6,512.9
Pago total por servicios	4,369.6	5,514.9	6,787.5	9,144.0

Tabla 3: Propuestas económicas en millones de pesos

Como se observa en la tabla 3, los montos específicos asignados después a cada partida varían significativamente entre una empresa y otra. La razón aparente, desde el punto de vista de TM, de que no haya lógica entre las propuestas, es que los rubros considerados dentro de cada partida no fueron especificados en las bases, y por lo tanto cada licitante incluyó, en cada partida, lo que consideró (a su propio juicio) necesario y suficiente para la oferta de los servicios licitados.

8. Evaluación económica

La evaluación económica de las propuestas, de acuerdo a lo observado por TM, consistió en dos partes fundamentalmente: 1) la revisión de la congruencia entre la propuesta técnica y los costos presupuestados para cada rubro; y 2) la revisión de los modelos financieros y las proyecciones de flujos de capital, para asegurar que estos fueran correctos, y así descartar la posibilidad de que por errores en dichos modelos, el proyecto pudiera resultar insolvente.

La evaluación relativa a los aspectos técnico-económicos fue realizada por el asesor externo SEAVI, mientras que los referentes a la parte económico-financiera por el asesor externo PROTEGO.

Los representantes del Comité de Proyectos, de acuerdo a lo observado por TM, recibieron, coincidieron y respaldaron los resultados de las evaluaciones de los asesores externos. De acuerdo con lo afirmado por el GEM, los miembros del Comité de Proyectos consideraron las recomendaciones y los elementos que dichos asesores presentaron, y dictaminaron con base en ellos, teniendo el contenido y sustento de la documentación presentada por las empresas concursantes, como punto de referencia para su análisis.

PROTEGO se encargó de revisar la congruencia, consistencia, validez y solvencia de los esquemas de financiamiento y pagos propuestos por cada uno de los concursantes. Para ello estableció y siguió los siguientes pasos:

- Revisó de acuerdo al “*check-list*” preestablecido que todos los concursantes hubieran entregado la información conforme a lo señalado en las bases.
- Desarrolló un modelo económico-financiero propio, en el que se pueden proyectar los estados financieros a 25 años (la duración del proyecto), para entender cómo se harían las inversiones, los cobros, los pagos de la deuda, etc.; de acuerdo a los supuestos e información que cada concursante presentó en sus propuestas económicas.
- Comparó la proyección económico-financiera obtenida con el modelo desarrollado contra la proyección económico-financiera de cada concursante, y las proyecciones que de sus modelos resultaban.

- Identificó las diferencias, explicó las causas de ellas, y determinó si dichas diferencias podían resultar en la insolvencia de cada propuesta.
- Presentó un reporte en el que se muestran las fuentes de recursos totales de cada empresa, la distribución del gasto en el periodo de inversión, y las fuentes y usos de los recursos durante el periodo de operación, sobre una base de referencia común. Así como tablas comparativas, en las que se muestra (en grandes rubros) las diferencias entre las propuestas económicas, y la forma en que éstas serían financiadas.

La evaluación de los modelos económicos por parte de PROTEGO se hizo de acuerdo a lo establecido en las bases de la licitación, utilizando un modelo financiero único (construido por el consultor) en el que se vació toda la información de los concursantes, se analizó de manera agregada, se identificaron y explicaron las diferencias entre todos los modelos presentados y se hicieron pruebas de estrés. Cuando por algún motivo, un rubro en particular resultaba ser omitido o insuficientes, se determinó si esto afectaba la solvencia del proyecto en su totalidad. De acuerdo a este análisis el consultor determinó que todas las propuestas resultaban solventes.

El asesor técnico SEAVI, por su parte, estuvo a cargo de revisar la congruencia, consistencia y solvencia de las inversiones y los costos de operación, mantenimiento y conservación. Para ello, SEAVI en opinión de TM debió haber considerado cada uno de los rubros ofertados, sus cantidades y precios unitarios, y el valor agregado de todos ellos. El asesor además, en opinión de TM, debió haber definido con claridad y precisión si los costos unitarios ofertados correspondían a la oferta en el mercado.

Considerando el material escrito que fue presentado, y las explicaciones que de forma verbal dio SEAVI, es la impresión de los Asesores Técnicos de TM que, la evaluación se realizó con base a criterios subjetivos, imprecisos y susceptibles de discrecionalidad; sin una metodología clara. Basándose en una explicación verbal, que solo consideraba los precios unitarios de algunos rubros de las ofertas presentadas, comparados contra precios unitarios definidos con criterios de la experiencia del asesor, SEAVI recomendó que se desechara la oferta presentada por la empresa PDI. La razón expuesta por SEAVI es que, de acuerdo a su criterio, ésta oferta podía poner en riesgo la realización del proyecto, por tener un presupuesto muy inferior al planteado en el proyecto de referencia, y porque algunos precios unitarios de la propuesta estaban muy por debajo del precio de mercado. Si bien, TM pidió un análisis más detallado y una explicación de las causas específicas para la descalificación, estas no fueron proporcionadas a TM.

Los resultados de ambas evaluaciones fueron presentados y discutidos durante las reuniones del Comité de Proyectos. Reuniones durante las cuales TM manifestó que no le parecían claros los argumentos presentados por parte de SEAVI, para la discusión de los resultados. Los miembros del Comité, de acuerdo a lo observado por TM, aceptaron las recomendaciones de SEAVI.

TM conoció que la Dirección General de Vialidades de la Secretaría de Comunicaciones, como parte de la evaluación económica de las propuestas recibidas para la licitación de las Torres, recibió un reporte preliminar y dos documentos en los que se expresa el avance de la evaluación de las ofertas y las conclusiones de la revisión realizada por el asesor financiero PROTEGO. Estos 3 documentos sobre la evaluación de ofertas económicas presentadas por los licitantes que PROTEGO entregó a la Secretaría de Comunicaciones, tenían carácter de confidencial.

El Comité Técnico de Proyectos, a través de la Dirección General de Vialidades, tuvo acceso al análisis presentado por PROTEGO. TM tuvo acceso a dichos documentos, dado que formó parte del Comité Técnico de Proyectos.

El primer informe presentado a la Secretaría de Comunicaciones por PROTEGO sobre el análisis financiero de las propuestas presentadas por los licitantes, de fecha 6 de mayo de 2009, tiene carácter de reporte preliminar. En este documento PROTEGO reporta los avances a la revisión financiera de las propuestas presentadas por los licitantes en el procedimiento denominado Las Torres.

El documento *análisis de ofertas* presentadas en el procedimiento de licitación pública internacional No. 44937001-003-08", de fecha 22 de mayo de 2009, fue presentado por PROTEGO a la Secretaría de Comunicaciones, para su discusión durante el Comité de Proyectos.

En este reporte, PROTEGO concluye que en las propuestas financieras presentadas por los licitantes se encuentra, en lo general, congruencia entre los supuestos requeridos en las bases y resultados de la evaluación. Como parte de este análisis, PROTEGO recomienda a la Secretaría de Comunicaciones, que con el licitante ganador "se trabaje para flexibilizar el modelo, incorporar las condiciones que se deriven del cierre financiero y prevea el cumplimiento de los requisitos del o los contratos del financiamiento". PROTEGO además, manifiesta "*que las empresas evaluadas en la licitación de la vialidad Las Torres, resultan solventes económicamente*". Como resultado del trabajo de revisión, PROTEGO hizo el análisis específico de cada una de las propuestas presentadas por los licitantes en este procedimiento.

El documento de fecha 25 de mayo de 2009, entregado por PROTEGO a la Secretaría de Comunicaciones, expresa las conclusiones generales de la evaluación financiera del proceso de la licitación pública internacional No. 44937001-003-08. PROTEGO manifiesta en este documento, "que de manera independiente al reporte entregado, se anexa un análisis de límite de estrés para las propuestas presentadas". Este análisis de tolerancia realizado por PROTEGO considera los incrementos necesarios en TIIE, costos de construcción, operación y mantenimiento. Como resultado de este análisis, PROTEGO concluye que las cuatro propuestas analizadas presentan la variación más sensible en el rubro de construcción. Sin embargo, de acuerdo a lo expresado por PROTEGO, las propuestas presentadas por los grupos PDI y CONOISA, presentan la tasa de retorno de inversión más limitada.

El Comité de Proyectos, a insistencia de TM, solicitó a SEAVI que construyera una tabla comparativa como la que se planteó en las bases. De acuerdo con lo observado por TM, en la tabla comparativa que presentó SEAVI, y que sustentó el fallo del Comité de Proyectos, se consideraron algunos de los rubros ofertados, que de acuerdo al proyecto de referencia representaban el 50% del costo total. De acuerdo a lo que TM observó, para cada uno de estos rubros, se presentaron y compararon los precios unitarios, pero no los volúmenes ofertados.

A partir de la comparación realizada por SEAVI, se determinó que el hecho de que algunos precios unitarios estuvieran por debajo del precio unitario considerado en el proyecto de referencia, era causa de descalificación; a pesar de que otros precios unitarios de la misma oferta estuvieran por arriba de los precios unitarios de referencia, y de que en las bases de la licitación y en la metodología de evaluación no se hubiera definido cuál sería el porcentaje permisible de variación para cada precio unitario.

TM conoció el cuadro comparativo de las propuestas realizado por SEAVI, el día del fallo.

TM observó que a partir de que el Comité de Proyectos conoció los resultados de las evaluaciones técnica, legal y financiera tomó la decisión para adjudicar el contrato del proyecto Las Torres. El fallo de esta licitación se dio a conocer el día 29 de mayo de 2009.

9. Acto de fallo

El día 29 de mayo de 2009, se reunieron en las oficinas de la DGV el Secretario de Comunicaciones del Estado de México, el Comité de Proyectos, personal del área contratante, los asesores externos, TM, los representantes de las empresas que concursaron en la licitación, y representantes de medios de comunicación.

Durante el acto de Fallo, el Secretario de Comunicaciones del Estado de México explicó la naturaleza e importancia del proyecto, y pidió al Director General de Vialidad que diera lectura al dictamen de la licitación.

Una vez expuestos los elementos presentados por los asesores, se determinó que las propuestas de las empresas PDI y Hermes resultaban insolventes, y por lo tanto se desecharon.

Habiendo presentado la propuesta económica más baja que no había sido desechada, se declaró ganador al consorcio PRODEMEX, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. e Infravial, S.A. de C.V.

V. Conclusiones

El esquema de proyectos PPS es conveniente en términos financieros para desarrollar infraestructura que otorgue servicios a la sociedad, sin que las entidades gubernamentales tengan la necesidad de realizar inversiones millonarias en un corto periodo de tiempo, ni tengan que convertirse en un administrador de la misma. Por lo anterior, el esquema PPS se perfila promisorio para avanzar en los programas de desarrollo de infraestructura.

La puesta en marcha del proyecto de la vialidad Las Torres, permitirá que el Gobierno del Estado de México realice una inversión equilibrada a largo plazo, supervisando la correcta administración de la infraestructura. De acuerdo al estudio costo-beneficio realizado, el proyecto generará al Estado ahorros significativos respecto al costo que tendría que asumirse si se realizara bajo esquemas tradicionales.

En la opinión de TM, los funcionarios del Estado de México involucrados en el procedimiento licitatorio buscaron una participación amplia en el concurso, y un proceso de licitación que desembocara en la mejor oferta para contratar los servicios requeridos.

TM tuvo oportunidad de realizar sus comentarios y recomendaciones a las prebases de la licitación. El GEM analizó cada una de las observaciones planteadas por TM, y aquellas que consideró procedentes fueron integradas a las bases.

Una vez que se publicó la convocatoria de la presente licitación, TM acompañó cada una de las etapas de este procedimiento. TM observó que se cumplieron cada una de las etapas de la licitación.

TM asistió a las distintas reuniones que llevó a cabo el Comité de Proyectos, en las que se discutieron los temas sustantivos de la licitación, y se tomaron las decisiones al respecto.

TM asistió a la reunión del Comité de Proyectos, en la que se dio lectura a los resultados de la evaluación por parte del asesor externo SEAVI. Durante esta sesión, TM observó que los miembros del Comité de Proyectos, con derecho a voto, aceptaron por unanimidad la adjudicación del Contrato a PRODEMEX, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. e Infravial, S.A. de C.V.

TM fue informada por la DGV que los miembros del Comité de Proyectos revisaron la información relativa al dictamen la evaluación, previo a la reunión del Comité en la que se darían a conocer los resultados de la evaluación. TM no estuvo presente durante esta etapa, por lo que no puede emitir su opinión sobre ella.



Abril de 2011

Transparencia Mexicana, A.C.
Testigo Social

Ante Salcedo González
Asesor Técnico designado por
Transparencia Mexicana

José Sheinbaum Yoselevitz
Asesor Técnico designado por
Transparencia Mexicana

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.