

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 “PUENTE VEHICULAR EN LAS AVENIDAS PROLONGACIÓN MADERO Y JAMES WATT EN CUATITLÁN” DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente al Pacto de Integridad celebrado con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SFGEM), y la Dirección General de Vialidad (DGV) de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México (SCGEM), relativo a la licitación pública internacional electrónica No. 44937001-004-08, para el desarrollo del proyecto denominado “PUENTE VEHICULAR EN LAS AVENIDAS PROLONGACIÓN MADERO Y JAMES WATT EN CUATITLAN” (PJW).

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 del 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, a través de la Secretaría de Finanzas, y Transparencia Mexicana.

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 licitaciones, 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 realizadas como parte del procedimiento de licitación. 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 del procedimiento de la licitación para el proyecto PJW, 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.

Además de observar las etapas mencionadas del proceso, TM revisó los lineamientos y estrategias para la realización de la licitación y todos los documentos que se generaron en torno a esta.

TM tuvo conocimiento de los estudios de costo-beneficio cuando estos ya habían sido aprobados, en virtud de que su colaboración inició después de que la Cámara de Diputados ya había autorizado la realización de la primera generación de proyectos PPS.

TM estuvo presente, a través de sus Asesores Técnicos designados, en las siguientes etapas de la licitación:

- Algunas sesiones del Comité de Proyectos.
- Publicación del documento de pre-bases.
- Modificación del documento de pre-bases, derivado de los comentarios recibidos después de su publicación.
- Elaboración de las bases y anexos.
- Juntas de aclaraciones.
- Visita de campo al terreno donde se ubicará el PJW.
- Evento convocado por la SCGEM, para exponer a los licitantes los alcances de la oferta de BANOBRAS, para participar en el financiamiento del proyecto.

- Recepción y apertura de propuestas.
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas.
- Elaboración del dictamen.
- Acto del fallo.

A lo largo de su colaboración, TM hizo recomendaciones puntuales a través del grupo de trabajo designado para ello, al Gobierno del Estado de México (GEM), quien tuvo oportunidad de tomarlas en cuenta en la medida de las posibilidades que otorga la ley aplicable.

Las observaciones que TM planteó al GEM, se realizaron con el objetivo de contribuir a generar las condiciones de equidad, objetividad, certidumbre, 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 de la licitación.
- Establecer elementos claros para la evaluación de los proyectos, así como para la definición precisa de los responsables de realizar dicha evaluación, y la mecánica con que trabajarían.
- Contratar una fianza de sostenimiento de oferta, 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 en detalle la estructura y la mecánica de funcionamiento del Fideicomiso.
- Integrar un sobre cerrado en el que se establece el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas.
- Adecuar los requisitos referentes a la experiencia técnica que se solicitaba originalmente en las bases, para que estuvieran en concordancia con las características y magnitud del proyecto.
- Revisar de forma profunda los resultados preliminares de la evaluación técnica y la económica.

La DGV de la SCGEM y sus asesores, en respuesta a las inquietudes manifestadas por TM, tomaron en cuenta los comentarios realizados y en ocasiones, cuando lo consideraron oportuno, tomaron las acciones correctivas para darles cauce o hacer las aclaraciones necesarias a TM y explicar la razón de sus hechos.

Los resultados de las evaluaciones técnica y económica realizadas por funcionarios de la DGV y sus asesores externos, fueron revisados por el equipo técnico de TM. El equipo técnico de TM solicitó conocer los detalles de dicha evaluación, ya que en su apreciación, existían inconsistencias con respecto a lo estipulado en la metodología para la evaluación establecida por la convocante. La SCGEM dio a TM los argumentos sobre el análisis de las propuestas y los resultados expresados en el dictamen.

II. Puente vehicular James Watt

Como ya se ha comentado, la DGV presentó, bajo el esquema de proyectos PPS, el proyecto denominado Puente Vehicular en las Avenidas Prolongación Madero y James Watt. Proyecto que considera el desarrollo, financiamiento, construcción y operación de un conjunto de puentes vehiculares, a partir de un pre-proyecto realizado previamente por la DGV de la SCGEM.

El PJW permitirá desahogar tráfico de la cabecera del Municipio de Cuautitlán. El proyecto se enmarca dentro del contexto del desarrollo de la primera línea del ferrocarril suburbano de la zona metropolitana del Valle de México, permitiendo liberar el congestionamiento vial para el paso del tren, y agilizando la incorporación del tránsito a la autopista México – Querétaro.

Este proyecto permitirá reducir los tiempos de recorrido de 45 a 3 minutos; aumentar la velocidad de 5 a 45 Km/h; disminuir los costos de operación vehicular; aumentar la seguridad vial; y reducir las emisiones de contaminantes en la zona.

El proyecto abarca la construcción de una serie de estructuras (incluyendo su respectivo mantenimiento, alumbrado público, señalización y drenaje pluvial); mismas que unirán a los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli que hoy están divididos por el emisor poniente de aguas negras y por una línea del ferrocarril, que impiden el tránsito de vehículos en el sentido oriente-poniente. Otra de las ventajas del PJW es que desahogará el congestionamiento que genera la incorporación de vehículos de las vías secundarias a la carretera Lechería-Cuautitlán, que en promedio asciende a 18,000 vehículos diarios, y que se complica aún más por maniobras de transporte de carga de grandes dimensiones.

El proyecto está dividido en cuatro secciones principales, cada una de las cuales corresponde a una estructura (un puente), según su ubicación. Las estructuras se definen en la Tabla 1, y se ilustran en la Figura 1.

Estructura	Ubicación	Longitud
1	Entre la Av. Lechería - Cuautitlán y la Calle Albert Einstein	0.54 Km
2	Entre la Av. Lechería - Cuautitlán y la Av. Interceptor Poniente	0.27 Km
3	Entre la Calle Enrique Donant y la Cerrada Primero de Mayo	0.60 Km
4	Entre la Calle Enrique Donant y la Cerrada Primero de Mayo	0.56 Km

Tabla 1: Estructuras que componen el PJW.



Estructura 1. Corresponde a la estructura ubicada en el lado norte de las avenidas Francisco I. Madero y la calle James Watt, entre la avenida Lechería-Cuautitlán y la calle Albert Einstein. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 7.5m para alojar dos carriles de circulación de 3.5m cada uno, con acotamiento de 0.25m y una longitud aproximada de 0.43Km; así como sus rampas de incorporación y salida. Además, habrá una rampa de salida en dirección sur, sobre la avenida Interceptor Poniente, la cual tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 5.5m para alojar un carril de circulación de 3.5m con acotamiento de 1m y cuya longitud aproximada será de 0.11 Km.

Estructura 2. Es la estructura ubicada en el lado sur de la avenida Francisco I. Madero, entre la avenida Lechería-Cuautitlán y la avenida Interceptor Poniente. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 7.5m, para alojar dos carriles de circulación de 3.5m cada uno, con un acotamiento de 0.25m, y con una longitud aproximada de 0.27Km; así como sus rampas de incorporación y de salida.

Estructura 3. Es la estructura ubicada en la dirección norte-sur de la avenida Lechería-Cuautitlán, entre la calle Enrique Donant y la cerrada 1° de mayo. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 5.5m, para alojar un carril de circulación de 3.5m, con acotamiento de 0.25m, y una longitud aproximada de 0.45 Km; así como sus rampas de incorporación y de salida. Además, tendrá una rampa de incorporación en el lado sur, para el tránsito proveniente de la avenida La Joya, con dirección oriente-poniente, la cual tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 8.2m, para alojar dos carriles de circulación de 3.5m cada uno, con acotamiento de 0.6m, y con una longitud aproximada de 0.15Km.

Estructura 4. Es la estructura ubicada en la dirección norte-sur de la avenida Lechería-Cuautitlán, entre la calle Enrique Donant y la cerrada 1° de mayo. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 5.5m para alojar un carril de circulación de 3.5m, con acotamiento de un metro, y con una longitud aproximada de 0.56Km; así como sus rampas de incorporación y de salida.

La modernización de la infraestructura vial de las estructuras propuestas implica además la realización de obras de drenaje, señalización y reubicación de las instalaciones existentes. El proyecto JW permitirá desahogar la carga vehicular que se produce en los cruces con la avenida Prolongación Madero, y liberará también el congestionamiento vial originado por el paso del tren suburbano; agilizando así, la incorporación del tránsito a la autopista México-Querétaro.

Con un aforo vehicular de 18,000 vehículos al día y un crecimiento en la demanda del 4% anual, la ejecución de estos trabajos es indispensable para mejorar el servicio proporcionado a los usuarios, a un grado tal que puede llegar a reducir los tiempos de recorrido hasta 3 minutos, aumentar la velocidad de operación hasta a 45Km/h, disminuir los costos de operación vehicular, aumentar la seguridad vial, y reducir la emisión de gases a la atmosfera. De acuerdo al estudio costo-beneficio presentado, el costo total del proyecto (incluyendo IVA) contempla los rubros presentados en la Tabla 2:

Concepto	VPN
Inversión Inicial	\$ 243,292,696.65
Mantenimiento mayor y menor	\$ 5,522,017.41
Conservación	\$ 7,391,152.34
Operación	\$ 13,105,674.09
Mantenimiento	\$ 85,802,351.11
Costo base del proyecto de referencia	\$ 355,113,891.61

Tabla 2: Costo base del proyecto (Pesos de 2007)

Una vez que el proyecto será realizado bajo el esquema PPS, su realización implica que:

- El proyecto será licitado en términos de una contratación de servicios por un periodo de hasta 25 años.
- Los ganadores de la licitación construirán la infraestructura necesaria para brindar los servicios requeridos por el Estado, utilizando recursos financieros propios, o adquiriendo deuda para ello.
- Los ganadores además operarán la infraestructura construida o instalada durante el periodo de contratación de servicios, y ofrecerán 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 un pago adicional.

- Los ganadores recuperarán su inversión a través de un cobro mensual por los servicios ofrecidos, siempre y cuando cumplan con los criterios de calidad de servicio que sean establecidos a la firma del contrato.
- Para el pago de los servicios, el Gobierno del Estado establecerá un fideicomiso en una institución financiera, que garantizará el pago oportuno; para lo cual, comprometerá los ingresos provenientes del impuesto sobre pago de nóminas.
- Se suscribe un contrato de largo plazo en el cual se definen servicios, sus niveles de calidad, estándares de desempeño y mecanismos de deducciones de pago.

III. Asesores externos

Siendo facultad exclusiva de la unidad contratante y del administrador del proyecto, TM tuvo conocimiento de que, la DGV en coordinación con la SFGEM, contrataron a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, financieros y legales. El objeto de contar con estos asesores, fue que estos auxiliaran a la DGV 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 procedimientos de contratación de las firmas de asesores externos, tampoco conoció los detalles contractuales, ni administrativos de dicha relación.

Las consultoras contratadas fueron:

- Ingeniería Civil con Excelencia, S.A. de C.V., a quien se le pidió elaborar el estudio costo-beneficio del proyecto.
- SEAVI, a quien se le encargó definir las características y alcances del proyecto, así como elaborar los anexos técnicos de las bases de la licitación y de definir la metodología de evaluación, siendo ésta, facultad exclusiva del administrador del proyecto. Además de participar en la elaboración de las bases, colaboró en la recepción de propuestas, en la revisión cuantitativa de las mismas, en la evaluación de las propuestas técnicas, la evaluación de la solvencia económica, y estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Proyectos.
- PROTEGO Asesores, trabajó en los aspectos económicos y financieros de la licitación. PROTEGO también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Proyectos y además.
- Jáuregui, Navarrete y Nader, S.C., acompañó al proceso en todas las etapas críticas (elaboración de bases, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas) y también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Proyectos.

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

IV. Desarrollo del proceso de la licitación

El proceso de licitación, se realizó de acuerdo al siguiente cronograma:

Etapa de la licitación	Fecha original	Fecha modificada
Publicación de bases	4/septiembre/2008	
Venta de bases	Hasta 10/diciembre/2008	Hasta 9/marzo/2009
Juntas de aclaraciones (8 juntas)	22/septiembre/2008	5/noviembre/2008 4/diciembre/2008 18/diciembre/2008 20/enero/2009 5/febrero/2009 4 /marzo/2009 18/marzo/2009
Visita guiada de campo al terreno	07/octubre/2009	
Acto de la primera etapa (presentación de propuestas)	09/enero/2009	24/marzo/2009
Acto de la segunda etapa (apertura de propuestas económicas)	30/enero/2009	22/abril/2009
Acto del fallo	12/enero/2009	8/junio/2009

Tabla 3: Cronograma de actos en el proceso de licitación

A finales del año 2008 se presentó una crisis financiera internacional que trajo consigo incertidumbre y riesgo para las inversiones a largo plazo, especialmente para aquellas que además implican la utilización de moneda extranjera. Ante esta crisis, y en atención a la petición de todas las empresas participantes, se tomaron diferentes acciones. Entre las acciones tomadas estuvieron: la extensión de los plazos para la entrega de propuestas (del 9 de enero al 24 de marzo del 2009), a la espera de que los mercados financieros se estabilizaran y los bancos nuevamente ofrecieran créditos atractivos; y la serie de intensas negociaciones con instituciones financieras que buscaban promover el financiamiento del proyecto.

En particular, los esfuerzos realizados por la SFGEM y el área contratante resultaron en la emisión de una carta compromiso por parte de BANOBRAS, en la que dicha institución ofreció otorgar financiamiento atractivo a todas las empresas concursantes que lo solicitaran, y que además cumplieran con una serie de requisitos establecidos por el Banco.

La SFGEM y la DGV trataron de asegurar en todo momento que la licitación contara con una amplia participación de empresas y consorcios con la capacidad de realizar el proyecto, para lo cual efectuaron promociones a nivel nacional e internacional (Road Shows).

1. Comité de Proyectos

Previo a la publicación de las bases, el 4 de septiembre de 2008 se estableció el Comité de Proyectos con el objeto de auxiliar a las unidades contratantes y al administrador del proyecto en la preparación y substanciación del procedimiento de adjudicación. El Comité de Proyectos esta facultado para dar seguimiento y dirección al proceso de la licitación, dar oficialidad a los actos y documentos relacionados, aconsejar y coadyuvar a la convocante en el proceso licitatorio.

El Libro¹ señala que *“A las sesiones del Comité de Proyectos podrá invitarse a los asesores externos del proyecto para aclarar aspectos relacionados con los asuntos sometidos al Comité de Proyectos, pero en ningún caso tendrán derecho a voto”*. TM se integró al Comité 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.

¹ Se trata del Reglamento del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México “De la Participación Pública-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios”. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el 19 de junio de 2007.

- Lic. José Sheinbaum y Dr. Ante Salcedo, Asesores Técnicos designados por TM, con derecho a voz.

2. Publicación de pre-bases en la página de la SFGEM

Por sugerencia de TM, la Dirección General de Vialidad decidió publicar en la página web del Gobierno del Estado de México el documento de pre-bases, para que fuera conocido por los posibles concursantes y éstos pudieran emitir comentarios antes de la publicación definitiva de las bases. Ante la publicación de las pre-bases, se recibieron observaciones por parte de múltiples empresas, sin embargo, estas no implicaron ningún cambio sustancial al documento publicado.

3. Juntas de revisión pre-bases, y publicación y venta de las bases definitivas

Previo a la publicación de las bases, TM y los funcionarios del GEM, con sus asesores externos, sostuvieron reuniones de trabajo a lo largo de las cuales los Asesores Técnicos de TM manifestaron comentarios y recomendaciones referentes a las prebases. 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 en las bases, 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), lo que constituiría un aspecto que dificultaría la evaluación de las propuestas técnicas, debido a que serían difícilmente equiparables. Al respecto el GEM argumentó que las propuestas de los licitantes podrían incluir formas de agregación distintas que habría que respetar en la definición de los servicios ofertados.

Según lo informado a TM, en las Bases de Licitación aprobadas por la Unidad Contratante, se 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, ya que dicha situación, de acuerdo a lo comentado por la Unidad Contratante, la hubiese obligado a comunicar *“los precios unitarios de referencia, para que a su vez las ofertas de los licitantes, se hicieran en apego a dicho catálogo bajo el cual hubiesen tenido que ofrecer porcentajes de descuento en su propuesta económica”*. De acuerdo con la Unidad Contratante *“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”*...

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 DIGITOS 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	...
	Concepto 1														
	Concepto 2														
	...														
	Otros Conceptos														
	Total (3)														
Nombre del Representante Legal								Firma del Representante Legal							

(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.

La convocatoria para participar en la licitación fue publicada en diversos periódicos de circulación nacional y estatal, en el Diario Oficial de la Federación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, y en las páginas web de la DGV y de la SFGEM (con una liga a Compranet). Las bases se pusieron a disposición en la página de Compranet y su adquisición fue posible hasta el día 23 de febrero de 2009.

Las empresas que compraron bases fueron: Azvi Cointer de México, Edificadora Gia, Impulsora de Desarrollo Integral, Infraestructura Técnica, Promotora y Desarrolladora Mexicana, Jaguar.

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

Cada concursante tuvo la oportunidad de ajustarse al proyecto de referencia y los estudios presentados, o realizar los suyos propios; pero todos ellos tuvieron que asumir la responsabilidad de que sus propuestas fueran solventes técnica y económicamente, independientemente de cualquier error o inconsistencia que hubiere en los documentos de referencia que les fueron entregados.

4. Juntas de aclaraciones

Se sostuvieron ocho juntas de aclaraciones, las cuales transcurrieron sin ningún contratiempo. Las respuestas a las preguntas presentadas en las ocho juntas, fueron publicadas en Compranet.

Para poder 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 un correo electrónico, antes de cada junta de aclaraciones.

Durante las juntas de aclaraciones el área contratante se limitó a dar lectura a un acta en la que se contestaban las preguntas previamente realizadas, y se hacían las aclaraciones y/o ajustes a las bases que se hubieran juzgado necesarias. Gracias a esta mecánica, el área contratante pudo apoyarse en sus asesores externos (técnicos, financieros y legales) para dar respuesta a todas las preguntas que recibieron.

De acuerdo a lo observado por TM, en todos los casos las preguntas fueron atendidas, y las respuestas fueron elaboradas por los funcionarios públicos, con la ayuda de sus asesores. Finalmente, el Gobierno del Estado de México 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 buena práctica que sin duda 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.

En todos los casos las preguntas fueron atendidas y los concursantes nunca manifestaron que sus preguntas hubieran sido contestadas de forma inadecuada, ni mostraron ninguna inconformidad al respecto.

5. Acto de recepción y apertura de propuestas

En total se recibieron tres propuestas, de las siguientes empresas o consorcios:

- Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V. (GIA).
- Jaguar Ingenieros Constructores, S.A. de C.V. (Jaguar).
- Consorcio (Prodemex) formado por:
 - Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.,
 - Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V.,
 - Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V.,
 - Innovaciones Técnicas en Cimentación, S.A. de C.V., y
 - Ocho R. Inmobiliaria, S.A. de C.V.

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 representantes de todas las empresas que asistieron a dicho evento.

- Los asesores técnicos revisaron cuantitativamente, junto con funcionarios de la DGV, la información complementaria, la información de la capacidad financiera y las propuestas técnicas; dando fe de que estaban completas.
- Los asesores económicos revisaron junto con funcionarios de la DGV, los documentos de carácter económico/financiero que acompañaban a las propuestas técnicas.
- Se rubricaron la primera y última página de cada sección de las propuestas técnicas entregadas.
- Las propuestas económicas fueron colocadas en bolsas de plástico selladas, y 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.
- Los documentos fueron firmados por dos funcionarios públicos, el representante legal de una de las empresas licitantes, y por los Asesores Técnicos de TM.
- En virtud del elevado número de documentos y de conformidad con los licitantes se convino en firmar solo la primera y la última hoja de cada sección del documento entregado.
- El licitante Jaguar no entregó la propuesta económica, por lo cual, se procedió a su descalificación.

6. Evaluación técnica de propuestas

Se crearon grupos de trabajo que de manera colegiada valoraron la información presentada. Si bien las bases de la licitación establecieron que *“la evaluación de las ofertas se realizará comparando entre sí, en forma equivalente, todas las condiciones ofrecidas por los licitantes, y los resultados se asentarán en un cuadro comparativo de evaluación”*, durante la sesión del Comité de Proyectos, el asesor externo SEAVI se limitó a presentar información concentrada de los resultados de su evaluación.

De acuerdo a la información a la que tuvo acceso TM, la revisión de los documentos y la evaluación de sus contenidos fue realizada en su totalidad por el asesor técnico SEAVI. 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 a este documento que contenía los resultados del análisis de las propuestas, sino hasta varios meses después.

La DGV, le comentó a TM que el documento que contenía los resultados de las propuestas, no podía ser compartido por razones de confidencialidad.

7. Evaluación económica

Durante el acto de la segunda etapa, una vez presentados los resultados de la evaluación técnica, se procedió a la apertura de las ofertas económicas de los dos concursantes cuyas propuestas técnicas fueron evaluadas como solventes. Antes de la apertura de dichas propuestas, el área contratante compartió con TM, en un sobre cerrado, el **techo presupuestal; mismo que ascendía a un pago anual de \$62.2 millones de pesos.**

Es así que se abrieron dos propuestas económicas, la correspondiente a GIA fue por \$1,119.4 millones de pesos equivalentes a un pago anual por \$53.5 millones de pesos y la de PRODEMEX por \$828.3 millones de pesos que equivale a un pago anual por \$39.6 millones de pesos.

Cabe señalar que comparando uno a uno los rubros que componen el costo total existía una variabilidad muy significativa. La razón de ello es que los rubros considerados dentro de cada partida no fueron especificados en las bases, y por lo tanto cada una de las empresas concursantes incluyó en cada partida lo que le pareció (a su propio juicio) necesario y suficiente para la oferta de los servicios licitados.

Empresa	Pago total	Pago anual
GIA	\$1,119.4 MDP	\$53.5 MDP
PRODEMEX	\$828.3 MDP	\$39.6 MDP

La evaluación económica de las propuestas consistió de dos partes fundamentalmente:

- a) La revisión de la congruencia entre la propuesta técnica y los costos presupuestados para cada rubro.
- b) La revisión de los modelos financieros y 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.

Los trabajos relativos a los aspectos técnico-económicos fueron realizados 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, coincidieron y respaldaron los resultados de las evaluaciones de los asesores externos, por lo que dictaminaron con base en ello. De acuerdo a lo comentado a TM por el GEM, posteriormente, el Comité de Proyectos dictaminó teniendo el contenido y sustento de la documentación presentada por las empresas concursantes como punto de referencia de su análisis. Sin embargo, TM no conoció en ese momento el documento del análisis realizado.

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 a un “check-list” preestablecido que todos los concursantes hubieran entregado la información conforme a lo establecido 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.
- Presentó también tablas comparativas, en las que se muestra (en grandes rubros) las diferencias entre las propuestas económicas, y la forma en que éstas serán financiadas.
- La evaluación de los modelos económicos por parte de PROTEGO se hizo de acuerdo a las bases, 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 algún rubro particular resultaba ser omitido o insuficiente, se determinó si esto afectaba la solvencia del proyecto en su totalidad. De acuerdo a este análisis el consultor determinó que todas las propuestas evaluadas resultaban solventes.

TM tuvo conocimiento que el asesor técnico SEAVI, se encargó de revisar la congruencia, consistencia, solvencia de las inversiones y los costos de operación, mantenimiento y conservación.

Los resultados de ambas evaluaciones fueron presentados y discutidos durante las reuniones del Comité de Proyectos. Durante dichas sesiones, TM manifestó que los resultados expresados por SEAVI, a través de la lectura del documento que los contenía, resultaban poco claros para la discusión de los resultados.

TM tuvo conocimiento a través del GEM, que el dictamen presentado por SEAVI fue previamente analizado por el Comité de Proyectos.

TM no estuvo presente durante el análisis del dictamen realizado por SEAVI, ni tuvo acceso a este documento, 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.

Con base en la explicación, que solo consideraba los precios unitarios de algunos rubros de las ofertas presentadas, comparados contra precios unitarios definidos con criterios de la experiencia de los asesores, SEAVI recomendó que ninguna oferta fuera desechada. Los resultados de ambas evaluaciones fueron presentados y discutidos durante las reuniones del Comité de Proyectos. 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.

Una vez analizados todos los elementos presentados por los asesores, el Comité de Proyectos determinó que ninguna de las propuestas debería ser rechazada por insolvencia económica. El cuadro comparativo de las propuestas se presentó de manera oficial hasta el día del fallo.

8. Acto de fallo

El día 8 de junio de 2009, se reunieron en las oficinas de la DGV el Secretario de Comunicaciones del Estado de México, los miembros del Comité de Proyectos, personal del área contratante, los asesores externos, los representantes de las empresas que concursaron en la licitación, y representantes de medios de comunicación.

Durante el acto, 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.

El dictamen de la licitación determinaba ganador a la empresa **PRODEMEX-TRADECO**, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V., Innovaciones Técnicas en Cimentación, S.A. de C.V. y Ocho R. Inmobiliaria, S.A. de C.V.

V. Conclusiones

El esquema de proyectos PPS ha demostrado ser un mecanismo innovador en términos financieros para desarrollar infraestructura que otorgue servicios a la sociedad, sin que las entidades gubernamentales tengan la necesidad de realizar inversiones millonarias, ni convertirse en un administrador de la misma. Este esquema se perfila promisorio para avanzar en los programas de desarrollo de infraestructura y ha generado interés en el Sector.

Es necesario no perder de vista que en una licitación para un proyecto por programa de servicios, la calidad de los servicios ocupa un lugar preponderante en la metodología de evaluación que debe equilibrarse con los aspectos financieros. Por lo tanto, es recomendable considerar darle el peso justo a cada aspecto desde el momento de plantear los proyectos.

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.

Sin embargo, en el fallo de la licitación se omitió la obligada referencia que la normatividad de los PPS establece de determinar cuál es el monto de los ahorros que el gobierno obtendrá respecto al costo que se tendría de realizarse el proyecto bajo esquemas tradicionales.

Es la opinión de TM, que los funcionarios de la SFGEM involucrados en el concurso buscaron una participación amplia, y un proceso de licitación que desembocara en la mejor oferta para contratar los servicios requeridos.

El proceso de licitación de este proyecto ha presentado grandes áreas de oportunidad, especialmente en el tema de las metodologías y mecanismos de evaluación de las propuestas, por lo que recomendamos enfáticamente se revisen y reestructuren, para ejercicios futuros.

Consideramos que la evaluación de las propuestas por cuerpos colegiados de expertos y Comités Técnicos vigilantes, resultó una buena experiencia en el caso de las licitaciones PPS del Gobierno del Estado de México del Centro Cultural de Oriente y el Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango.

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, y se cumplió en cada una de ellas, lo establecido en las bases. 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 al Consorcio PRODEMEX – TRADECO, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V., Tradeco Infraestructura, S. A. De C.V., Innovacones Técnicas de Cimentación, S.A. de C.V. y Ocho R. Inmobiliaria, 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.

A partir de los resultados presentados al Comité de Proyectos, no es posible para TM determinar si el resultado de la licitación se dio en cumplimiento estricto de lo establecido en bases, ya que TM no tuvo elementos suficientes que le permitieran llegar a esa conclusión.

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.