

A la Sociedad en General:

INFORME QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PARA OTORGAR LA CONCESIÓN PARA CONSTRUIR, OPERAR Y EXPLOTAR VÍAS FÉRREAS, ASÍ COMO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE PASAJEROS EN LA MODALIDAD DE REGULAR SUBURBANO EN LA RUTA CHALCO-LA PAZ CONVOCADO POR LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Antecedentes

La Secretaría de la Función Pública designó a Transparencia Mexicana, A.C. (TM) como Testigo Social del procedimiento de licitación a convocar por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para el otorgamiento de una concesión para construir, operar y explotar vías férreas, así como prestar el servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en la modalidad de regular suburbano en la ruta Chalco – La Paz y sus ampliaciones, ubicadas en el Estado de México y en la Ciudad de México, Distrito Federal, así como para el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles de dominio público de la federación, la cual incluirá los permisos para prestar los servicios auxiliares requeridos.

Objeto de la Licitación

La Convocatoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2008. El objeto de la licitación era el otorgamiento de un Título de Concesión con una duración de 30 años y comprendía una primer etapa que abarcaba un tramo de aproximadamente 13 kilómetros de Chalco a La Paz, sin embargo se tenía contemplado para una fecha posterior un segundo tramo de prolongación de La Paz a Nezahualcóyotl. La primera etapa de Chalco a La Paz contemplaba cuatro estaciones intermedias.

La SCT contó a lo largo de todo el proceso de licitación con la colaboración del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como Banco Agente (BANOBAS).

La estructura financiera de la Convocatoria prevé un fondo contingente para cubrir el servicio de la deuda y una aportación de capital del concesionario por el 20% de los gastos e inversiones de conformidad con lo que establece el formato de la propuesta económica del Título de Concesión.

Igualmente, establece que quedarán a cargo del Gobierno Federal la construcción de obras viales y urbanas, los pasos a desnivel de personas y vehículos, la adecuación del tramo carretero. A cargo de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal quedarán el reordenamiento vial de rutas alimentadoras y la liberación de los derechos de vía. A cargo del Concesionario estarán la vía férrea, el sistema de alimentación eléctrica, obras asociadas de estaciones y terminales, taller de mantenimiento y equipo rodante. Los estudios de demanda quedan bajo la responsabilidad del Concesionario.

Como indicador para el fallo y la evaluación de las propuestas se estableció el Factor de Referencia resultante de la tarifa propuesta; en caso de empate quien ofreciera el mayor descuento sobre el monto del Apoyo Financiero y en caso de subsistir el empate quien ofreciera iniciar primero la prestación del Servicio de Transporte, se vería favorecido.

A pesar de que la Convocatoria inicial para la Concesión del Tren Suburbano Chalco – La Paz de enero de 2008 asumía la experiencia adquirida en el proceso de licitación del Tren Suburbano Etapa 1, ruta Buenavista – Cuautitlán, la licitación se vio importantemente afectada por la crisis financiera del 2008 y sobre todo por el incremento en los costos de las materias primas, la devaluación del peso y la restricción crediticia internacional, tomando en cuenta el costo de las materias primas y del equipo de importación como es el equipo rodante.

La circunstancia anterior y la solicitud de los licitantes para ampliar los plazos para la presentación de las propuestas obligaron entre otras cosas a modificar en dos ocasiones las fechas programadas inicialmente y a reformar la estructura financiera con la consecuencia de tener que disminuir algunos costos de la obra civil. Por dichas razones se modificaron en lo conducente las Bases de común acuerdo con los interesados, los órganos convocantes y el Banco Agente.

Para coordinar las acciones a tomar por la SCT, y el Gobierno del Estado de México, se integró un Comité Coordinador de Acciones que celebró sesiones para la toma de acuerdos a lo largo del proceso de Licitación.

Inicialmente la licitación abarcaba únicamente la llamada etapa 1 del tren y comprendía el tramo de Chalco a La Paz con una longitud aproximada de 13 kilómetros señalando una posible ampliación para la etapa 2 comprendiendo el tramo de La Paz a Nezahualcóyotl con 17 kilómetros aproximadamente. El Comité Coordinador de Acciones en su sesión del 25 de junio de 2008 definió incluir en la licitación en forma definitiva la etapa 2 por lo que en su versión final el Tren Suburbano Etapa III tiene una longitud aproximada de 32 kilómetros.

La decisión anterior permitió incrementar significativamente la demanda haciendo más viable el proyecto, sin embargo, representó la reestructuración financiera y obligó a un cierto retraso de los estudios adicionales que hubieron de ejecutarse.

Desarrollo de la Licitación

El calendario de la Licitación establecido en la Convocatoria inicial, señalaba el 22 de julio de 2008 para la presentación de las Propuestas Técnica y Económica y la apertura de la Propuesta Económica a más tardar para el 12 de agosto de 2008, calendario que no se cumplió. Finalmente se fijó la última fecha para la presentación de propuestas el 18 de noviembre de 2009.

Las empresas/consorcios que adquirieron las Bases de la Convocatoria fueron las siguientes:

1. CAF,
2. CONOISA,
3. BOMBARDIER,
4. PCZ y,
5. GLOBAL VIA.

Visita al Sitio de la Obra

La visita al tramo de la etapa 1 con los licitantes se realizó el 8 de abril de 2008, sin embargo los licitantes tuvieron oportunidad de realizar visitas posteriores.

Como en el caso del Tren Suburbano Etapa 1, el proceso de la licitación fue un proceso complejo pues intervinieron los tres niveles de gobierno, principalmente la SCT, el Gobierno del Estado de México, el Gobierno del Distrito Federal y ocasionalmente los gobiernos municipales de los municipios afectados. En virtud de que el trazo del suburbano en una parte del tramo corre paralelo o invade el derecho de vía de la autopista México – Puebla y las vialidades laterales que utiliza el transporte local, así como cruces con el Río de la Compañía, tuvieron que conciliarse los intereses de todas las partes involucradas.

A lo largo de los 23 meses que duró la licitación, se realizaron 12 reuniones ordinarias y 3 extraordinarias del Comité Coordinador de Acciones a las que asistió TM, se realizaron alrededor de 33 Talleres con los licitantes a efecto de aclarar dudas y conocer sus principales preocupaciones; se recibieron 25 bloques de preguntas y se dio respuesta a 626 preguntas por escrito. En todos los casos TM estuvo presente o recibió la documentación correspondiente.

Entre las principales preocupaciones que manifestaron los licitantes se encuentran las siguientes:

- La existencia de un BRT¹ planeado por el Gobierno del Estado de México que corría de Ixtapaluca a La Paz en forma casi paralela al Tren Suburbano planeado y que hacía competencia en la demanda de transporte masivo de la zona. Lo anterior a pesar que se dijo a los licitantes que de acuerdo con los estudios de demanda hechos por la SCT, no había afectación, sin embargo finalmente el Gobierno del Estado de México anunció que cancelaba el proyecto del BRT en esa zona.
- La segunda preocupación que manifestaron los licitantes fue la de contar con los estudios de mecánica de suelos de la zona que ocuparía el Tren Suburbano, dadas las características comprobadas de las obras similares como la línea del Metro que corre a lo largo de la calzada de Zaragoza y la misma autopista México – Puebla en la zona de Chalco. Esta preocupación fue satisfecha con los estudios que finalmente fueron puestos a disposición de los licitantes.
- La tercera preocupación y sin lugar a dudas la más importante a lo largo de la licitación, fue la solicitud de la existencia de un convenio que debiera firmar el Gobierno del Estado de México con los transportistas del transporte público de la zona, que implicaría el reordenamiento de las rutas para convertirse en rutas alimentadoras del Tren Suburbano y que además estableciera el compromiso de que dicho reordenamiento estuviese operando al inicio de la puesta en marcha del Tren Suburbano. Desafortunadamente esta solicitud no había podido ser satisfecha a la fecha de la presentación de las propuestas. Esta preocupación es sumamente relevante por el impacto que tendría en los estados financieros en cuanto al monto de los ingresos por la prestación del servicio del Tren Suburbano y las amortizaciones de la deuda contraída para el financiamiento.
- También a lo largo de la licitación preocupó a los licitantes el tiempo fijado para la entrega de las propuestas, sin embargo por las razones anteriormente expuestas, los aplazamientos de la fecha de entrega permitieron un tiempo por demás adecuado para su elaboración.

¹ BRT, Bus Rapid Transit / Autobús de Tránsito Rápido.

En los meses anteriores a la fecha de entrega de propuestas, se mostraron interesados en la licitación únicamente dos grupos de licitantes que fueron los siguientes consorcios:

1. Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A.
Inversiones en Concesiones Ferroviarias, S.A.
Controladora de Operaciones en Infraestructura, S.A. de C.V.
Constructora Hispánica, S.A.
2. Global Vía Infraestructuras, S.A.
Mexicana de Global Vía Infraestructuras, S.A. de C.V.
Autobuses de Oriente ADO, S.A. de C.V.

En los días anteriores a la presentación de las propuestas, el grupo encabezado por Global Vía Infraestructura manifestó que en virtud de que sus peticiones de modificación a las Bases hechas a diversos funcionarios, que implicaban una estructura financiera radicalmente distinta a la de las Bases vigentes, probablemente no serían atendidas, se reservaban el derecho de no presentar propuesta alguna.

Acto de Presentación de Proposiciones y Apertura de la Propuesta Técnica

El 18 de noviembre de 2009, día fijado para la entrega de propuestas, únicamente se recibieron las propuestas técnica y económica, del grupo encabezado por CAF. Se revisó que la propuesta técnica se entregara completa y tanto la propuesta económica como el sobre cerrado conteniendo el Factor de Referencia fijado por la SCT quedaron a resguardo del Notario Público No. 103 Lic. Armando Gálvez Pérez Aragón y se depositaron en una caja fuerte de BANAMEX Santa Fe.

Se procedió a la evaluación de la propuesta técnica para las etapas 1 y 2 del Suburbano 3, abarcando la terminal Peñón Texcoco y la terminal Chalco, con estaciones intermedias en Ciudad Jardín, Chimalhuacán, Los Reyes, La Paz, Tlalpizahuac, Ayotla e Ixtapalucan. La evaluación fue hecha por personal de la SCT y su grupo de asesores en las oficinas de la SCT surgiendo algunas aclaraciones que como prevén las Bases fueron enviadas al licitante por escrito y atendidas en tiempo y forma por el mismo.

Acto de Apertura de la Propuesta Económica

El 30 de noviembre se informó que la propuesta técnica cumplía con los requisitos establecidos por las Bases y el Título de Concesión y se procedió a la apertura de la propuesta económica, revisando que estuviese completa conforme a los

formatos. Se dio lectura a las tarifas propuestas, así como al Factor de Referencia de 158.38 pesos por kilómetro y se procedió en los días siguientes a la evaluación del contenido de la propuesta económica y su congruencia con lo presentado en la propuesta técnica, por personal de la SCT y BANOBRAS.

Acto de Fallo

El 17 de diciembre se dio a conocer el fallo de la licitación. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) resolvió declarar desierto el procedimiento, toda vez que derivado de la evaluación realizada por la dependencia, con la participación del Gobierno del Estado de México, así como del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), la propuesta económica fue descalificada.

El consorcio participante en el proceso de licitación, conformado por las empresas Construcciones y Auxiliares de Ferrocarriles (CAF), S.A., Inversiones en Concesiones Ferroviarias (ICF), S.A., Controladora de Operaciones de Infraestructura (CONOISA), S.A. de C.V. y, Constructora Hispánica, S.A., manifestó que dadas las condiciones financieras actuales no era posible contar con la totalidad del financiamiento requerido para la ejecución del proyecto.

Opinión de TM

En el proceso de licitación anteriormente descrito, TM colaboró acompañando a la convocante y a los licitantes en los Talleres de Aclaración, actos oficiales y demás reuniones a las que fue convocada. Igualmente realizó la visita al sitio de la obra y estuvo presente en las sesiones de trabajo de los grupos que realizaron las evaluaciones de las Propuestas Técnicas y Económicas de la licitación, atestiguando los resultados obtenidos. También tuvo acceso a toda la documentación relativa al procedimiento. Por todo lo anterior, tomando en cuenta la complejidad del proyecto, TM concluye que el concurso se apegó a las Bases de Licitación, siendo un proceso transparente para quienes en él participaron y que hubo un trato equitativo a todos los licitantes en todas sus etapas.

**Ing. José M. Covarrubias Solís
Testigo Social designado por
Transparencia Mexicana, A.C.
Diciembre de 2009**