

Informe del Acompañamiento de Transparencia Mexicana al Concurso Público Internacional del Programa Luz Sustentable, convocado por el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica

I. Antecedentes

I.1 Colaboraciones anteriores relacionadas con el presente procedimiento

El presente informe describe la primera colaboración de Transparencia Mexicana con el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE). Es la primera vez, que TM realiza el acompañamiento de una licitación ejecutada por un Fideicomiso y es la primera vez que TM efectúa el acompañamiento de una licitación realizada bajo los lineamientos del Banco Mundial.

I.2 Marco jurídico de la colaboración de TM en el procedimiento

Por invitación del FIDE, TM colaboró en el acompañamiento a la licitación del Programa Luz Sustentable para adjudicar el Servicio Integral que comprende el suministro de lámparas fluorescentes compactas autobalastadas (LFCA), la instalación de puntos de canje, la entrega y sustitución de los LFCA por focos incandescentes, así como su acopio y disposición final.

I.3 Alcance de la colaboración de TM

Transparencia Mexicana, capítulo México de Transparencia Internacional, es un organismo de la sociedad civil que tiene el mandato de colaborar con gobiernos establecidos de cualquier signo político, en el combate a la corrupción.

Dentro de los procedimientos de compra que acompaña, TM ha desarrollado mecanismos preventivos, que contribuyen a reducir el riesgo de que actos de corrupción o cohecho se presenten. Uno de los mecanismos que TM ha desarrollado, es el Monitoreo de Contrataciones, mediante el cual, TM funge como observador ciudadano de procesos de contratación, acompañando los procedimientos y las tomas de decisiones para el ejercicio del gasto, en compras, adquisiciones, contrataciones, adjudicaciones y concesiones que otorga el gobierno a la iniciativa privada.

En el concurso, objeto del presente informe, TM es un observador ciudadano que pretende contribuir a reducir el riesgo de actos de corrupción o cohecho en las licitaciones públicas que monitorea.

El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM en el monitoreo de contrataciones, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó, para que de esta manera se comprenda el porqué de las decisiones administrativas, y en el mediano plazo, restaurar la confianza ciudadana en su gobierno.

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

El monitoreo que realiza TM a un procedimiento de compra, inicia con la revisión de la pre convocatoria/bases de la licitación y concluye con la presentación de un informe dirigido a la opinión pública sobre las condiciones en las que se desarrolló el mismo.

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

TM revisa la información relativa a los proyectos en los que colabora (términos de referencia, anexos técnicos, estudios de mercado, y cualquier documento relativo a los proyectos). TM plantea comentarios, preguntas y recomendaciones a lo largo de su colaboración.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de contratación que monitorea, no son vinculantes. La entidad convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial de un tercero sin conflicto de intereses.

El soporte principal del monitoreo de contrataciones que realiza TM, son las Declaraciones Unilaterales de Integridad (DUI) que suscriben los participantes en el procedimiento, tanto por parte de la entidad Convocante, como por parte de los concursantes que presentan propuestas. El objetivo de TM al plantear la firma de dichas Declaraciones es registrar explícitamente el compromiso, de los involucrados en las licitaciones, de abstenerse de realizar actos para inducir o alterar las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos, u otros aspectos o condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes.

Como parte de su colaboración, TM revisa la información relativa los proyectos en los que colabora (términos de referencia, anexos técnicos, estudios de mercado, y cualquier otro documento relativo al procedimiento). A partir de la revisión de esta información, plantea comentarios, preguntas y recomendaciones con un ánimo constructivo. Las recomendaciones planteadas por TM a la entidad convocante en relación al procedimiento, están encaminadas a contribuir a establecer las mejores condiciones mediante las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

II. Monitoreo

II.1 Solicitud de Información por parte de TM a la entidad convocante

El 8 de noviembre de 2010, previo al inicio de su colaboración en el Acompañamiento del concurso, TM solicitó al FIDE, que le compartiera información básica. Dicha información fue solicitada por TM al FIDE en noviembre del 2010 y se detalla en el cuadro siguiente¹:

¹ Como complemento a la lista de información que se solicitó originalmente al FIDE, TM agregó los siguientes puntos informativos:

- A.** Respecto al estudio de mercado, debería contener los puntos mínimos siguientes:
 - Carácter del procedimiento.
 - Metodología del estudio de mercado.
 - Criterios técnicos de consulta para la realización del estudio de mercado.
 - Lista de empresas consultadas para la realización de la investigación de mercado.
 - Resultado de la consulta.
 - Evidencia de la existencia de competencia en esta materia.
- B.** En relación a las bases de datos de las personas involucradas en el proyecto, TM solicitó lo siguiente:
 - Los nombres de los servidores públicos directamente involucrados en la toma de decisiones.
 - Los nombres de los servidores públicos del área técnica (coordinadores y equipos).
 - Los nombres de los servidores públicos del área Administrativa y de Adquisiciones.
 - Los datos de los asesores del proyecto:
 - Listado de asesores técnicos.
 - Listado de asesores legales.
 - Listado de asesores financieros.
- C.** En relación a las Declaraciones Unilaterales de Integridad de TM (DUI's), estas estarían firmadas por los servidores públicos del Fideicomiso y cualquier otro actor involucrado en la licitación, así como por las empresas participantes en el proceso. Los formatos de la DUI tanto para servidores públicos, como para las empresas licitantes, fueron proporcionados por TM al FIDE, para su integración a las bases de licitación. TM solicitó que las DUI's de la entidad convocante, se entregaran a TM previo al acto de presentación y apertura de propuestas y que las DUI's de los licitantes, se entregaran a TM, después del acto de presentación y apertura de propuestas.
- D.** En relación con la integración de una lista de servidores públicos directamente involucrados con el procedimiento de licitación y/ o la toma de decisiones del mismo, TM solicitó que se registrara el nombre, cargo, teléfono, correo electrónico y responsabilidad del funcionario en el procedimiento de la licitación. TM solicitó al FIDE, que dicha lista le fuera entregada previo al acto de presentación y apertura de propuestas, junto con las Declaraciones Unilaterales de Integridad de la entidad convocante.

Información solicitada por TM al FIDE, al inicio de su acompañamiento en la licitación	
1	Estudio costo – beneficio.
2	Estudio de factibilidad.
3	Justificación de la licitación u algún otro documento que fundamente la necesidad de la contratación del servicio (soporte técnico, legal, financiero y/o de impacto social).
4	Fundamentos legales.
5	Documento de autorización de la SHCP del ejercicio del presupuesto.
6	La relación de los procedimientos adjudicatorios realizados por este concepto durante los últimos 4 años.
7	Los nombres de las empresas con las que se hayan celebrado contratos por este concepto, en los últimos 4 años.
8	Expediente de la última licitación realizada por este concepto, incluyendo en su caso, modificaciones al contrato.
9	Cuadro comparativo que incluya los cambios de la última contratación realizada por este concepto, respecto a la presente convocatoria.
10	La existencia de alguna investigación, procedimiento administrativo y /o de sanción por parte de la Secretaría de la Función Pública, para alguna de las empresas que han prestado este servicio.
11	Evidencia documental sobre el cumplimiento del contrato actual, en su caso.
12	Estrategia integral de compra. Documento en el que el FIDE expresa, en términos de la licitación, sus necesidades, las metas planteadas para atención de las mismas, así como las acciones necesarias para su consecución.
13	Estudio de Mercado
14	Protocolo de evaluación de las propuestas (Descripción de la metodología que se aplicará para realizar la evaluación de las propuestas).
15	Base de datos de personas involucrados en el proyecto.
16	Las Declaraciones Unilaterales de Integridad de las personas involucradas en el proceso de contratación (funcionarios del FIDE, empresas concursantes, y cualquier otro involucrado en el proceso).
17	Bases de la licitación.
18	Cronograma de la licitación.

II.2 Revisión de la información compartida a TM por la entidad convocante

TM revisó la información compartida por el FIDE, y construyó una matriz que compartió con el FIDE posterior al inicio del proceso de licitación.²

A continuación se presenta el estado de la información compartida³ por el FIDE a TM, al momento de la publicación⁴ de la convocatoria:

² La información solicitada por TM al FIDE, no aplicable a la licitación, fue presentada en el cuadro de información construido por TM como información "Satisfactoriamente entregada".

³ El 16 de noviembre de 2010, el FIDE compartió a TM el proyecto de bases de la licitación.

El 23 de noviembre de 2010, el FIDE entregó a TM una primera parte de la información.

⁴ El llamado a licitación se publicó el viernes 26 de noviembre de 2010.

El 3 de diciembre se pusieron a la venta los Documentos de Licitación (DDL) del Programa Luz Sustentable.



Estado de la entrega de la información mínima solicitada por TM al inicio de su colaboración en el monitoreo de un proceso de contratación (diciembre de 2010)		
Información solicitada por TM	Atributos mínimos de la información considerados por TM	
A. Antecedentes	A.1	Lista de procedimientos adjudicatorios realizados por la entidad convocante, en los últimos 4 años, relativos al objeto de la presente contratación
	A.2	Razón social de las personas con las que la entidad convocante haya celebrado contratos, durante los últimos 4 años, por el objeto de la presente contratación
	A.3	Contratos que la entidad convocante celebró durante los últimos 4 años, por el objeto de la presente licitación, por monto y razón social
	A.4	Información sobre el último procedimiento de contratación relativo al objeto del procedimiento a monitorear
B. Sobre la adjudicación del contrato	B.1	Estudio Costo-beneficio
	B.2	Estudio de Factibilidad
	B.3	Justificación del procedimiento de contratación
	B.4	Oficio de autorización para el ejercicio del presupuesto
	B.5	Proyecto de Convocatoria y Anexos
	B.6	Marco Normativo del Proceso de contratación
	B.7	Estrategia Integral de compra
C. Estudio de Mercado	C.1	Descripción de la metodología empleada para la realización del estudio de mercado
	C.2	Planteamiento de los criterios técnicos sobre los cuáles se realizó la consulta para la integración de la investigación de mercado
	C.3	Lista de empresas consultadas para la realización del estudio de mercado
	C.4	Metodología para la determinación del precio de referencia que será utilizado para establecer el tope máximo para la adjudicación del contrato
	C.5	Precio máximo de referencia
D. Metodología de evaluación	D.1	Descripción de la metodología de evaluación de las propuestas presentadas por los licitantes. La metodología para evaluar los aspectos legales, técnicos y económicos de las propuestas
E. Protocolo de pruebas (en su caso)	E.1	La entidad convocante deberá describir el protocolo de pruebas que será utilizado para la revisión de las muestras entregadas por los licitantes
F. Lista de servidores públicos que intervienen en las diferentes etapas del procedimiento de adjudicación del contrato	F1	Funcionarios involucrados en la toma de decisiones
	F2	Funcionarios del área técnica
	F.3	Funcionarios del área administrativa (Recursos materiales)
	F.4	Funcionarios del área legal
F. Lista de asesores externos que intervienen en las diferentes etapas del procedimiento de adjudicación del contrato	G.1	Nombre de la empresa de asesoría técnica
	G.1.1	Lista de los funcionarios de la empresa de asesoría técnica que intervino o intervendrá en la adjudicación de este contrato
	G.2	Nombre de la empresa de asesoría legal
	G.2.1	Lista de los funcionarios de la empresa de asesoría legal que intervino o intervendrá en la adjudicación de este contrato
	G.3	Nombre de la empresa de asesoría financiera
G.3.1	Lista de funcionarios de la empresa de asesoría financiera que intervino o intervendrá en la adjudicación de este contrato	

Notas: La información no aplicable al proyecto, se presenta en el cuadro de información como entregada satisfactoriamente.

	Información entregada satisfactoriamente
	Información entregada parcialmente
	Información no entregada

II.3 Estudio del marco normativo del procedimiento de contratación

La licitación se efectuó conforme a los procedimientos de Licitación Pública Internacional (ICB) establecidos en la publicación del Banco Mundial titulada *Normas: Adquisiciones de Servicios de No Consularía con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF, edición mayo de 2004, versión revisada en octubre de 2010, y en mayo de 2010*, y estuvo abierta a todos los licitantes de países elegibles, según se definen en dichos lineamientos.⁵

Como resultado de la Reforma Energética aprobada en 2008, le fueron otorgadas a la Secretaría de Energía (SENER) nuevas facultades de planeación a mediano y largo plazos, con la intención de atender la dinámica a la que se enfrenta el sector energético mexicano en los temas relativos a la sustentabilidad ambiental y la transición energética.

En este sentido, la formulación de planes, programas y estrategias federales se dieron orientados al cumplimiento de estos temas, incluyendo aspectos relacionados con la transición energética y la sustentabilidad ambiental. Tal es el caso de la Estrategia Nacional de Energía, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Energía.

La Estrategia Nacional de Energía (ENE) tiene su fundamento en lo establecido en la fracción sexta del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁶

La ENE establece objetivos, metas y líneas de acción que le permiten al sector energético desarrollarse hacia un horizonte de quince años. A partir de dichos objetivos y líneas de acción se derivan diversos planes y programas encaminados a impulsar su desarrollo de manera eficiente y sustentable.⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND) incluye diversos objetivos y estrategias que han definido las líneas básicas de acción que rigen las políticas públicas del Gobierno Federal y que se reflejan en la legislación vigente.⁸

⁵ Documentos de licitación, sección “Llamado a licitación”, del Programa Luz Sustentable, de fecha 3 de diciembre de 2010.

⁶ El Ejecutivo Federal enviará al Congreso, en el mes de febrero de cada año, para su ratificación (en un plazo máximo de 30 días hábiles), la Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de quince años, elaborada con la participación del Consejo Nacional de Energía.

⁷ A partir de tres ejes rectores de la ENE: 1) eficiencia económica y productiva, 2) seguridad energética y 3) sustentabilidad ambiental, se desprenden objetivos, los cuales establecen la dirección que seguirá el sector en la transición hacia una operación segura, eficiente, y sustentable que responda a las necesidades energéticas y de crecimiento económico y desarrollo social del país.

⁸ Los objetivos y estrategias relacionadas con el Programa de Eficiencia Energética que se consideran en este plan, son los siguientes:

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

Objetivo 15.- Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.

El Programa Sectorial de Energía 2007 – 2012 (PROSENER) establece los objetivos sectoriales específicos a alcanzar conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, el programa señala los indicadores y metas para cada objetivo y marca las líneas de acción a seguir en la materia.⁹

La Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, describe las políticas, proyectos y acciones del Gobierno Federal tendientes a incrementar el empleo de energías renovables y las tecnologías limpias para la generación eléctrica, promover la eficiencia y sustentabilidad energéticas y reducir la dependencia del país de los recursos fósiles como fuente de energía. Algunos de los proyectos contemplados dentro de la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía son:

1. El Programa Luz Sustentable
2. El Proyecto Nacional de Eficiencia Energética en el Alumbrado Público Municipal¹⁰
3. El Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el ahorro de energía¹¹

Estrategia 15.13.- Promover el uso eficiente de la energía para que el país se desarrolle de manera sustentable, a través de la adopción de tecnologías que ofrezcan mayor eficiencia energética y ahorros a los consumidores.

Estrategia 15.15.- Intensificar los programas de ahorro de energía, incluyendo el aprovechamiento de capacidades de cogeneración.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental

Estrategia 10.2.- Promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte.

⁹ El PROSENER incluye los siguientes objetivos, indicadores y estrategias para impulsar la transición energética:

Objetivo III.1. Promover el uso y producción eficientes de la energía.

Indicador del objetivo III.1. Generar ahorros en el consumo de energía por 43,416 gigawatts – hora en 2012.

Estrategia III.1.4.- Impulsar la reducción del consumo de energía en el sector residencial y de edificaciones.

Estrategia III.1.8.- Apoyar las labores de investigación relacionadas con el incremento en la eficiencia de las actividades de generación, distribución y consumo de energía eléctrica.

Objetivo IV.1. Mitigar el incremento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Indicadores del Objetivo IV.1. Alcanzar 28 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente de emisiones evitadas provenientes de la generación eléctrica y obtener un promedio de 30 partes por millón de azufre en las gasolinas Magna y Premium y un máximo de 80 partes por millón de ambas.

Estrategia IV.1.1.- Reducir las emisiones de GEI a la atmósfera, mediante patrones de generación y consumo de energía cada vez más eficientes y que dependan menos de la quema de combustibles fósiles.

¹⁰ El Proyecto Nacional de Eficiencia Energética en el Alumbrado Público Municipal se puso en marcha para reducir a nivel nacional el consumo de energía eléctrica en el alumbrado público, apoyando a los municipios a modernizar sus sistemas de iluminación mediante la adopción de tecnologías que incrementan de manera importante la eficiencia energética.

El objetivo del programa consiste en generar los mayores beneficios sociales al menor costo posible, generando un efecto positivo sobre las finanzas de los municipios. El Programa brindará apoyos técnico-financieros a proyectos de eficiencia energética en el alumbrado público de los municipios del país.

El esquema propuesto consiste en otorgar asesoría técnica para la elaboración y validación de proyectos ejecutivos de alumbrado público, actualización de censos y reconocimiento de ahorros, así como el financiamiento de la banca de desarrollo para la ejecución de las acciones de modernización, buscando recuperar el mayor porcentaje posible de pago mensual de dichos financiamientos, a través de ahorros económicos generados por la disminución en el consumo de energía eléctrica.

¹¹ El Programa de sustitución de equipos electrodomésticos para el ahorro de energía, busca sustituir refrigeradores y equipos de aire acondicionado con diez o más años de uso por nuevos aparatos ahorradores de energía. Al 31 de diciembre de 2010, se sustituyeron 782,523 equipos, principalmente refrigeradores. A través de este programa, que comenzó a operar desde 2009, el Gobierno Federal ayuda a que las familias mexicanas con menores ingresos ahorren entre 30% y 60 % de lo que consumían con una refrigerador viejo, mientras que en el caso del aire acondicionado podrán ahorrar entre el 30% y el 40%.

De conformidad con lo anterior, la Secretaría de Energía, a través de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) y con el apoyo del Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Preservación y Uso Racional de los Recursos Energéticos, preparó la Norma Oficial Mexicana NOM-028-ENER-2010, Eficiencia energética de lámparas para uso general. Límites y métodos de prueba. La NOM-028-ENER-2010 que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2010, establece los límites mínimos de eficacia para las lámparas de uso general, destinadas para la iluminación de los sectores residencial, comercial, servicios, industrial y alumbrado público, así como sus métodos de prueba. Esta NOM, en cuya elaboración se contó con la participación de diversas empresas del sector privado, entre otros organismos, establece que para el sector residencial las lámparas (focos) incandescentes de 100 watts y mayores no podrán comercializarse a partir de diciembre de 2011; las de 75 watts a partir de diciembre de 2012; y las de 60 y 40 watts, a partir de diciembre de 2013. Las lámparas fluorescentes compactas autobalastadas (LFCA) deberán seguir cumpliendo con la NOM-017-ENER/SCFI vigente.

El Fondo (Fideicomiso 2135) para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, fue constituido el 25 de febrero de 2009, bajo la coordinación de la Secretaría de Energía (fideicomitente), y como fiduciario, Banobras¹². El programa al que está vinculado el Fideicomiso es la estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, estrategias 15.12 y 15.15 y el apartado III del Programa Sectorial de Energía 2008 – 2012. El Fideicomiso se constituyó con 5 mil millones de pesos, con cargo a la partida 7801, “Aportación a Fideicomisos”. El destino de los recursos del Fideicomiso son cinco programas:

1. Programa de sustitución de equipos electrodomésticos para el ahorro de energía.
2. Proyecto piloto de sustitución de focos incandescentes por lámparas fluorescentes compactas.
3. Proyectos Servicios Integrales de energía.
4. Proyecto nacional de eficiencia energética en público municipal.
5. PoA's y NAMA's estudios programáticos y Protocolo de Kyoto.
6. Bioeconomía 2010.
7. Proyecto Luz Sustentable.

El Comité Técnico del Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, en acuerdos del 7 de octubre y del 22 de noviembre de 2010, dictaminó como elegible al Programa Luz Sustentable así como la propuesta de esquema o mecanismo general de operación que le fue presentada por el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica.

¹² El Fondo contará con recursos anuales por 3 mil millones de pesos por lo que resta de la presente administración.

Asimismo instruyó al FIDE, como instancia administradora del proyecto, y para que se llevaran a cabo las acciones necesarias para la ejecución del proyecto.

La Comisión Nacional para el Ahorro de Energía CONAE, creada por decreto, se transforma en la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE), establecido por ley como órgano administrativo desconcentrado de la SENER y con autonomía técnica y operativa. La CONUEE queda constituida a partir de la entrada en vigor de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, publicada el 28 de noviembre de 2008, en donde se establece que todos los recursos humanos y materiales de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) se entenderán asignados a esta nueva Comisión. La CONUEE tiene por objeto promover la eficiencia energética y constituirse como órgano de carácter técnico, en materia de aprovechamiento sustentable de la energía.

El Banco Mundial, mediante el uso de recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Global Environment Facility (GEF), financiamiento de carbono y otros recursos, ha sido un socio para el Gobierno de México en sus acciones destinadas a la energía limpia y mitigación del cambio climático. El proyecto propuesto también tiene bases en: (i) el *Desarrollo del Estudio de Bajo-Carbón para México* (MEDEC), estudio que ha sido complementado recientemente por el Banco, el cual identifica una cartera de proyectos, incluyendo el de eficiencia energética, lo cual puede apoyar para reducir de forma general las emisiones de carbono en el país en el futuro, y (ii) el Préstamo para el Desarrollo de Políticas (DPL) para el crecimiento verde, aprobado por el Banco en octubre de 2009, que apoya el programa del Gobierno de México para desarrollar el marco reglamentario, de vigilancia y financiero para la disminuir las emisiones de los sectores de transporte y energía. En ese entorno, el proyecto apoya la aplicación de inversiones dando prioridad a las destinadas para la eficiencia energética en el sector residencial, y que han sido identificadas y priorizadas por el Gobierno de México en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y por el estudio de MEDEC, y que son consistentes con el crecimiento del DPL.

El Proyecto de Eficiencia Energética forma parte del plan de inversiones del Fondo de Tecnología Limpia para México.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez designó a Nacional Financiera (NAFIN) como agente financiero, solicitó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) recursos para el financiamiento parcial del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2009-2012. Una vez que el Programa Luz Sustentable se realiza en parte con fondos provenientes del BM, la licitación se realizó bajo los lineamientos de dicho organismo internacional.

El FIDE fue creado en 1990 por iniciativa de la CFE, como una institución no lucrativa con la finalidad de impulsar el desarrollo de la energía eléctrica en la industria, comercio, los servicios, el campo y los municipios, y en el sector doméstico nacional.

Los organismos fundadores del FIDE, siguen al frente de su administración como miembros de su Comité Técnico.

- Sus fideicomitentes son: SUTERM, CONCAMIN, CANACINTRA, CANAME, CNEC y CMIC.
- Su fiduciario es: Nacional Financiera
- Sus fideicomisarios son: CFE y los usuarios de electricidad que implementen medidas ahorradoras.
- Sus consejeros son: CEMEX, VILLACERO, KUO, CONUEE, MINERA MÉXICO, GRUPO CARSO, CANADEVI, CONAVI, E ICA.

Se nombró al FIDE¹³ como responsable de realizar el concurso internacional para la contratación de la empresa encargada de prestar el servicio, supervisar la correcta operación del proyecto y entregar reportes periódicos a SENER y al Comité Técnico del Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

El Programa Luz Sustentable, tiene como marco normativo:

- ✓ La Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Esta Ley tiene como objeto propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía mediante el uso óptimo de la misma en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo. La Ley incluye en su artículo 7, fracción X, entre otras acciones, la de *Formular una estrategia para la sustitución de lámparas incandescentes por lámparas fluorescentes ahorradoras de energía eléctrica.*
- ✓ La Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2008 y reformado el 1º de junio de 2011. Esta Ley tiene por objeto regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y de tecnologías limpias para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como establecer la estrategia nacional y los instrumentos para el financiamiento de la transición energética.¹⁴ Establece la presentación anual de la Estrategia Nacional para la

¹³ Acuerdos números 25/2010 y 26/2010 emitidos por el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía en sus sesiones de fecha 22 de noviembre de 2010.

¹⁴ De la Ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética, no tiene por objeto las siguientes fuentes para generar electricidad:

Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, a través de la cual el Gobierno Federal impulsará políticas, programas, proyectos y acciones encaminadas a conseguir una mayor utilización de las energías renovables y las tecnologías limpias, promover la eficiencia y sustentabilidad energéticas y reducir la dependencia de los recursos fósiles, principalmente hidrocarburos, como fuente primaria de energía.

- ✓ La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), fue publicada en el DOF el 8 de octubre de 2003 y su última reforma fue el 19 de junio de 2007. Esta Ley, reglamenta las disposiciones de la Constitución que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional.
- ✓ El Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2009-2012 (PRONASE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2009 y que se crea a partir de la ordenanza de la propia Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía establece estrategias, objetivos, acciones y metas que permitan alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo. El Programa establece en su Objetivo 2 *incrementar la eficiencia del parque de focos para iluminación* y, en su Línea de Acción 2.1.1 *publicar una norma de consumo de energía para iluminación, que en la práctica promueva un cambio hacia las tecnologías más eficientes*.
- ✓ La NOM (Norma Oficial Mexicana) de Eficiencia Energética de Lámparas para Uso General (NOM-028), establece los límites mínimos de eficacia para las lámparas de uso general, destinadas para la iluminación de los sectores residencia, comercial, servicios, industrial y alumbrado público. La NOM-028 fue emitida el 6 de diciembre de 2010.
- ✓ El Programa Especial de Cambio Climático (PECC) que es una iniciativa del Gobierno Federal, elaborado de manera voluntaria y con recursos propios, que muestra el interés de México para contribuir a la solución del problema del cambio climático, una de las mayores amenazas para el proceso de desarrollo, el bienestar humano y la integridad del capital natural. El PECC es un instrumento de política transversal que compromete a las dependencias del Gobierno Federal con objetivos y metas nacionales vinculantes en mitigación y adaptación para el periodo 2009 - 2012. Con el PECC se impulsará el

-
- I. Minerales radioactivos para generar energía nuclear;
 - II. Energía hidráulica de fuentes con capacidad de generar más de 30 megawatts;
 - III. Residuos industriales o de cualquier tipo cuando sean incinerados o reciban algún otro tipo de tratamiento térmico, y
 - IV. Aprovechamiento de rellenos sanitarios que no cumplan con la normatividad ambiental.

desarrollo sustentable, la seguridad energética, los procesos productivos limpios, eficientes y competitivos, y la preservación de los recursos naturales. El Programa incluye un capítulo de visión de largo plazo en el que se plantean trayectorias deseables de mitigación hacia los horizontes 2020, 2030 y 2050.

II. 4 Objeto del procedimiento de contratación

En todo el mundo los programas de ahorro de energía tienen una historia de más de 10 años. El calendario programado por la Unión Europea, fijó la supresión progresiva de los focos incandescentes desde septiembre de 2009, y su sustitución por los nuevos modelos eficientes. Lo últimos focos tradicionales dejarán de comercializarse en 2012.¹⁵

Un estudio publicado por la Australian Greenhouse Office, indica que las ventas globales de lámparas fluorescentes se han incrementado 13 veces desde 1990 y la producción mundial ha crecido de 100 millones a más de 1,500 millones de unidades. La producción ha emigrado a China, y los productores y distribuidores chinos exportan a todo el mundo. Un número creciente de países, desde ese año (1990) ha venido adoptando programas de promoción de lámparas ahorradoras y en algunos casos han llevado a cabo adquisiciones a gran escala de lámparas compactas fluorescentes (CFL) para programas de sustitución de focos incandescentes. Las CFL contribuyen, dentro de los programas de ahorro de energía, desde el 25 al 50% del total de los ahorros por eficiencia energética.¹⁶

Los principales países productores de CFL son: China, India y Vietnam. Los principales mercados de exportación de CFL son Asia, Norteamérica, Europa, Sudamérica y Oriente Medio. Los tres principales fabricantes de CFL son Philips, GE y Osram.¹⁷

El FIDE es el órgano designado para poner en marcha el Programa “Luz Sustentable” que reemplaza las lámparas incandescentes convencionales por lámparas fluorescentes compactas, para reducir el consumo energético de los hogares a través de la disminución de la factura eléctrica de las familias y la reducción de los subsidios otorgados por el Gobierno Federal. El Programa Luz Sustentable contempla la mitigación de emisiones de GEI a la atmosfera cercanos a 7.4 millones de barriles de petróleo y 2.8 millones de toneladas de bióxido de carbono al año.

De acuerdo al estudio de mercado¹⁸ dado a conocer a TM, por el FIDE:

¹⁵ Estudio de Mercado: Lámparas compactas fluorescentes. Preparado para el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica . Preparado por Regional Market Makers de México, S. de R.L. de C.V. México, diciembre de 2010.

¹⁶ Estudio de Mercado: Lámparas compactas fluorescentes. Preparado para el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica . Preparado por Regional Market Makers de México, S. de R.L. de C.V. México, diciembre de 2010.

¹⁷ Los productores más importantes de CFL en EE.UU. son: Feit Electric; GE Lighting; Globe Electric; Greenlite Lighting Corporation; The Home Depot; Osram; Philips Lighting; Sylvania; Westinghouse Lighting Corporation; Xiamen Topstar.

1. Las lámparas incandescentes conocidas como focos, son dispositivos ineficientes, ya que más del 90% de la electricidad que utilizan la transforman en calor, mientras que la energía restante, es convertida en luz. La principal razón para que los usuarios adquieran este tipo de lámparas es su bajo costo y fácil adquisición. Aunque las CFL tienen un precio de compra más alto, duran hasta 10 veces más que un foco incandescente.
2. En un hogar común, se estima que se usan en promedio 8 focos, si estos se sustituyen, los ahorros anuales medios serían de \$826 a \$1,106, de acuerdo con estimaciones de la Comisión Nacional de Ahorro de Energía.
3. A fines de 1991, surgió el proyecto Ilumex (con apoyo del GEF (Global Environmental Facility) que sirvió para promover el uso racional de iluminación en México. El proyecto concluyó en 1998 y permitió la instalación de 2.45 millones de lámparas fluorescentes compactas en Guadalajara y Monterrey, con un ahorro de energía eléctrica de 302 GWh, una demanda evitada de 56 MW y la emisión evitada de 233 mil toneladas de CO₂. Este programa de sustitución no logró hacer conciencia en los hábitos de consumo de la población debido a que no se le dio seguimiento en cuanto a la información a los consumidores sobre los beneficios de la sustitución de focos incandescentes por CFL. Además, en los 90, las lámparas ahorradoras tenían un precio mayor de compra en comparación con el día de hoy.
4. De acuerdo con el PRONASE¹⁹ se estima que el consumo energético por iluminación en México representa aproximadamente el 18% del consumo total de energía eléctrica.
5. El FIDE estima que la cifra de focos a sustituir en el país es de 205 millones: 160 millones en el sector residencial y 45 millones en el sector comercial y de servicios.
6. Bajo el Programa Luz Sustentable se sustituirán casi 46 millones de lámparas ahorradoras en reemplazo de igual número de focos incandescentes en 2011 y 2012 (11.5 millones de hogares). Se estima que estas lámparas representen el 19% del mercado en los primeros cinco años, pero que al final sólo representen el 3% del total de lámparas vendidas en los próximos 20 años. Para darnos una idea de la dimensión de

¹⁸ Estudio de Mercado: Lámparas compactas fluorescentes. Preparado para el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica . Preparado por Regional Market Makers de México, S. de R.L. de C.V. México, diciembre de 2010.

¹⁹ El Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2009-2012.

esto, en 2010, el mercado nacional de iluminación ascendió a casi 217 millones de unidades, de las cuales sólo 16.6 millones (8%), son LFCA²⁰.

7. En un hogar común, se estima que se usan en promedio 8 focos, si estos se sustituyeran, los ahorros anuales en promedio serían de \$826 a \$1,106.²¹

El estudio de mercado realizado por Aklara, concluyó que:

1. Los programas de sustitución de focos incandescentes por CFL son una pieza angular en los programas de ahorro de energía a nivel mundial, contribuyendo entre 25 y 50% del total de ahorros energéticos generados por estos programas, que en su mayoría son incentivados y financiados directamente por los gobiernos. Por lo que se debe considerar que se cuenta con los elementos necesarios para contemplar un programa de esta naturaleza en México, y del cual se pueden obtener ahorros energéticos y económicos.
2. La información encontrada indicó que el mercado de CFL es uno maduro, con un número estable de fabricantes a nivel mundial, así como modelos de CFL que cumplen con certificaciones internacionales, lo cual indica la viabilidad de concursar el abasto de más de 40 millones de CFL.
3. Dado el incremento de fabricantes locales en China e India aunado a la producción de las grandes empresas internacionales, se estima una producción actual de más de 4,000 millones de unidades, en donde 3 empresas poseen más del 50% del mercado. Existiendo por lo menos 7 empresas que cuentan con la capacidad suficiente para cumplir con la cantidad solicitada por el FIDE.
4. Debido a la complejidad del servicio solicitado por el FIDE, caracterizado por cuatro grandes pilares, producción, logística, sustitución, y acopio y destrucción de los focos incandescentes; el estudio de mercado determinó que hubiera sido complicado que una sola empresa hubiera podido ofertar todo el servicio, por lo que se esperaban alianzas en esos cuatro pilares.
5. De acuerdo al análisis del BM, el costo estimado del programa por el canje de los focos incandescentes por CFL, considerando la compra y distribución de 45 millones de CFL, así como la recolección y disposición de los focos incandescentes remplazados se estimó en alrededor del USD\$70 millones.

²⁰ INEGI: Encuesta industrial mensual ampliada, enero-noviembre 2010.

²¹ Estimaciones de la Comisión Nacional de Ahorro de Energía.

6. El mercado de focos en México es cercano a 270 millones de piezas, de las cuales entre 40 y 50 millones corresponden a lámparas fluorescentes compactas autobalastadas (LFCA). Este tipo de tecnología tiene una vida promedio 6 veces mayor, y un ahorro de más del 75% de consumo de energía eléctrica en comparación con los focos incandescentes.

El Programa Luz Sustentable se realizará con recursos que, en parte, provienen de un préstamo²² de 200 millones de dólares que otorga el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), denominado también Banco Mundial. El préstamo por parte del BM fue aprobado el 23 de noviembre del 2010. Por ello, la Licitación Pública Internacional debe cumplir los lineamientos establecidos por el Banco Mundial, en materia de compras públicas.

En el concurso, además del FIDE, participó la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (NAFIN). Como asesores participó la empresa de consultoría externa Aklara (Regional Market Makers de México, S. de R.L. de C.V.) y el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE).

Características relevantes del Programa Luz Sustentable²³:

1. Se decidió realizar el Programa Luz Sustentable mediante un concurso para el Servicio Integral que comprende el suministro de Lámparas fluorescentes compactas autobalastadas (LFCA), la instalación de puntos de canje, la entrega y sustitución de los LFCA por focos incandescentes, así como su acopio y disposición final. Se trata de la contratación de un servicio que incluye la provisión de los focos, la distribución, canje, sistema y publicidad del Programa de Energía Sustentable (PES). La estimación de costos de la licitación fue de US\$50,000,000,000.00 (cincuenta mil millones de dólares).
2. Mediante el Programa Luz Sustentable se sustituirán en 2011 y 2012 45.8 millones de focos incandescentes por LFCA para 11.5 millones de familias (4 por hogar), que representan el 40% del total de hogares conectados a la red eléctrica nacional. (Sumarían 47.2 millones de LFCA si se agregan 1.4 millones de focos sustituidos con los programas Piloto de Sustitución de Focos para el Ahorro de Energía Eléctrica para Beneficiarios del Programa Oportunidades del Gobierno Federal y el Programa “Luz Verde”).

²² El número del crédito es IBRD-79960-MX.

²³ El proyecto para la Sustitución de Focos Incandescentes por Lámparas Fluorescentes Compactas Autobalastadas denominado “Programa Luz Sustentable” consiste en sustituir sin costo, focos incandescentes por lámparas fluorescentes compactas autobalastadas en el sector doméstico, con el fin de obtener ahorros energéticos.

3. Específicamente para el 2011 se estima la sustitución de 5 millones 725 mil paquetes con 4 LFCA's cada uno, aproximadamente 22 millones 900 mil focos.
4. Los beneficios para el hogar son:
 - a) Una reducción en el consumo estimado por lámpara: 71 - 77%.
 - b) En promedio por familia / usuario, el consumo medio (en tarifa doméstica, excepto DAC) es de 201 Kwh / mes, el precio medio de energía (en tarifa doméstica, excepto DAC) es de \$0.93 y el pago medio por usuario (en tarifa doméstica, excepto DAC) es de \$186.08. Bajo estos supuestos, se obtendría:
 - ✓ Un ahorro mensual por familia de \$28.07
 - ✓ El porcentaje de ahorro mensual por familia sería de hasta el 15.1% en su recibo de pago.
 - ✓ El usuario dejará de gastar cada año \$20 por reposición de focos, ahorrando -en una proyección de cinco años- al final del periodo \$100.00, que sumados el ahorro estimado por disminución de factura eléctrica (\$1,822.75) el usuario y su familia obtendría un beneficio global de \$1,922.75.
 - ✓ Además al intercambiar los focos incandescentes por los LFCA's el usuario obtendrá, por única vez, un beneficio complementario real de \$260.00 ya que entregará 4 piezas con costo aproximado en el mercado de \$20.00 (\$5.00 cada una) y recibirá 4 LFCA's con costo aproximado en el mercado de \$280.00 (\$70.00 cada uno).
5. Los beneficios generales que el Gobierno Federal espera como resultado de la implementación en el Programa Luz Sustentable, en materia de ahorro, son:
 - ✓ Ahorro en consumo de energía eléctrica de 4,169 GWh al año, cifra comparable a 2.6 veces el consumo de Tlaxcala del 2009 (1,610.78 GWh) o 1.4 veces el consumo de Tabasco (2,931.99 GWh).
 - ✓ Así, participaría con el 9.7% de la meta de ahorro total en consumo establecido en el PRONASE (43 TWh al 2012) y con el 21.7% de la meta de ahorro en Iluminación (19.2 TWh al 2012) considerando los ahorros anualizados del total de lámparas del programa.
 - ✓ Ahorro en demanda de energía eléctrica del orden de 1,632 MW por año.
 - ✓ Ahorro económico por concepto de no generación de energía eléctrica de aproximadamente \$10,410 millones de pesos (estimado a 1 año).
6. Los beneficios ambientales que el Gobierno Federal espera que resulten de la implementación del Programa, son:

- ✓ Se evitará la emisión de 21,785,409 toneladas de CO2 equivalentes a evitar el consumo de 58,277,872 barriles de petróleo (estimado al periodo 2011-2019 = 9 años).
7. Respecto al manejo de los residuos, focos incandescentes y LFCA's, que se generarán en el marco de aplicación del programa, el FIDE tiene contempladas las siguientes acciones:
- ✓ Residuos de focos incandescentes. El manejo de los residuos de los focos incandescentes, por clasificarse como residuos de manejo especial no peligrosos, se realizará conforme a las disposiciones normativas que han sido emitidas por cada una de las Entidades Federativas. Son ellas las que establecen su manejo para el reciclaje de los aros de aluminio y del vidrio que constituyen dichos residuos, o bien su disposición final en rellenos sanitarios establecidos.
 - ✓ Residuos que generen las Lámparas Fluorescentes Compactas Autobalastradas (LFCA's). La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) establece en su artículo 28 que están obligados a la formulación y ejecución de planes de manejo los productores, importadores y distribuidores de los productos que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, que es el caso de las LFCA. Para el caso del Programa, el proveedor o licitante ganador del servicio, estará obligado a presentar a la SEMARNAT el plan de manejo de los residuos que generarán las LFCA, el cual debe considerar entre otros, los siguientes aspectos:
 - Los procedimientos para su acopio, almacenamiento, transporte y envío a reciclaje, tratamiento o disposición final, que se prevén utilizar.
 - Las estrategias y medios a través de los cuales se comunicará a los consumidores de lámparas fluorescentes, las acciones que éstos deben realizar para devolver los residuos de LFCA's a los proveedores y a los centros de acopio destinados para tal fin.
 - Los procedimientos mediante los cuales se darán a conocer a los consumidores las precauciones que, en su caso, deban adoptar en el manejo de los residuos de las LFCA que devolverán a los proveedores o comercializadores, a fin de prevenir riesgos.

8. Así, los requisitos de calificación de la licitación para la contratación de los servicios de eficiencia energética incluyeron experiencia, capacidad financiera, capacidad de instalación de puntos de canje, capacidad de suministro y distribución de LFCA, así como acopio y disposición final de focos incandescentes. No se otorgó un margen de preferencia a contratistas nacionales elegibles.

II.5 Acompañamiento de TM a los actos del procedimiento de contratación

En noviembre de 2010, el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) invitó a TM a colaborar en el acompañamiento de la licitación para la contratación de los servicios de eficiencia energética.

A partir de lo anterior, TM acompañó las siguientes etapas de la licitación:

Fecha	Acto
Anuncio general de licitación	23 de noviembre de 2010
Fecha de la última actualización del anuncio general de licitación	08 de febrero de 2011
Anuncio específico de la licitación/ Publicación del llamado a licitación	26 de noviembre de 2010, con publicación de una Fe de erratas el 29 de noviembre de 2010. En los diarios: El Universal, El Financiero, El Economista y El Reforma.
Publicación internacional del anuncio específico de la licitación	16 de diciembre de 2010 UNDB on line y dgMarket www.devbussines.com
Inicio de venta del documento de licitación	3 de diciembre de 2010
Lista de todas las fechas de emisión de respuestas y aclaraciones	1. 15 de diciembre de 2010 2. 22 de diciembre de 2010 3. 03 de enero de 2010 4. 26 de enero de 2010 5. 10 de febrero de 2010 6. 22 de febrero de 2010
Junta de aclaraciones	15 de diciembre de 2010
Segunda junta de aclaraciones	22 de diciembre de 2010
1ª Enmienda a los Documentos de licitación	24 de enero de 2011
2ª Enmienda a los Documentos de licitación	4 de febrero de 2011
Fecha de actas de conferencias enviadas a los licitantes y al BM	1) acta de respuestas: 3 de enero de 2011 2) acta de respuestas: 26 de enero de 2011 3) acta de respuestas: 10 de febrero de 2011

	4) acta de respuestas: 22 de febrero de 2011 5) correo electrónico: 24 de febrero de 2011
Plazo para la presentación de ofertas	Fecha original: 17 de enero de 2011
Prórroga para la presentación de ofertas	1ª Prórroga: 9 de febrero de 2011 2ª Prórroga: 24 de febrero de 2011
Presentación y apertura de ofertas	24 de febrero
Periodo de evaluación de propuestas	Del 24 de febrero de 2011 al 7 de marzo de 2010.
Envío del acta de apertura de ofertas al BM	9 de marzo de 2011
Periodo de validez de ofertas	90 días
Envío de la propuesta de adjudicación del Director del FIDE a SENER	7 de marzo de 2011
Envío de propuesta de adjudicación al BM	12 de marzo de 2011
Envío de No Objeción del BM a SENER	13 de abril de 2011
Remisión de la respuesta de No Objeción del BM de la SENER al FIDE	14 de abril de 2011
Aviso de fallo a la empresa adjudicada	14 de abril de 2011
Emisión del fallo	15 de abril de 2011
Firma de contrato	10 de mayo de 2011

Adicionalmente, TM asistió a reuniones de trabajo con la convocante y revisó el expediente que la convocante le hizo llegar sobre el proyecto.

II.4.1 Publicación de aviso y llamado a licitación

De acuerdo al documento del BM llamado: *Normas: Adquisiciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF*, mayo 2004, Versión revisada en Octubre de 2006 y Mayo de 2010:

- Se debe publicar un Aviso General de Adquisición, con el objeto de que las empresas interesadas en concursar en la licitación que se presenta, manifiesten su interés en participar en la misma. El Aviso General de Adquisición, se publicó el 23 de noviembre de 2010 en el *Development Business*, edición No. WB5087-788/10.

- Posteriormente se publicó el Llamado a Licitación, o anuncio específico de la licitación²⁴ (que sería el equivalente a la convocatoria de una licitación en el resto de las licitaciones federales en México). El llamado a licitación, se debe emitir mediante un aviso publicado en por lo menos un periódico de circulación nacional en el país del Prestatario (FIDE) y en la gaceta oficial, si la hubiere; y mediante una carta dirigida a los licitantes interesados que, después de la publicación del Aviso General de Adquisición, hayan manifestado interés en la licitación para los servicios requeridos.²⁵ La publicación del Llamado a Licitación del concurso que observó TM, se realizó el 26 de noviembre de 2010, y se publicó una Fe de Erratas el 29 de noviembre de 2010. La publicación se realizó en los diarios: El Financiero, El Universal, El Economista y El Reforma.
- Posterior a la publicación del llamado a licitación, se fijó una fecha para la venta de la convocatoria, o bases de licitación, nombrado en los lineamientos del BM como “Documentos de Licitación”. TM conoció a través del FIDE que la venta de los Documentos de Licitación inició el 3 de diciembre de 2010, y se registraron 55 Documentos de Licitación adquiridos.

II.4.2 Juntas de aclaraciones

De conformidad con lo establecido en los Documentos de Licitación, se celebraron dos juntas de aclaraciones, los días 15 y 22 de diciembre de 2010. Derivado de las 322 preguntas enviadas por los licitantes o realizadas durante estas sesiones, el FIDE les dio respuesta formal, mediante el envío de cuatro actas de respuestas y de un correo electrónico, y la elaboración de dos documentos de enmiendas a los Documentos de Licitación, los cuales se publicaron el 24 de enero y el 9 de febrero de 2011. TM conoció que el FIDE emitió la respuesta a las preguntas que se recibieron hasta el 31 de diciembre de 2010, de conformidad con lo establecido en los Documento de Licitación el día 3 de enero de 2011.

Los licitantes que asistieron a las juntas de aclaraciones fueron:

1. Panasonic
2. Osram
3. Genertek

²⁴ En el Llamado a Licitación se proporciona información que permita a los Licitantes potenciales decidir si participarán o no. Aparte de los rubros esenciales enumerados en los documentos estándar de licitación, en el Llamado a Licitación se debe indicar también todo criterio de evaluación importante o inusual de evaluación de ofertas (por ejemplo, la aplicación de un margen de preferencia en la evaluación de las ofertas).

El Llamado a Licitación puede incluirse en los documentos para licitación solamente para el registro, o puede ser omitido. En cualquier caso, la información contenida en el Llamado a Licitación debe coincidir con los documentos de licitación, en particular con la información pertinente de los Datos de Licitación y las Condiciones Especiales del Contrato.

²⁵ También se estimula firmemente a los Contratantes para que transmitan una circular opcional dirigida a los representantes consulares o diplomáticos de los países elegibles en los cuales hubiere Licitantes potenciales.

4. Celsol
5. Philips
6. Sociedad Industrial de Construcciones Eléctricas
7. Teleservicios Internacionales
8. Grupo Rivela
9. Aski Herramientas
10. GE
11. Oppla

El 24 de enero de 2011, TM recibió la Primera enmienda a los documentos de licitación, derivado de un complemento a las respuestas otorgadas por el FIDE en la segunda junta de aclaraciones (22 de diciembre de 2010). Lo anterior como resultado de la revisión al acta, por parte del BM. Si bien las respuestas no modifican lo acordado en la junta de aclaraciones, TM estimó conveniente hacer notar que la fecha de presentación de propuestas, establecida para el 17 de enero de 2011, debía ser reprogramada, dado que los licitantes podían tener repreguntas a las respuestas otorgadas por el FIDE.

II.4.3 Recepción y apertura de propuestas

De acuerdo con la programación del FIDE, las propuestas²⁶ serían entregadas a más tardar el 9 de febrero. A partir de la publicación de la Segunda enmienda a los Documentos de Licitación, dada a conocer el 4 de febrero y acatando una norma interna del Banco Mundial, se determinó dar un plazo mínimo de 14 días para la recepción de ofertas. La fecha de presentación de propuestas, se estableció en primero término para el 17 de enero de 2011. En este caso, a fin de no afectar a los posibles concursantes, se dio un plazo de 16 días para la recepción de ofertas, con lo que la fecha de recepción y apertura de las propuestas se fijó (y se llevó a cabo) para el 24 de febrero de 2011.

El día de la recepción de propuestas, el FIDE entregó a TM las Declaraciones Unilaterales de Integridad firmadas por funcionarios del FIDE y de los funcionarios de los asesores del proyecto Aklara y del Instituto de Investigaciones Eléctricas. La lista de las DUI's firmadas por los funcionarios involucrados en el proceso se encuentra en el Anexo II al presente informe.

De acuerdo a los lineamientos del BM, el encargado de realizar el proceso de recepción, apertura y evaluación de ofertas es el Comité de Evaluación.

²⁶ Las propuestas debían cumplir con los requisitos establecidos en la cláusula 22.2 del numeral 22 de la sección primera de la Licitación.

El Comité de Evaluación (CE) es un comité conformado por funcionarios públicos de la entidad convocante, para evaluar las ofertas presentadas. Algunos rasgos importantes del CE²⁷ de acuerdo con los lineamientos del BM son:

- El CE utiliza los criterios de evaluación establecidos en los documentos de licitación.
- El personal del BM no puede ser parte del CE.
- Los miembros del CE son de preferencia, personal de la entidad convocante (con similares niveles jerárquicos), pero pueden ser también consultores externos.
- Es preferible que los miembros del CE estén familiarizados con los términos de referencia y detalles técnicos del proyecto.
- El BM solicita a los miembros del CE que declaren cualquier conflicto de interés relacionado con el proyecto.
- Los miembros del CE deben mantener la confidencialidad del proyecto. Todos los miembros de la CE deben firmar un acuerdo por escrito en el que se comprometen a respetar la confidencialidad del procedimiento de evaluación.

En éste caso, los miembros del CE fueron designados entre funcionarios del FIDE, siendo estos los siguientes:

²⁷ Los detalles sobre la forma de trabajo y composición del CE, de acuerdo a los lineamientos del BM, son los siguientes:

- El CE no está autorizado a cambiar, enmendar o modificar las especificaciones técnicas y términos de referencia.
- La decisión de los miembros del CE tiene que ser técnicamente objetiva, cumpliendo estrictamente con los procedimientos y criterios de evaluación indicados en los documentos de licitación.
- El CE debe proporcionar una explicación adecuada de los resultados de la evaluación.
- La experiencia de los miembros de la CE en las disciplinas relacionadas con la asignación y su familiaridad con las técnicas de evaluación de las ofertas y propuestas de los concursantes son importantes.
- El CE debe incluir individuos de similares niveles jerárquicos como responsables de los resultados de la evaluación.
- Para determinar a los miembros del CE, se puede solicitar el asesoramiento del equipo que elaboró los términos de referencia, que puede indicar los requisitos técnicos de los miembros del CE que mejor se adapten a las características de la tarea.
- La imparcialidad de los evaluadores es tan importante como su experiencia profesional y dominio de las técnicas de evaluación.
- La divulgación de los posibles conflictos de intereses. Todos los posibles miembros del CE deben conocer por adelantado cualquier conflicto, potencial o real de intereses que pueden afectar a su objetividad. El incumplimiento debe descalificar la propuesta de miembros del CE. Todos los miembros de la CE deben firmar un acuerdo por escrito a respetar las restricciones sobre las transacciones con consultores invitados para asegurarse de que la credibilidad del proceso de evaluación se conserva y la confianza en el prestatario (FIDE) se mantiene.
- Los miembros de la CE deben ser nombrados poco antes de la fecha límite para la presentación de propuestas para reducir el riesgo de contactos cuestionables con los posibles licitadores o las empresas preseleccionadas antes de la presentación de propuestas.
- La confidencialidad del proceso de evaluación. Los miembros del CE deben cuidar que el proceso de evaluación se mantenga confidencial.
- El Prestatario (FIDE) decide si seleccionar miembros del CE de su propio personal o contratar consultores independientes. Siempre que sea posible, la primera opción es preferible porque permite que el prestatario pueda evaluar mejor (i) la integridad de los candidatos, (ii) su experiencia profesional y competencia, y (iii) su familiaridad con las técnicas de evaluación de propuestas. Las actas de la reunión (es) serán debidamente firmadas por los evaluadores.

Integración de Comité de Evaluación		
Nombre	Cargo	Profesión
Ada Amelia Andrade Contreras	Gerente de Recursos Materiales	Licenciada en Administración Agropecuaria
Luis Rodrigo Bedolla y Cordero	Gerente de Calidad e Innovación	Ingeniero Eléctrico Administrador
Oscar Tapia Rosales	Gerente de Operación de Programas	Ingeniero Mecánico Electricista
Arturo Martínez Zavala	Gerente de Control Financiero	Contador Público

El FIDE había contemplado invitar a TM a formar parte del CE. Dado que la decisión sobre la adjudicación del contrato, es un acto de autoridad, y estos no pueden ser delegados a un particular, TM decidió no formar parte del CE y así se lo informó al FIDE.

El 24 de febrero de 2011, con la presencia de un Notario Público y de TM, el Comité de Compras del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica se instaló como Comité de Evaluación de la Licitación, para recibir las propuestas de los licitantes. A los licitantes que presentaron propuesta se les otorgó el acuse de recibo correspondiente. El CE revisó que las propuestas entregadas se encontraran acompañadas de los siguientes documentos:

1. Formulario de oferta
2. Carta de seriedad por USD \$1,000,000.00
3. Constitución de la firma y su situación legal
4. Estados financieros e informes de auditoría
5. Carta compromiso de los fabricantes de LFCA
6. Documentación comprobatoria de la experiencia que el licitante está obligado a demostrar
7. Anexo Técnico (entregables señalados en la sección VI de los Documentos de Licitación).

Una vez concluida la recepción de propuestas, se dio inició el acto de apertura y evaluación de ofertas.

TM observó que la apertura fue realizada por el FIDE, conforme se explica a continuación: primero abrió los sobres marcados con la palabra “retiro” e inmediatamente después, se abrieron los demás sobres. En la apertura de cada oferta se anunció lo siguiente: a) nombre del licitante; b) monto de la propuesta; c) monto de la garantía; d) los retiros; e) el número de hojas de la oferta técnica y económica. El acta fue firmada por los licitantes presentes, los integrantes del Comité de Evaluación, y TM.

Las empresas y sus ofertas económicas fueron las siguientes:

Lista de ofertas presentadas en la licitación internacional para contratar los servicios de eficiencia energética	
Empresa	Oferta económica (pesos)
RFL INGENIERIA, S.A. DE C.V	Presentó retiro de oferta
OSRAM	\$ 716, 431, 080.00
GE Comercial Materials, S. De R.L. De C.V. Cadena comercial OXXO, S.A. De C.V. OXXO express S.A. de C.V. SEDSOL, S.A. DE C.V.	\$ 1,072, 000, 598.35
ZHONGSHAN OPPLÉ LIGHTING, C.O. L.T.D. Clavos Nacionales, S.A. De C.V. Ferretodo, S.A.de C.V.	\$ 1,099, 215,663.60
PHILLIPS MEXICANA, S.A. De C.V.	\$ 599, 740,669.60

II.4.4 Proceso de Evaluación

El proceso de evaluación, fue realizado por el CE del 25 de febrero al 3 de marzo de 2011. De acuerdo a los Documentos de Licitación, la evaluación de las propuestas se llevó a cabo en tres etapas:

1.- Examen preliminar, corrección y ajuste de precios. TM observó que se realizó una revisión de la entrega satisfactoria de los documentos requeridos en los Documentos de Licitación. En el examen preliminar, de acuerdo a los Documentos de Licitación, también se realizan, en caso necesario, correcciones aritméticas, conversión a moneda nacional y asignación de precio a desviaciones.

El objeto del examen preliminar, por parte del CE, es constatar la elegibilidad del licitante, es decir, que la oferta se encuentre acompañada de la documentación y anexos mínimos requeridos en los Documentos de Licitación. Se trata de una revisión estrictamente cualitativa.

De acuerdo a lo observado por TM, de conformidad con los Documentos de Licitación, y en cumplimiento a lo establecido por la normatividad en materia de compras públicas emitida por el BM, el examen preliminar de las ofertas se encuentra previsto y ordenado expresamente en la sección I, cláusula 26.1, de los documentos de licitación.²⁸ De acuerdo a lo observado por TM,

²⁸ "Cláusula 26.1 Con anterioridad a la evaluación detallada de las ofertas, el contratante determinará si cada oferta a) satisface los criterios de elegibilidad definidos en la cláusula 3, d) han sido correctamente firmada, c) va acompañada por los formularios de garantías requeridos y d) se ajusta sustancialmente a los requisitos de los documentos de licitación".

el examen preliminar de las ofertas como procedimiento, comenzó al día siguiente de la apertura de ofertas. El CE examinó las ofertas presentadas, de acuerdo a lo siguiente:

- En cuanto a elegibilidad, se constató que los licitantes no se encontraran en ningún supuesto que conforme a los Documentos de Licitación, los excluyera de participar en el concurso.
- Se revisó que los licitantes contaran con el apoyo de una entidad financiera que cumpliera con los requisitos previos en los Documentos de Licitación, para la presentación de su Garantía de Seriedad.
- Se verificó la integralidad de la oferta: se consideró que las ofertas que no contuvieran cotizaciones de todos los rubros requeridos, no se ajustan a lo solicitado.
- Se revisó la documentación entregada como parte de las propuestas, a modo de detectar que se incluyeran los requerimientos mínimos establecidos en los Documentos de Licitación. Se revisó la entrega de lo siguiente:
 - Una carta de seriedad por USD \$1,000,000.00
 - La constitución de la firma y su situación legal.
 - Los estados financieros e informes de auditoría.
 - La entrega de la carta compromiso de los fabricantes de LFCA.
 - La documentación comprobatoria de la experiencia del licitante.
 - Los entregables específicos en la sección IV, apartado A, cláusula 13, de los Documentos de Licitación.

De acuerdo a la información a la que tuvo acceso TM, el objeto de corregir y ajustar las ofertas presentadas fue el de poder realizar una comparación objetiva y equivalente, una vez eliminados las deficiencias no substanciales con que fueron presentadas, tales como correcciones aritméticas u omisiones.²⁹

2.- Examen detallado. El 28 de febrero de 2011, se instaló el Comité de Evaluación para realizar el examen detallado de las todas las ofertas que acreditaron el examen previo (segunda etapa del proceso).

En cumplimiento con lo establecido en los Documentos de Licitación, TM observó que el FIDE examinó a detalle aquellas ofertas que fueron aceptadas en el examen preliminar.³⁰

²⁹ Errores aritméticos. Si existiera discrepancia entre un precio unitario y el precio total, prevalecerá el precio unitario y se corregirá el error bajo esa premisa. Si el licitante no acepta la corrección la oferta sería rechazada y el licitante perdería la garantía de seriedad.

³⁰ Fundamento legal: en la sección I de los documentos de licitación, desde la cláusula 27.1 y hasta la 29.3, se describe el modo en que debe realizarse el examen detallado de aquellas ofertas que cumplan con los requisitos mínimos.

De conformidad con lo observado por TM, el objeto del examen detallado fue verificar que el precio señalado en el formulario de la oferta fuera el correcto y en el caso de que no lo fuera, el procedimiento señala que se apliquen las correcciones y ajustes necesarios (cuando se pueda hacer con la información contenida en la oferta). TM observó que en el examen detallado, el FIDE:

- Convirtió las ofertas a una moneda única para su comparación (pesos mexicano). Para la conversión a moneda nacional de las ofertas presentadas en monedas extranjeras se utilizó el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en monedas extranjeras pagaderas en la República Mexicana. El tipo de cambio para dólares americanos fue de 12.0408 (doce pesos con cuatrosientos ocho diez milésimos) por un dólar de los EE.UU.A.³¹
- Ordenó las ofertas de menor a mayor precio.
- Revisó que la oferta económica fuera congruente con sus operaciones aritméticas.

El examen detallado concluyó con la elaboración de una lista de las ofertas presentadas ordenadas de menor a mayor precio.³²

3.- Evaluación de la oferta más baja. De acuerdo a lo observado por TM, el CE analizó a detalle sólo la oferta presentada, de menor precio, para constatar que cumplió con los requerimientos técnicos, administrativos, operativos, jurídicos, y financieros exigidos en los documentos de licitación.³³

De acuerdo a lo observado por TM, la evaluación de las oferta más baja, se realizó conforme a lo establecido en los documentos de licitación y a los criterios previstos por el Banco Mundial en la publicación titulada *Normas: adquisiciones con préstamos del BIRF y Créditos de la AIF, edición de mayo de 2004, versión revisada en octubre de 2006 y en mayo de 2010. De acuerdo a las normas, antes descritas, “el CE debió de analizar las ofertas, iniciando por la más baja, a fin de comprobar el cumplimiento de las especificaciones requeridas en los documentos de licitación: experiencia, especificaciones técnicas, niveles mínimos de capital de trabajo y ventas, etc. Si la oferta más baja no cumplía con los requerimientos se realizaría la calificación de la siguiente oferta más baja. Este último procedimiento se repetiría tantas veces como fuera*

³¹ La equivalencia del peso mexicano con otras monedas extranjeras se calcularía atendiendo a la cotización que rija para estas últimas contra el dólar de los EE.UU.A., en los mercados internacionales.

³² Durante el proceso de evaluación, el FIDE podría solicitar a cualquier licitante que aclarara su oferta, incluyendo un desglose de precios y cualquier otra información que requiriera.

³³ Una vez que se evalúa la oferta más baja, en caso de cumplir con los requisitos, se considera la oferta ganadora, en caso contrario, deberá evaluarse la oferta que le siga en precio.

necesario hasta encontrar la oferta que califique satisfactoriamente, de conformidad con lo establecido en la convocatoria de este concurso”.

II.4.5 Fallo

De acuerdo a lo observado por TM, posterior a la evaluación de la oferta más baja, el FIDE integró un expediente para ser enviado, por medio del agente financiero (NAFIN), al BIRF con la propuesta de ganador para que emita su No Objeción al fallo.

El Banco Mundial no participó en la evaluación, por lo que en cumplimiento a los lineamientos del BM (a más tardar tres semanas antes de que terminara el periodo de validez de las ofertas), el FIDE rindió el informe al BM sobre la evaluación. Junto con el informe, el 14 de marzo de 2011, el FIDE envió al BM una propuesta de licitante ganador (propuesta de adjudicación) y los documentos que se señalan a continuación. –actas de apertura de ofertas y sesiones del Comité de Evaluación; -formularios utilizados durante el proceso de evaluación; -dictamen técnico del licitante ganador; -actas de preguntas y respuestas relativas a los documentos de licitación.

De acuerdo a lo observado por TM, una vez que el FIDE recibió la No Objeción al fallo propuesto, por parte del BIRF, el FIDE dió a conocer el fallo de la licitación, e hizo la notificación formal conforme a las Normas del BIRF.

De acuerdo a los lineamientos del BM, la Información relativa al examen, aclaración, evolución y comparación de ofertas, así como sus recomendaciones, no se pueden dar a conocer sino hasta que se notifica la adjudicación a la firma ganadora.

Los lineamientos del BM indican que si algún licitante requiere información sobre el rechazo de su solicitud deberá hacerla por escrito y únicamente se le darán los datos acerca de su oferta, no de las presentadas por otros licitantes.

Una vez que el BM recibió la propuesta de adjudicación por parte del FIDE, ésta se sometió a la revisión del grupo de especialistas asignados al proyecto por parte del BM. Posteriormente, la propuesta fue remitida al Comité correspondiente para su dictaminación. Una vez que el BM, a través del referido Comité, estuvo satisfecho con la evaluación, envió una comunicación por escrito con su no objeción.

A partir de la presentación y apertura de propuestas, el FIDE contaba hasta con 90 días para la evaluación. De acuerdo a lo observado por TM, el envío del Informe de Evaluación del FIDE al Banco Mundial se realizó el 4 de marzo, concluyéndose las revisiones por parte de este organismo el 17 de marzo.

De acuerdo a los lineamientos de licitaciones del BM, la adjudicación del contrato se podría hacer pública cuando éste organismo hubiera otorgado al FIDE la Constancia de No Objeción al procedimiento de evaluación. La Constancia de No Objeción para la emisión del fallo por parte del Banco Mundial se envió al FIDE el 18 de marzo de 2011.

III.4.6 Firma de contrato

El contrato fue firmado el día 10 de mayo de 2011, entre el FIDE y la asociación formada por Philips Mexicana, S.A. de C.V. y Philips Ibérica, S.A. (Sociedad Unipersonal) de acuerdo a las siguientes condiciones:

Objeto:	Servicio integral que comprende el suministro de lámparas fluorescentes compactas autobalastadas (LFCA), la instalación de puntos de canje, la entrega y sustitución de los LFCA por focos incandescentes, así como su acopio y disposición final.
Vigencia del contrato:	Del 11 de mayo de 2011 al 31 de diciembre de 2011
Monto del contrato:	\$559,740,669.60 (Quinientos cincuenta y nueve millones, setecientos cuarenta mil seiscientos sesenta y nueve pesos 60/100 M.N.)
Variaciones en el monto del contrato:	La cantidad por la que se firma el contrato podrá ser aumentada en un porcentaje máximo de 15% y disminuida en un porcentaje máximo del 15%
Realización de pagos:	El 20% del monto total del contrato se pagará como anticipo y el 80% restante se pagará mensualmente.
Cantidad de paquetes de 4 LFCA cada uno a canjear:	Cuando menos 5,725,000
Cantidad de LFCA a sustituir:	22,900,000.00
Módulos de canje:	Se colocará por lo menos un módulo de canje en los municipios o delegaciones ubicadas en las 56 zonas metropolitanas de México, de conformidad con la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y

	Geografía (INEGI). La suma de los módulos de canje en todos los municipios y delegaciones del país, no deberá ser inferior a 950.
Nombre de la empresa que será subcontratada por Philips para realizar la disposición final y destrucción de los focos incandescentes:	Sistema de Tratamiento Ambiental, S.A. de C.V.

II.6 Reporte de incidencias observadas

Un día antes de la sesión de entrega y apertura de propuestas, el FIDE recibió tres preguntas de parte de la empresa RFL Ingeniería, las cuales respondió por escrito antes del acto de entrega y apertura de propuestas. Durante el desarrollo de la sesión, las personas que representaban a la empresa RFL (empresa que presentó retiro de oferta), manifestaron inquietudes y preguntas a los funcionarios encargados de la sesión, solicitaron que se realizara la lectura de las preguntas y respuestas que un día antes enviaron al FIDE, solicitaron también que TM y el notario que dio fe del acto, tomaran nota de sus inquietudes y manifestaron que desde su punto de vista, el proceso presentaba irregularidades.

Las inquietudes manifestadas por RFL durante la sesión giraron en torno a que: 1) desde su punto de vista, la licitación realizada por el FIDE y financiada por el BM, terminaría siendo pagada por presupuesto público mexicano y por lo tanto debía regirse por la legislación mexicana, siendo vigilada por la SFP de manera presencial, y 2) desde su punto de vista no se estaban siguiendo estrictamente las bases de la licitación en el aspecto de que una de las empresas presentó sus propuestas en distintas cajas, siendo que las bases de la licitación pedían que se presentara en un único sobre sellado. El funcionario del FIDE respondió a dicha inquietud, que la entrega de propuestas en distintas cajas selladas y no en una caja sellada no era motivo de descalificación de acuerdo a las bases de la licitación

II.7 Inconformidades presentadas

De acuerdo a los documentos de licitación, los licitantes que se encuentren inconformes con el procedimiento o los resultados del proceso de licitación podrán presentar quejas o escritos de impugnación, a fin de que se resuelva, subsane o modifique el aspecto que, a su parecer, les causa perjuicio.

La resolución de las impugnaciones correrá a cargo del prestatario o del BM, dependiendo de la etapa en que se encuentre el proceso de licitación, a saber:

- a) Antes de la publicación del fallo, corresponderá al FIDE, a través del Comité de Evaluación, la existencia de mecanismos efectivos y transparentes para atender y dar respuesta a las quejas e impugnaciones relacionadas con el proceso de licitación, a fin de lograr la aceptación de los resultados de evaluación y eventualmente, al licitante ganador.
- b) Después de la publicación del fallo. Una vez que se ha dado a conocer al licitante ganador (propuesto por el FIDE y avalado con la no objeción del BM), corresponderá al BM la resolución de quejas e impugnaciones, pudiendo éste tomar las medidas que estime pertinentes para no poner en riesgo ni el proceso ni el proyecto. El FIDE hará llegar al BM cualquier escrito impugnativo que le sea entregado después de haberse dado a conocer el fallo y proporcionará la información que se requiera para darle trámite y resolución.

Caso Osram:

El 30 de junio, TM recibió un oficio de inconformidad (con fecha de 27 de junio) enviado por el Director de Osram (Dr. Paolo Bortolan) a Juan Manuel Carreras, director del FIDE.

El oficio toca cuatro puntos de inconformidad respecto al resultado de la licitación del Programa Luz Sustentable:

1. El hecho de que la licitación se haya realizado con la normatividad del BM.
2. La modificación hecha a las bases de licitación: porcentajes de subcontratación no previstos y modificación en el capital de trabajo.
3. La última modificación a las bases, en cuanto a modificaciones a especificaciones técnicas de los productos.
4. Por último, Osram declara haberse enterado del fallo de la licitación, a través de la prensa.

El punto 2 y 3, corresponden a una serie de precisiones que realizó el FIDE en el ejercicio de sus facultades, y se realizaron después de ser aprobadas por el BM, bajo una Enmienda a los Documentos de Licitación. Las modificaciones mencionadas por Osram en el oficio, no fueron los únicos cambios realizados.

Respecto al punto 4, en cumplimiento con los lineamientos del BM, en los documento de licitación del concurso, se estableció que el fallo se comunicaría por escrito al licitante ganador. Sin que se establezca la obligación de informarles al resto de los licitantes. Los licitantes conocían esta información porque estaba en la convocatoria, y nadie hizo preguntas al respecto. TM, manifestó verbalmente en reunión privada de seguimiento con el FIDE (previo al fallo), la recomendación de hacerles del conocimiento del fallo, por escrito al resto de los licitantes. El FIDE decidió comunicárselo únicamente al ganador, como estaba establecido en los Documentos de Licitación.

El oficio marca copia a la SENER, a PROMEXICO y a SIEMENS Mesoamérica, pero no al BM. Las bases de licitación señalan que una vez dado el fallo de la licitación (10 de mayo) las inconformidades son solventadas por el BM.

Caso GE:

El 1º de agosto de 2011, el FIDE compartió a TM copia de un oficio de inconformidad presentado por GE Commercial Materials, S. de R.L. de C.V., en su calidad de responsable del consorcio conformado por las firmas asociadas: 1) GE Commercial Materials, S. de R.L. de C.V.; 2) Cadena Comercial OXXO, S.A, de C.V.; OXXO Express, S.A. de C.V., y 4) Celsol, S.A. de C.V.

El FIDE recibió el oficio de GE con copia al BM el 11 de julio de 2011, y dio respuesta el 18 de julio de 2011.³⁴ En el oficio de solicitud de información, GE solicita al FIDE le proporcione lo siguiente:

1. El informe detallado del porqué la propuesta de la asociación de GE no resultó adjudicada en la licitación.
2. Examen de las propuestas presentadas ante el FIDE.
3. Aclaración de propuestas solicitadas por el FIDE.

³⁴ GE realizó su solicitud de información con base en los numerales 24.1 y 24.2 de la "Sección I. Instrucciones a los Licitantes" (en lo sucesivo IAL) de los Documentos de Licitación, que a la letra, establecen lo siguiente:

Sección I. Instrucciones a los Licitantes.

Punto 24. Confidencialidad del Proceso.

24.1 La Información relativa al examen, aclaración, evaluación y comparación de ofertas y a las recomendaciones sobre adjudicaciones de un contrato no se darán a conocer a los licitantes que presentaron las propuestas nia otras personas que no tengan participación oficial en el proceso hasta que no se haya notificado la adjudicación del contrato a la firma ganadora.

24.2. Si, después de la notificación de adjudicación, un licitante desea averiguar las bases sobre las cuales su oferta no fue seleccionada, debe dirigir su solicitud a la Contratante, quien proporcionará la explicación por escrito. Cualquier solicitud de explicación de un licitante debe relacionarse solamente a su oferta; no se dará información acerca de la oferta de los competidores.

4. Método de evaluación de las propuestas presentadas ante el FIDE, incluyendo la manera en la que cada participante cumplió con los requisitos solicitados en los documentos de licitación.
5. Explicación de tallada y comparada respecto de las propuestas presentadas ante el FIDE respecto de la subcontratación de servicios y el cumplimiento de los límites establecidos de conformidad con el inciso j), numeral 4.2, de la Sección II “Datos de la licitación (DDL) de los Documentos de Licitación conforme lo establecido en la primer enmienda de fecha 24 de enero de 2011, específicamente por lo que hace al porcentaje de los servicios en caso de distribución (60%), manejo de residuos (100%) y provisión de lámparas (100%).
6. Método de comparación de propuestas presentadas ante el FIDE, incluyendo un desglose claro respecto de la manera en la que se llevó a cabo la comparación de las ofertas, así como los conceptos y parámetros de cada licitante que sirvieron de base para realizar dicha comparación.
7. Recomendaciones sobre la adjudicación del contrato de la licitante.
8. Informe detallado sobre la evaluación y comparación de las ofertas en el cual se expliquen las razones en las que se basó la adjudicación respectiva, incluyendo el desglose de conceptos (y contenido) con los que se integró la propuesta de cada uno de los licitantes que sirvieron para realizar la evaluación respectiva.

El 18 de julio de 2011, GE recibió la respuesta del FIDE a su solicitud de información. El FIDE respondió a la solicitud de información señalando que:

1. Respecto a la información detallada de porqué la propuesta presentada por GE no resultó adjudicada, el FIDE respondió que esa decisión se tomó en base a la Sección I, cláusula 31.1 de los Documentos de Licitación que dice que el “contratante adjudicará el contrato al licitante cuya oferta se ajuste sustancialmente a los documentos de licitación y haya sido evaluada como la más baja, a condición de que además, se haya determinado que dicho licitante es a) elegible de acuerdo con las disposiciones de la cláusula 3 y b) está calificado en conformidad con las disposiciones de la cláusula 4”.
2. Respecto a la solicitud de proporcionar a GE el examen de las propuestas presentadas, el FIDE respondió que “La Sección I, clausula 24.2, de los documentos de licitación prohíbe expresamente el compartir o dar a conocer información de las ofertas de los demás competidores.”

3. En cuanto a la información sobre las aclaraciones de las propuestas solicitadas, se le aclaró que no fue necesario requerir aclaración alguna durante el proceso de evaluación.
4. En cuanto al método de evaluación, el FIDE respondió a GE, que se aplicó el método de evaluación descrito en la Sección I, cláusulas 26 a 29 de los documentos de licitación.
5. En cuanto a la explicación detallada respecto de las propuestas presentadas. El FIDE le respondió que no es posible compartir esta información dado que la Sección I, cláusula 24.2 de los documentos de licitación prohíbe expresamente el compartir o dar a conocer información de las ofertas de los demás competidores.
6. En cuanto a la solicitud de GE de conocer el método de comparación de las propuestas presentadas ante el FIDE. El FIDE respondió a GE que los conceptos y parámetros de cada licitante no son susceptibles de ser compartidos habida cuenta de la prohibición contenida en la Sección I, cláusula 24.2 de los Documentos de Licitación.
7. En cuanto a la solicitud de GE de conocer las recomendaciones sobre la adjudicación del contrato, el FIDE le respondió que la recomendación para la adjudicación del contrato fue hecha de acuerdo a lo establecido en la Sección I, cláusula 31.1 de los Documentos de Licitación, sobre la oferta que se ajustó sustancialmente a los documentos de licitación y fue evaluada como la más baja, siendo además legible y calificada de conformidad con los propios documentos.
8. En relación a la solicitud de GE de conocer el informe detallado sobre la evaluación y comparación de las ofertas. El FIDE respondió que en cuanto a los datos y contenidos de las propuestas de cada licitante, esta información no puede ser compartida con el solicitante en virtud de la prohibición contenida en la Sección I, cláusula 24.2 de los Documentos de Licitación.

IV. Valoración

IV.1 Presentación de la matriz de entrega de la información solicitada por TM a la entidad convocante

Adicional a la información solicitada por TM, el FIDE consideró conveniente compartir información adicional sobre el proceso de licitación, misma que se enlista en el Anexo 1. A continuación presentamos el estatus de la matriz de cumplimiento de información, derivado de la revisión de TM al expediente compartido por el FIDE:



Estado de la entrega de la información mínima solicitada por TM al inicio de su colaboración en el monitoreo de un proceso de contratación (abril de 2010)		
Información solicitada por TM	Atributos mínimos de la información considerados por TM	
A. Antecedentes	A.1	Lista de procedimientos adjudicatorios realizados por la entidad convocante, en los últimos 4 años, relativos al objeto de la presente contratación
	A.2	Razón social de las personas con las que la entidad convocante haya celebrado contratos, durante los últimos 4 años, por el objeto de la presente contratación
	A.3	Contratos que la entidad convocante celebró durante los últimos 4 años, por el objeto de la presente licitación, por monto y razón social
	A.4	Información sobre el último procedimiento de contratación relativo al objeto del procedimiento a monitorear
B. Sobre la adjudicación del contrato	B.1	Estudio Costo-beneficio
	B.2	Estudio de Factibilidad
	B.3	Justificación del procedimiento de contratación
	B.4	Oficio de autorización para el ejercicio del presupuesto
	B.5	Proyecto de Convocatoria y Anexos
	B.6	Marco Normativo del Proceso de contratación
	B.7	Estrategia Integral de compra
C. Estudio de Mercado	C.1	Descripción de la metodología empleada para la realización del estudio de mercado
	C.2	Planteamiento de los criterios técnicos sobre los cuáles se realizó la consulta para la integración de la investigación de mercado
	C.3	Lista de empresas consultadas para la realización del estudio de mercado
	C.4	Metodología para la determinación del precio de referencia que será utilizado para establecer el tope máximo para la adjudicación del contrato
	C.5	Precio máximo de referencia
D. Metodología de evaluación	D.1	Descripción de la metodología de evaluación de las propuestas presentadas por los licitantes. La metodología para evaluar los aspectos legales, técnicos y económicos de las propuestas
E. Protocolo de pruebas (en su caso)	E.1	La entidad convocante deberá describir el protocolo de pruebas que será utilizado para la revisión de las muestras entregadas por los licitantes
F. Lista de servidores públicos que intervienen en las diferentes etapas del procedimiento de adjudicación del contrato	F1	Funcionarios involucrados en la toma de decisiones
	F2	Funcionarios del área técnica
	F.3	Funcionarios del área administrativa (Recursos materiales)
	F.4	Funcionarios del área legal
F. Lista de asesores externos que intervienen en las diferentes etapas del procedimiento de adjudicación del contrato	G.1	Nombre de la empresa de asesoría técnica
	G.1.1	Lista de los funcionarios de la empresa de asesoría técnica que intervino o intervendrá en la adjudicación de este contrato
	G.2	Nombre de la empresa de asesoría legal
	G.2.1	Lista de los funcionarios de la empresa de asesoría legal que intervino o intervendrá en la adjudicación de este contrato
	G.3	Nombre de la empresa de asesoría financiera
G.3.1	Lista de funcionarios de la empresa de asesoría financiera que intervino o intervendrá en la adjudicación de este contrato	

Notas: La información no aplicable al proyecto, se presenta en el cuadro de información como entregada satisfactoriamente.

	Información entregada satisfactoriamente
	Información entregada parcialmente
	Información no entregada

IV.2 Conclusión sobre el cumplimiento a disposiciones jurídicas aplicables, transparencia e imparcialidad

TM observó que durante la licitación se cumplió con lo establecido en los Documentos de Licitación emitida por el FIDE.

IV.3 Balance del procedimiento

Los Documentos de Licitación (bases de licitación) para la contratación de los servicios de eficiencia energética, se rigieron por los lineamientos del BM. Es la primera vez que el FIDE realiza un procedimiento de licitación para la contratación de servicios bajo este esquema. TM percibió la existencia de una serie de temas que presentaron dudas, por parte de SENER, NAFIN y el FIDE, en cuanto al procedimiento de licitación. Particularmente, la composición del Comité de Evaluación y el proceso de revisión, la resolución de inconformidades y el proceso de toma de decisiones sobre los resultados de la evaluación de las propuestas ha presentado dudas sobre su desarrollo.

TM observó que el concurso fue realizado conforme a lo que estipulan los lineamientos para contrataciones del BM. La etapa de la licitación en la que TM estuvo particularmente atenta de cómo se resolvía, fue la postergación de la fecha para la presentación de propuestas, una vez que se realizaron dos enmiendas a los Documentos de Licitación (modificaciones a los documentos de licitación) y cinco actas de respuestas, debido a que se presentaron preguntas adicionales a las esperadas por el FIDE, que de acuerdo a los lineamientos del BM a seguir, el FIDE debía responder, aún cuando la sesión de aclaración de dudas hubiera pasado.

IV.4 Observaciones, recomendaciones y sugerencias que TM propone para el procedimiento de contratación

TM revisó los “Documentos de Licitación”, que serían equivalentes a la Convocatoria o bases de licitación, de acuerdo a la legislación mexicana en la materia, y observó lo siguiente:

- El FIDE elaboró los “Documentos de Licitación” adecuándolos al formato que proporciona el BM para este propósito. Debido a que parte del Programa Luz Sustentable se realizará con financiamiento del BM, la licitación, debió necesariamente realizarse bajo los lineamientos del BM y con su modelo de “Documentos de Licitación.
- Lo anterior, llevó a que los funcionarios involucrados en el proyecto y que se encargaron de elaborar los documentos de licitación, tuvieron diversas dudas respecto a cómo adecuar el modelo o formato de Documentos de Licitación a la licitación a realizar.

- El FIDE formuló las bases del concurso, teniendo como elemento estructural los lineamientos del BM y el “modelo” de los Documentos de Licitación fue el modelo usado por el BM para los proyectos que se ejecutan con parte de un préstamo del mismo BM, por lo cual, estuvo imposibilitado en cierta medida para cambiar diversas partes del documento, como fueron los anexos, los formatos y la propia estructura y textos del “modelo” de los Documentos de Licitación. Dicha cuestión complicó, en opinión de TM, en cierta medida la tarea y prolongó errores e imprecisiones propios del machote de los “Documentos de Licitación” del BM.
- El “modelo” de los Documentos de Licitación del BM contiene términos subjetivos, que pudieron haber llevado a los licitantes a presentar dudas adicionales durante el procedimiento licitatorio. Por lo que TM considera que sería recomendable trabajar en los modelos de documentos de licitación del BM, y que este trabajo de revisión y mejoramiento se haga conjuntamente con las entidades de países con los que se ha trabajado y se planea trabajar.
- En relación a la aclaración de preguntas por parte de los licitantes, las normas del BM³⁵ establecen que se pueden realizar preguntas, y la convocante responderlas, hasta máximo 14 días antes de la presentación de propuestas. En la licitación que TM observó, se realizaron dos juntas de aclaraciones (una adicional a la prevista), dos Documentos de Enmienda, derivados de los cambios hechos a los documentos de licitación, y cinco actas de respuestas a las preguntas realizadas. TM relaciona el exceso de preguntas a la existencia de términos subjetivos contenidos en los Documentos de licitación. Dado lo anterior, TM recomienda, para futuros procesos, evitar en los documentos de licitación, cualquier término subjetivo, con el objeto de disminuir las dudas presentadas por los licitantes, y en caso de que las respuestas

35

9. Aclaración de los Documentos de Licitación	9.1	Todo Licitante potencial que necesite cualquier aclaración de los documentos de licitación podrá solicitarla al Contratante por medio de una carta, fax o correo electrónico enviado a la dirección del Contratante indicada en los DDL. El Contratante responderá por escrito a toda solicitud de aclaración a más tardar catorce (14) días antes de que venza el plazo para la presentación de ofertas. El Contratante enviará una copia de su respuesta (incluida una explicación de la consulta pero sin identificar su procedencia) a todos los Licitantes potenciales que hayan recibido los documentos de licitación.
	9.2	Los licitantes también tendrán la oportunidad de solicitar alguna aclaración sobre los Documentos de Licitación en el caso de que se establezca en los DDL la realización de junta de aclaraciones, a ser efectuada en la fecha, hora y dirección indicada en los DDL. La inasistencia a la junta de aclaraciones no será motivo de descalificación para el licitante.
	9.3	Las modificaciones a los DDL que resulten necesarias en virtud de las solicitudes de aclaración y/o de la junta de aclaraciones, se notificarán mediante enmienda a los Documentos de Licitación, conforme a la cláusula 9.2 de los DDL.

dadas, modifiquen el contenido de los Documentos de Licitación, considerar el cambio de la fecha de presentación de propuestas.

- En la licitación observada por TM se presentaron preguntas hasta 14 días antes de la presentación de propuestas, las cuales el FIDE respondió, sin que se derivara de ello una enmienda a los documentos de licitación. Al respecto TM recomienda que: a) se establezca en la medida de lo posible una fecha límite para el envío de preguntas y repreguntas, de manera que se realicen un corte de envío de respuestas 14 días antes de presentarse las propuestas, y de esta, se derive la última enmienda a los documentos de licitación, tal como lo establece la normatividad del BM, b) que se compartan todas las respuestas a las preguntas hechas a todos los licitantes, sin excepción, c) que el FIDE se asegure en la siguiente licitación que todas las preguntas hechas por los licitantes quedaron debidamente respondidas y satisfechos de su respuesta los licitantes. d) TM considera indispensable notificar mediante enmienda, de todas las modificaciones hechas a los documentos de licitación, derivado de respuestas dadas. Esto con el objeto de que el BM lo considere válido para el presente procedimiento y para futuros procedimientos.
- En cuanto a la nota “también se aceptaran LFCA que cumplan con otras normas técnicas que sean por lo menos sustancialmente equivalentes a las indicadas”, TM considera que es ambigua y abre la posibilidad de preguntas por parte de los licitantes.
- TM considera que en este tipo de procedimientos es importante respetar el principio de publicidad, de tal forma que los concursantes conozcan y entiendan las reglas del juego, como en éste caso, el que la licitación deba regirse por lineamientos emitidos por un organismo financiero internacional, por el hecho de realizarse en parte con un préstamo proveniente de ese organismo.
- En cuanto a la notificación del fallo de la licitación, TM considera que si bien no es una obligación comunicarles el resultado final del concurso a todos los participantes en el proceso, de acuerdo a los lineamientos del Banco Mundial, esta acción puede redundar en evitar recursos de inconformidad o solicitudes de información por parte de los concursantes. TM recomienda que el fallo sea dado a conocer mediante oficios oficiales de notificación a todos los concursantes, con independencia de que el resultado se conozca mediante un acto público, o por su difusión en medios de comunicación.
- TM considera que cuando se aplican procedimientos propios de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial resulta importante sensibilizar a los participantes sobre estos mecanismos, y que los licitantes conozcan de antemano las reglas con las que van a concursar. Al, la Secretaría de la Función Pública ha hecho un esfuerzo para

revisar esta normatividad y la misma puede consultarse en la página web de dicha dependencia.

- TM considera que cuando se haga uso de reglas como las del BM es recomendable que se incluya un apartado inicial que explique la justificación para realizar dicho procedimiento bajo esos mecanismos.
- TM considera conveniente comunicar el principio que rige el resultado de la decisión en la generalidad de concursos públicos. En el caso de los lineamientos para contrataciones del BM, aplica el principio de adjudicación al precio más bajo, aunque en procedimientos como el que nos ocupa resultan igual de importante, los aspectos de calidad.

IV.5 Elaboración del Informe del Monitoreo

TM elaboró este informe durante el periodo de diciembre de 2010 a agosto de 2011.

IV.6 Proceso de revisión del informe del TM por parte de la entidad

TM compartió éste informe para conocimiento de la entidad convocante el 25 de julio de 2011.

IV.7 Publicación del Informe

TM dio a conocer éste informe en su página web, posterior a la entrega del mismo al FIDE. En caso de que se presentara algún acontecimiento adicional o contrario a lo que se reporta en este informe, o bien Transparencia Mexicana recibiera alguna comunicación o información adicional dará vista a las autoridades correspondientes y la opinión pública.

Transparencia Mexicana, A.C. Agosto de 2011

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.