

## **A LA SOCIEDAD EN GENERAL**

Informamos la participación de TRANSPARENCIA MEXICANA (TM) como Testigo Social en la Licitación Pública Internacional Abierta Considerando las reglas de los Tratados para Adquisición de Bienes - 18164067-009-09 (LI-509/09), para la adquisición de 11.7 millones de toneladas de carbón mineral térmico de tres tipos y en cinco partidas para la Central Termoeléctrica Plutarco Elías Calles, a la que convocó la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

### **Antecedentes:**

El 25 de junio de 2008 el Comité de Designación de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública designó a Transparencia Mexicana para que atestigüe la Licitación Pública Internacional para la adquisición de Carbón Mineral Térmico con destino a la Central Termoeléctrica “Presidente Plutarco Elías Calles” de la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo designó como Testigo Social al Ingeniero Jorge Cruz Méndez.

En julio de 2008 se publicó una modificación a la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público que incluye la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuento en las licitaciones públicas. Dado que a la fecha de la publicación de la convocatoria del presente concurso, no se encontraba reglamentada la aplicación de esta modalidad, la CFE solicitó, en agosto de 2008, autorización a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para que en la citada licitación pudiera incluir la metodología de Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD)

Asimismo solicitó autorización para establecer, como requisito de participación, que los licitantes presenten una garantía de seriedad como parte de sus propuestas. Esta solicitud se basó en las experiencias que tuvo la Subdirección de Energéticos de CFE entre 2007 y 2008, cuando siete procedimientos de compra resultaron infructuosos por la participación de empresas que carecían de capacidad económica y financiera.

La CFE contrató a la empresa Aklara Compras Transparentes para asesorarla en OSD durante el proceso de licitación. De acuerdo con la información a la que TM tuvo acceso, la contratación de esta empresa se realizó por recomendación de la Secretaría de la Función Pública y se llevó a cabo mediante asignación directa con autorización del Comité de Adquisiciones de la CFE.

El 16 de enero de 2009 la Secretaría de la Función Pública autorizó a realizar la licitación en los términos que se especificaron en las Bases.

### **El Proyecto**

Se trata de la asignación de un contrato para el abastecimiento por cuatro años de carbón mineral térmico para la Central Termoeléctrica Presidente Plutarco Elías Calles (en Petacalco, Guerrero).

Es la primera vez que se hace una compra multianual de carbón térmico, así como bajo la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD) en el Gobierno Federal. La Suprema Corte de Justicia (SCJN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) han realizado adquisiciones bajo esta modalidad con su propia normatividad.

En esta licitación se incluyeron dos innovaciones:

- ✓ La inclusión de Ofertas Subsecuentes de Descuento (OCD's) , por primera vez en el gobierno federal, de acuerdo con la modificación de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público que así lo prevé.
- ✓ La inclusión de una garantía por la cantidad de un millón de dólares americanos para sostener la oferta.

La CFE consideró que mediante las OSD obtendría un precio más favorable, y que la garantía de sostenimiento de oferta serviría para desincentivar la participación de empresas que no contaran con la capacidad requerida.

El objeto de esta licitación, es que se adquieran 11.7 millones de toneladas de carbón mineral térmico, dividido en 5 partidas. Las tres primeras partidas son del mismo tipo de carbón, denominado "Tipo 2" con diferentes ventanas de entrega. El carbón Tipo 1 también es carbón para la operación de la planta, pero con diferentes características de humedad y poder calórico, mientras que el Tipo 3, del cual se está adquiriendo una cantidad menor, es un carbón requerido por la CFE para realizar pruebas.

Esta cantidad de carbón está considerada para abastecer aproximadamente el 50% del requerimiento total de carbón de los próximos 4 años de la Central Termoeléctrica Plutarco Elías Calles según la producción histórica de la propia Central .

En la siguiente tabla se describe la cantidad y el tipo de carbón que adquirirá la CFE en cada una de las partidas:

PARTIDA	DESCRIPCIÓN DE LOS BIENES	CANTIDAD	UNIDAD
1	CARBÓN MINERAL TÉRMICO TIPO 2	3'250,000	TM
2	CARBÓN MINERAL TÉRMICO TIPO 2	3'120,000	TM
3	CARBÓN MINERAL TÉRMICO TIPO 2	2'860,000	TM
4	CARBÓN MINERAL TÉRMICO TIPO 3	2'210,000	TM
5	CARBÓN MINERAL TÉRMICO TIPO 1	260,000	TM

#### **Ofertas Subsecuentes de Descuento:**

Según las bases de la licitación, para cada una de las partidas la CFE debería optar por uno de los dos tipos de ofertas disponibles:

- a) Inglesa descendente (o de primer precio) donde la CFE establece un precio de apertura de la subasta (en general igual a la más baja de las proposiciones menos el decremento mínimo), a partir de esto las empresas pujan a la baja con decrementos mayores que un mínimo. En principio la subasta se programa para durar 30 minutos, y sólo en caso de que en los dos últimos minutos se presente una oferta, el período se

aumenta en 5 minutos para dar oportunidad a otros postores a ofrecer un precio más bajo. La subasta termina cuando pasan los primeros 30 minutos sin ampliación de plazo, o cuando, alguno de los plazos ampliados se cumple.

- b) Holandesa ascendente (o de segundo precio) donde la CFE fija un precio mínimo, y lo ofrece a las empresas. Si en un período de dos minutos ninguna empresa acepta la propuesta, la CFE incrementa su oferta, y se repite el procedimiento hasta que alguna de las empresas lo toma, o se llega al precio mínimo de las ofertas presentadas por los licitantes. Cuando un licitante toma la oferta, se acaba la subasta.

Según el método matemático con el que se modela el comportamiento de las subastas dice que en condiciones regulares las dos modalidades son equivalentes, o sea que ganaría el mismo postor con el mismo precio. Cuando hay un postor con mucha mayor necesidad que los demás por resultar ganador, se recomienda una OSD Holandesa, para que ese licitante tome una oferta muy baja del comprador, para no correr el riesgo de que otro postor le gane. Este criterio es en beneficio de la empresa compradora, en este caso la CFE.

En las bases de licitación para este concurso, se determinó que la CFE, mediante el análisis de las propuestas técnicas presentadas por las empresas, fijaría el orden en el que se llevarían a cabo las subastas, el tipo de subasta que se aplicaría a cada partida y los parámetros de la misma. Esto lo realizaría con apoyo de la empresa asesora, en este caso Aklara después de recibidas las propuestas y antes del inicio de cada subasta.

Los licitantes deben presentar sus ofertas en versión electrónica y anónima a través de un sistema, que en este caso es propiedad y corre dentro de un servidor de la empresa Aklara, al cual se puede acceder a través de la página de Compranet o directamente mediante una liga proporcionada por Aklara.

Los licitantes ingresan al sistema mediante una clave asignada por Aklara, y una vez dentro del sistema pueden ver el tipo de subasta, todas las ofertas presentadas por los diversos postores- identificados mediante seudónimos- presentar las propias, ver en cada momento cuál es la oferta vigente y el tiempo disponible. Cuando finaliza cada subasta el sistema muestra la oferta ganadora y el seudónimo del ganador.

### **Desarrollo de la Licitación**

Se llevaron a cabo dos reuniones de revisión de pre-bases, con la presencia de representantes de trece empresas interesadas. El 10 de febrero de 2009 se publicó la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y en el Sistema Compranet.

Se celebraron cuatro Juntas de Aclaraciones entre el 3 y el 23 de marzo de 2009. En ellas se atendieron 162 preguntas de los licitantes.

La Carta de Crédito Standby por un millón de dólares para garantizar las ofertas fue tema de numerosas preguntas y comentarios por parte de los interesados. Hubo licitantes que solicitaron que se aceptara una fianza. CFE mantuvo los términos, pero se excluyó el vocablo "garantía" para sustituirlo por requisito. Hubo preguntas y comentarios reiterados con respecto a la documentación que se le exige a los participantes, especialmente a la solicitud de opinión presentada ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

También se hicieron sugerencias y preguntas relacionadas con las consecuencias que tendría que un contratista no pudiera respetar el país de origen del carbón especificado en el Contrato, y lo cambiara, manteniendo las especificaciones técnicas del producto.

Debido a la cantidad de Juntas de Aclaraciones, y a solicitud de los interesados, la fecha de Presentación y Apertura de Proposiciones se movió varias veces, pasando de la original el 23 de marzo a la definitiva el 1º de abril. De la misma forma se modificó la fecha límite para adquisición de bases.

La modalidad de las Ofertas Subsecuentes de Descuento fue una de las inquietudes centrales de los licitantes, por lo tanto ocupó la mayor parte del tiempo de dos de las cuatro Juntas de Aclaraciones. La CFE ofreció a los licitantes, a través de Aklara, y previo a la presentación de propuestas, un proceso de capacitación exhaustivo, con material escrito, presentaciones y prácticas en computadoras.

### **Presentación y Apertura de Proposiciones, y Ofertas Subsecuentes de Descuento:**

Veinticuatro (24) empresas adquirieron las bases a través del Sistema Compranet, única modalidad de compra de los términos de referencia autorizada para participar en la licitación.

El 1º de abril a las 10 horas inició el acto de Presentación y Apertura de Proposiciones. Se descargaron del Sistema Compranet las ofertas recibidas, que fueron ocho (8).

En el siguiente cuadro se presenta la lista de empresas y las partidas para las que presentaron proposiciones

<b>Empresa</b>	<b>P1</b>	<b>P2</b>	<b>P3</b>	<b>P4</b>	<b>P5</b>
Noble Resources, PTE.LTD	x	x	x	x	x
Soluciones Petronavales S.de R.L.de C.V.	x	x	x	x	x
Coal Trade International, LLC			x		
Glencore International A.G.	x	x	x	x	x
RWE Supply & Trading, GMBH	x		x	x	
Macquarie Bank Limited				x	
Vitol S.A.	x	x	x	x	
Bulk Trading S.A.			x	x	

Según lo programado, se imprimieron todos los documentos y se entregaron a funcionarios de la CFE para que se revisara la documentación legal presentada por los postulantes, y los aspectos técnicos de las proposiciones.

Partida	Ganador	Postura ganadora en dls/gc	Postura ganadora en dls/ton	Postura inicial de la empresa en dls/ton	Postura inicial mínima
1	RWE	15.71	84.00	120.00	88.88
2	Noble	16.50	83.50	89.00	88.88
3	Soluciones Petronavales	15.61	79.00	88.88	88.88
4	Vitol	16.16	71.00	85.75	77.95
5	Glencore International	16.29	80.96	152.40	88.88

El personal de Aklara y el de la Subdirección de Energéticos determinaron el orden en el que se llevarían a cabo las subastas, el tipo de subasta que se aplicaría a cada partida y los parámetros de las mismas: precio actual, precio de reserva, decremento mínimo, incrementos y tiempo para el caso de las subastas holandesas.

El orden que determinaron fue el siguiente:  
Partida 3, Partida 2, Partida 1, Partida 4 y Partida 5.

Las evaluaciones técnicas y de documentos presentados por los siete (7) primeros postores arrojaron como resultado que todas las sus ofertas fueron solventes. Sin embargo, se desecharon las proposiciones presentadas por Bulk Trading , S. A. por haber presentado documentación incorrecta: en lugar de la Carta de Crédito Standby, presentó un documento de comunicación entre dos bancos, y porque uno de los carbones que ofreció estaba fuera de rango en el contenido energético.

Las cinco subastas se llevaron a cabo entre las 17 horas y las 21:45, con los siguientes resultados:

- ✓ Las 5 partidas se asignaron a proveedores diferentes.
- ✓ Las diferencias entre el precio más bajo de las proposiciones económicas y el precio de la mejor postura de la subasta oscilaron entre 6.07 y 11.13% con un promedio cercano al 9%.
- ✓ La diferencia en dólares entre las ofertas más bajas presentadas en las proposiciones y las obtenidas en las subastas totalizó más de 81 millones de dólares.

Transparencia Mexicana recibió veintiséis (26) Declaraciones Unilaterales de Integridad, correspondientes a los funcionarios que intervinieron en el proceso, incluyendo la del Director General de la CFE, Ingeniero Alfredo Elías Ayub, así como las de las empresas participantes.

El 2 de abril inició la sesión de emisión de fallo con la apertura del sobre que el día anterior se había entregado en custodia a un notario, y que contenía el precio máximo de contratación para cada tipo de carbón, que había sido determinado por la Subdirección de Energéticos de CFE. Se comprobó que los precios ganadores de las subastas fueron, en

todos los casos, menores a los respectivos precios máximos de contratación, por lo cual se procedió a emitir el fallo de adjudicación, a las siguientes empresas:

RWE Supply & Trading, GmbH  
Noble Resources, PTE LTD  
Soluciones Petronavales, S.de R.L. de C.V.  
Vitol, S.A.  
Glencore Internacional, AG

### **Observaciones y Comentarios de Transparencia Mexicana**

En relación a las Ofertas Subsecuentes de Descuento, Transparencia Mexicana observó el procedimiento se realizó de acuerdo a lo establecido en las Bases, no se presentó ningún inconveniente y se completó en el plazo previsto. Transparencia Mexicana observó algunos hechos asociados a la innovación en la aplicación de esta modalidad.

La capacitación a los licitantes fue clara, y el software es muy amigable, su utilización no presentó dificultades. Tiene los elementos necesario para facilitar el proceso de subasta.

La Subdirección de Abastecimientos de la CFE tiene amplia experiencia en la realización de licitaciones públicas. Todas las actividades se llevaron a cabo respetando la normatividad vigente y las reglas establecidas en las Bases. En todo momento actuó con *apertura y dio acceso* a Transparencia Mexicana a la información necesaria para el correcto desempeño de sus funciones.

### **Recomendaciones:**

A pesar de que estaba especificado en las Bases, y que ninguno de los licitantes objetó el procedimiento, TM considera que sería conveniente que los criterios de decisión acerca del orden de las subastas, o la modalidad de las mismas sean expuestos con anterioridad. Este hecho haría más claro el proceso, especialmente para quienes compiten por una única partida.

Se observó que para la cantidad de postores de estos ejercicios, es probable que media hora sea demasiado tiempo para el primer intervalo, y podría haberse elegido un plazo menor. En su primera autorización, la Secretaría de la Función Pública (SFP) había optado por un plazo de 5 minutos, y CFE solicitó que se aumentara a 30 minutos para poder subsanar algún inconveniente que se pudiera presentar. En posteriores licitaciones, con mayor experiencia, podría aceptarse la postura de la SFP, o una mayor pero menor a treinta minutos.

En la autorización inicial la SFP había indicado que sólo podrían ser evaluadas las propuestas que estuvieran dentro de un margen porcentual que determinara la licitante, con respecto a la oferta mínima para dicha partida. A solicitud de CFE, que presentó argumentos de turbulencia económica e incertidumbre fue eliminado dicho requisito. Sin embargo, en ocasiones posteriores podría incluirse que las empresas, al presentar sus proposiciones, y ante el riesgo de ser excluidas, presentaran propuestas adecuadas a los requisitos y con presupuestos acordes al mercado. Como se ve en el cuadro anterior, una empresa ganó la partida 5 con una oferta de prácticamente la mitad del valor que había

ofertado en un inicio. Con esta condición podría tenerse una estimación real del ahorro obtenido por la licitante a través de las OSD.

Se observó que en las condiciones actuales la participación de un asesor en OSD es importante considerando la falta de experiencia de los funcionarios públicos en subastas de este tipo. Sin embargo, TM considera que la interacción del asesor ante los licitantes debería ser mínima o nula, pues se vio que los licitantes no entendieron o no estaban cómodos con el papel del consultor. Hubo empresas que se mostraron disconformes, al momento de las pruebas, por operar a través de un portal privado. El problema se subsanó cuando la SFP incluyó, la tarde anterior a las subastas, una liga en el portal de la secretaría para acceder a la página de Aklara.

Es deseable que el interlocutor sea CFE, ya que sus funcionarios incluso tienen responsabilidades como funcionarios públicos.

Adicionalmente, es opinión de TM que la contratación de Aklara y la cercanía de la misma con la Secretaría de la Función Pública limitó para la CFE la posibilidad de tener una visión más independiente de las OSD's.

## **Opinión**

Transparencia Mexicana considera que la presente licitación se desarrolló en todo momento de conformidad con las bases del concurso, habiéndose logrado los propósitos de equidad, legalidad y objetividad.

Transparencia Mexicana, A.C.

Julio 2009

Anaía Babinsky

Asesor Técnico