

**INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DE LA LICITACIÓN DEL PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENOMINADO CENTRO CULTURAL MEXIQUENSE DE ORIENTE, CONVOCADA POR EL INSTITUTO MEXIQUENSE DE CULTURA**

**A la sociedad en general:**

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. (TM) correspondiente al monitoreo de la licitación pública internacional No. 44063001-001-08, para el Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) denominado Centro Cultural Mexiquense de Oriente (CCMO) al que convocó el Instituto Mexiquense de Cultura (IMC), y en el que colaboró la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SFGEM).

**I. Colaboración de Transparencia Mexicana**

Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México invitaron a TM, para colaborar como el Testigo Social (TS) del proceso de licitación; confiándole la tarea de observar el proceso, y de emitir un comunicado público en el que manifieste su colaboración testimonial y dé fe de qué en su caso, la licitación se haya llevado a cabo con transparencia, integridad, equidad, honestidad y ética.

En virtud, de que el Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México “de la participación Pública-Privada en proyectos para la Prestación de Servicios” (“El Libro”), en su Artículo 16.42, contempla la creación de un Comité de Proyectos como “... *órgano colegiado con facultades de opinión, que tiene como objetivo auxiliar a las Unidades Contratantes en la preparación y substanciación del procedimiento de adjudicación*”, TM fue invitada a formar parte del Comité de Proyectos, con derecho a voz, para dar cumplimiento a la determinación del Poder Legislativo.

Para observar el proceso de licitación, realizar el correspondiente monitoreo y elaborar el presente informe, TM designó a un equipo técnico para desarrollar su colaboración como Testigo Social (TS) eligiendo al Lic. José Sheinbaum, al Dr. Ante Salcedo y al Arq. Diego Cordera como Asesores Técnicos. Para este tema TM contó con la colaboración especial del Dr. Gerardo Estrada.

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Sesiones del Comité de Proyectos.
- Revisión de las bases y anexos.
- Modificación del documento de pre-bases, en respuesta a los comentarios recibidos después de su publicación.

- Juntas de aclaraciones.
- Visita al terreno destinado para la ubicación del proyecto CCMO.
- Evento convocado por la SFGEM y el IMC para explicar a los licitantes sobre los alcances de la oferta de BANOBRAS para participar en el financiamiento de los cinco proyectos PPS.
- Etapa de precalificación opcional para la evaluación previa de la documentación administrativa, técnica y financiera.
- Recepción y apertura de propuestas.
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas.
- Elaboración del dictamen.
- Acto de fallo.

Además de observar las etapas mencionadas del proceso, TM revisó los lineamientos y estrategias, así como los procesos propuestos para la realización de la misma, y los documentos que se generaron en torno a ella.

Es conveniente señalar que TM no acompañó la elaboración de los estudios de costo-beneficio, en virtud de que su colaboración inicia después de que la Cámara de Diputados del Estado de México ya había autorizado la realización de los cinco proyectos PPS, sin embargo, tuvo acceso a ellos, y pudo revisar la información contenida.

A lo largo de su colaboración, TM hizo recomendaciones puntuales tanto a la SFGEM como al IMC, contribuyendo a generar un clima de equidad, objetividad, certidumbre y claridad en el procedimiento licitatorio.

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

- Filmar y grabar los eventos públicos de la licitación.
- Documentar la metodología de los talleres para los licitantes, y que éstos sean previstos en las bases con el objetivo de explicar la correcta integración de las propuestas.
- Establecer elementos claros para la evaluación de los proyectos arquitectónicos, así como para la definición precisa de los responsables de realizar dicha evaluación, y la mecánica con que trabajarían. Al respecto se sugirió aprovechar la experiencia internacional y nacional de proyectos similares.

- Se insistió en la conveniencia de incorporar al grupo evaluador, asesores expertos en esta materia, con el objeto de ofrecer mayor certidumbre al procedimiento de la evaluación.
- Aumentar la gradualidad en el puntaje para calificar, y en la ponderación asignada a cada uno de los elementos de las propuestas técnicas que se habían establecido en las pre-bases para la evaluación técnica; así como reducir el peso que se le había otorgado a la parte técnica (70%) respecto a la parte económica (30%) dentro de la calificación total de las propuestas.
- Establecer y publicar indicadores de desempeño para medir los resultados alcanzados en los servicios que serán proporcionados por el CCMO, en su etapa de operación.
- Solicitar una fianza de sostenimiento de oferta, con el objeto de desalentar la posible colusión entre los participantes, y/o la posibilidad de que la empresa ganadora no se presentara a firmar el contrato.
- Dar a conocer en detalle la estructura y la mecánica de funcionamiento del Fideicomiso.
- Colocar en un sobre cerrado, el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas.
- Revisar los resultados preliminares de la evaluación técnica.

El IMC, la SFGEM y sus asesores, en respuesta a las inquietudes manifestadas por los representantes de TM, consideraron en todo momento los comentarios realizados, y cuando lo consideraron prudente tomaron las acciones correctivas para darles cauce, o hicieron las aclaraciones necesarias a TM para explicar la razón de sus decisiones.

## **II. CENTRO CULTURAL MEXIQUENSE DE ORIENTE**

Bajo el esquema de los PPS, el IMC presentó el proyecto denominado “Centro Cultural Mexiquense de Oriente”, proponiendo la construcción y operación de un espacio cultural ubicado en el municipio de Texcoco, que podría dar atención a 3.5 millones de beneficiarios directos, y hasta a 6.2 millones de habitantes indirectos que habitan en los municipios de la zona oriente del Estado de México.

El CCMO propuesto por el IMC, contempla entre otros elementos: un auditorio con 260 lugares; un teatro cerrado y uno al aire libre, con 1,200 y 800 lugares respectivamente; una biblioteca con capacidad para 80,000 usuarios; diversas áreas para museo; talleres multimedia; un taller de iniciación musical; una plaza central; un muro de expresión artística; un circuito escultórico y senderos ecológicos.

Es conveniente destacar que el personal necesario para proporcionar los servicios culturales (como son profesores, músicos, curadores, artistas, y bibliotecarios, entre otros) formará parte del personal del propio CCMO; por lo que estos costos no están considerados en la renta mensual fija que el IMC pagará a la empresa adjudicada.

El estudio costo-beneficio del CCMO concluyó que: *“Considerando un horizonte de 21 años, el Valor Presente Neto del costo total del PDR (Proyecto De Referencia equivalente al de obra pública tradicional) es de 2,957.12 MDP, mientras que el del PPS es de 1,912.26 MDP. La diferencia de 1,044.86 MDP equivalente a un Valor por Dinero (VPD) de 35.3% a través del esquema PPS”.*

El resultado del estudio costo-beneficio concluye que la construcción del CCMO sería un proyecto realizable, sustentable y muy atractivo y se hace notar en el mismo a través de lo siguiente: *“De manera particular, el esquema PPS no sólo representa ahorros potenciales para el desarrollo del CCMO, sino que permite mantener altos niveles de calidad y oportunidad en la provisión de servicios públicos culturales generando mayor bienestar social, incentivando inversión privada y dotando de polos de desarrollo para la Zona Oriente del Estado de México.”*

Finalmente, como resultado del análisis de costo-eficiencia, también se concluyó que la mejor alternativa para el IMC, en términos de costos, era la construcción de un centro cultural de gran magnitud y envergadura, en lugar de varios centros de menor tamaño, distribuidos dentro de la gran zona geográfica a la que dará servicio el CCMO.

De esta manera, conforme a los reglamentos y procedimientos aplicables, el IMC propuso la realización del proyecto, y dio marcha a la realización de la licitación pública internacional que se reporta en este documento.

### **III. Asesores externos**

El IMC contrató, en coordinación con la SFGEM, a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, económicos y legales, para recibir asesoría en la definición de los alcances y características del proyecto, a elaborar el estudio costo-beneficio, y a construir las bases de la presente licitación.

Las firmas contratadas fueron:

- FOA Consultores, S.C., que elaboró el estudio costo-beneficio, y el análisis costo-eficiencia socioeconómico del proyecto.
- Currie & Brown, que se encargó de definir las características y alcances del proyecto, así como de elaborar los anexos técnicos de la licitación.
- PROTEGO, que se encargó de los aspectos económicos y financieros de las bases de la licitación.

- JAUREGUI, NAVARRETE Y NADER, S.C., asesores legales, estuvieron a cargo de la elaboración de las bases de la licitación, integrando los anexos técnicos definidos por Currie & Brown y los aspectos financieros establecidos por PROTEGO.

Con la contribución de dichos consultores, se integraron las bases para la licitación. Los asesores también establecieron la metodología que posteriormente se utilizaría para evaluar las propuestas, y participaron en todas las etapas de la licitación: juntas de aclaraciones, recepción de propuestas, evaluación de propuestas, y en la elaboración del dictamen final. La participación de los asesores técnico, económico y legal estuvo supervisada y coordinada en todo momento por el área contratante (el IMC), así como por la SFGEM.

#### **IV. El proceso de la licitación**

El procedimiento de licitación, con carácter internacional, se realizó de acuerdo al cronograma de actividades que se muestra en la siguiente tabla:

<b>Publicación de pre-bases en la página de la SFGEM</b>	<b>Fecha original</b>	<b>Fecha modificada</b>
Publicación de bases	12 de agosto de 2008	
Venta de bases	Hasta el 20 de noviembre de 2008	Hasta el 18 de febrero de 2009
Juntas de aclaraciones (8 juntas)	10 de septiembre de 2008 26 de septiembre de 2008 4 de noviembre de 2008 20 de noviembre de 2008 12 de enero de 2009 21 de enero de 2009 3 de febrero de 2009 24 de febrero de 2009	
Visita al sitio	17 de septiembre 2008	
Acto de la primera etapa (presentación de propuestas)	4 de diciembre de 2008	05 de marzo de 2009
Acto de la segunda etapa (apertura de propuestas económicas)	12 de enero de 2009	14 de abril de 2009
Acto del fallo	27 de enero de 2009	28 de abril de 2009

**Tabla 1:** Cronograma de actos del proceso de licitación

La SFGEM y el IMC trataron de asegurar en todo momento que la licitación contara con una amplia participación de empresas y consorcios con la capacidad de realizar el proyecto, para lo cual efectuaron presentaciones del proyecto a nivel nacional e internacional.

A finales del año 2008 se presentó la crisis financiera internacional, misma que trajo consigo incertidumbre y altos niveles de riesgo para las inversiones a largo plazo, especialmente para aquellas que además implican la utilización de moneda extranjera. Ante esta crisis, y en atención a la petición de todas las empresas participantes, la SFGEM y el IMC tomaron diferentes acciones. Entre las acciones tomadas, se pueden resaltar dos muy importantes: la extensión de los plazos para la entrega de propuestas (del 4 de diciembre 2008 al 17 de febrero del 2009), a la espera de que los mercados financieros se estabilizarán y los bancos nuevamente ofrecieran créditos; y la serie de intensas negociaciones con instituciones financieras, que buscaban promover el financiamiento del proyecto.

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

Previo a la publicación de las bases se estableció el Comité de Proyectos con el objetivo de dar seguimiento y dirección al proceso de la licitación, dar oficialidad a los actos y documentos relacionados, aconsejar, y coadyuvar a la convocante en el proceso licitatorio.

El Comité de Proyectos estuvo integrado de la siguiente manera:

- Presidente: Ing. Agustín Gasca Pliego, Director General del IMC y Administrador del Proyecto del CCMO.
- Vocal: Lic. Francisco González Ortiz Mena, Director General de Financiamiento de Proyectos de la SFGEM.
- Secretario Ejecutivo del Comité: Ernesto L. Martínez Lozano, Director de Administración y Finanzas del IMC.
- Dr. Máximo Evia Ramírez Ávila, Coordinador de Control de Gestión de la Secretaría General de Gobierno.
- Lic. María del Mar Rueda Ávila, Asesora del Subsecretario de la Tesorería de la SFGEM.
- C.P. Angélica María Moreno, representante de la Secretaría de la Contraloría.
- Transparencia Mexicana, Testigo Social con derecho a voz.

## **1. Publicación de pre-bases en la página de la SFGEM**

Por sugerencia de TM, el IMC publicó en la página web del Gobierno del Estado de México el documento de pre-bases, para que fuera revisado por posibles concursantes, y éstos pudieran emitir comentarios antes de la publicación de las bases definitivas.

## **2. Juntas de revisión de pre-bases, publicación y venta de bases**

Después de su publicación en la página web del Gobierno del Estado de México, se recibieron comentarios a las pre-bases por parte de diversos interesados en la licitación.

El IMC, a través de sus asesores, hizo las modificaciones que consideró pertinentes al documento de pre-bases, y sostuvo reuniones con TM para revisar los cambios sugeridos, antes publicar en Compranet las bases definitivas.

En el caso del sistema para realizar la evaluación de las propuestas técnicas, las sugerencias del equipo técnico de TM fueron implementadas parcialmente. En particular, quedó sin tomarse en cuenta la preocupación expuesta de TM sobre la necesidad de definir con mayor detalle la metodología de evaluación y la forma específica en que se evaluarían conceptos poco precisos como la “innovación”.

La convocatoria de esta licitación fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, Compranet y en diversos diarios de circulación nacional el doce de agosto de 2008.

Las bases fueron puestas a disposición en la página de Compranet y su adquisición fue posible hasta el día 18 de febrero del 2009. Las empresas que compraron bases fueron:

- Abengoa México, S.A. de C.V.
- Acciona Infraestructuras México, S.A. de C.V.
- Concesiones Aldesem, S.A. de C.V.
- Constructora San José, S.A.
- Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
- Concesionaria de Proyectos de Infraestructura, S.A. de C.V.
- Banco Santander (México), S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander.
- Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V.
- Constructora TEYA, S.A. de C.V.
- Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.
- Acciona, S.A.

### **3. Juntas de aclaraciones**

Se sostuvieron ocho juntas de aclaraciones. La convocante dió a conocer las modificaciones y aclaraciones que fueron realizadas a las bases. Y además, respondió a todas las preguntas que los concursantes entregaron antes de cada junta, ya fuera a través de correo electrónico o en forma escrita.

Las aclaraciones y modificaciones, así como las respuestas a las preguntas de los concursantes, fueron incluidas en las actas de cada una de las juntas. Finalmente, se elaboró un nuevo documento de bases de la licitación, que incluyó las modificaciones que resultaron por iniciativa de la convocante y por las respuestas a los licitantes.

En todos los casos las preguntas fueron atendidas satisfactoriamente, o por lo menos sin que hubiera manifestaciones en sentido contrario por parte de los concursantes. Las respuestas fueron elaboradas en conjunto, por los funcionarios públicos y los asesores externos; quienes las presentaron al Comité de Proyectos, para su revisión y validación. Fue el Comité de Proyectos el encargado de entregar las respuestas a los concursantes, de forma impresa, oficial y definitiva, durante las juntas de aclaraciones que en general transcurrieron sin ningún contratiempo.

Como se ha mencionado, durante el proceso de revisión de bases de la licitación se contempló y se analizó la posibilidad de que, además de las juntas de aclaraciones, se llevara a cabo la realización de un taller, en el que la convocante explicara a los licitantes la correcta integración de sus ofertas. Esto, con la intención de tener un mayor número de ofertas sólidas y evitar la necesidad de eliminar a concursantes por detalles formales que no necesariamente impactaran al valor real del proyecto. TM insistió en que se realizaran los talleres, pero la convocante tomó la decisión de no llevarlos a cabo, sin que se las causas que motivaron esta decisión fueran documentadas.

En atención al artículo 60 del Reglamento del Libro Décimo Sexto, en las bases de la licitación se estableció la Etapa de Precalificación; la cual brinda la opción a los licitantes interesados de presentar los documentos legales, técnicos y financieros, requeridos, con la finalidad de que la convocante emita recomendaciones para evitar errores y omisiones en la posterior elaboración de sus ofertas. Esta valiosa oportunidad solamente fue utilizada por algunas empresas: Acciona Infraestructura México, S.A. de C.V., el consorcio formado por San José Tecnologías, S.A. y Constructora San José, S.A., la Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V., y la Concesionaria de Proyectos de Infraestructura, S.A. de C.V.

Cabe señalar que esta etapa no excluyó la obligación que los licitantes tenían de cumplir con la entrega de la documentación en el acto de presentación de ofertas, y la obligación que tenía la convocante de revisar y evaluar nuevamente la información. Las recomendaciones emitidas en la Etapa de Precalificación se consideraron como no vinculantes para el área contratante.

#### **4. Acto de recepción y apertura de propuestas**

Tres empresas se presentaron y entregaron propuestas conforme a lo establecido en las bases:

- Abengoa México, S.A. de C.V.,
- Acciona Infraestructuras México, S.A. de C.V y,
- Concesionaria de Proyectos de Infraestructura, S.A. de C.V.

Las propuestas fueron recibidas por el Ing. Agustín Gasca, como titular de la convocante, quién se apoyó en los asesores externos para realizar la revisión cuantitativa de los documentos de las propuestas. Ninguna propuesta fue rechazada. Los documentos fueron firmados por dos funcionarios públicos, el representante legal de una de las empresas licitantes, y por uno de los miembros del equipo técnico de TM.

La Ludoteca del Centro Cultural Mexiquense fue acondicionada para almacenar bajo llave las propuestas técnicas, en espacios separados para cada licitante; mientras que en un cuarto espacio, también cerrado bajo llave, se colocaron las tres propuestas económicas, sellándose su acceso. Se construyó una caseta de vigilancia en la entrada de la Ludoteca, para que una persona pudiera vigilar y resguardar la información.

En dicho lugar se efectuaron las sesiones para la evaluación, evitándose así el traslado de documentos. El espacio se mantuvo permanentemente vigilado, y su acceso se restringió a través de la emisión de credenciales con fotografía.

#### **5. Proceso de evaluación**

Para el proceso de evaluación se establecieron los siguientes pasos:

- Inicialmente se constató que en el primer sobre correspondiente a la propuesta técnica (evaluación cuantitativa) aparecieran todos los documentos solicitados.
- El segundo paso fue dividido en la valoración cualitativa de las capacidades financieras y experiencia, en el cual se calificó el cumplimiento de lo exigido con una calificación de cumple o no cumple; y en la aplicación de un sistema de evaluación basado en puntos y porcentajes ponderados, para calificar la solución técnica ofertada, de manera global, y determinar así la factibilidad de ofrecer los servicios requeridos. En el sistema de evaluación por puntos y porcentajes, se consideró que la calificación mínima aceptable sería 70 puntos de un máximo de 100 posibles. Las ofertas con una calificación inferior al mínimo serían desechadas.
- En el tercer paso, se abrió el segundo sobre con la propuesta económica, y se realizó su evaluación, al igual que en la evaluación técnica, se utilizaron puntos y porcentajes ponderados, previamente establecidos, de forma tal que la calificación máxima sería de 100 puntos.

- Finalmente para obtener la propuesta ganadora, los puntos obtenidos en la evaluación técnica se multiplicaron por un factor de ponderación del 70%, y a los correspondientes de la evaluación económica por uno del 30%. La suma de ambas dio la calificación final, y la empresa con mayor puntaje resultó ser la ganadora.

## 6. Evaluación de propuestas técnicas

La convocante se abstuvo de presentar un proyecto arquitectónico de referencia, únicamente se limitó a indicar los edificios y espacios requeridos. No se proporcionó un catálogo con las especificaciones detalladas del equipamiento solicitado, ni tampoco se determinó el número de personal para ofrecer cada servicio.

Dado lo anterior, cada participante tuvo que elaborar la propuesta que a su entender cumpliera con las expectativas para el CCMO, tomando en cuenta solo los elementos que fueran más allá de lo solicitado. Esto por supuesto, se puede entender razonable, en el contexto de formatos PPS, donde se contrata un servicio, y no necesariamente la forma específica como debe ser provisto.

Para la calificación de la propuesta técnica se utilizó una tabla (parrilla) dividida en cuatro áreas, que recibieron un valor expresado en puntos que en su totalidad sumaban 100. A su vez, cada una de las áreas se subdividió en varios conceptos, a los cuales se le asignaron porcentajes que permitían valorar el grado de cumplimiento de lo solicitado.

Por razones de espacio, éste informe únicamente presenta la lista de las cuatro áreas consideradas en la evaluación y los puntos asociados a cada una de ellas (Tabla 2); y a manera de ejemplo, en la Tabla 3, los rubros considerados en una de las áreas de evaluación (los “aspectos de organización”). La información de ambas tablas fue extraída de las bases de licitación, y de los formatos usados durante el proceso de evaluación.

Áreas a evaluar	Puntos
I. Experiencia previa en proyectos que involucren diseño, construcción y administración de Instalaciones para proyectos culturales o similares (universidades, centros recreativos, clubes deportivos, centros de exposiciones, teatros, auditorios, cines, salas de conciertos, conservatorios, salas de conferencias, bibliotecas, museos, talleres multidisciplinarios, parques temáticos, pabellones, talleres de artes escénicas, talleres multimedia, talleres de iniciación musical, centros de convenciones, circuitos escultóricos y/o áreas de expresión artística) a las del Proyecto.	10
II. Diseño y construcción para el Proyecto	35

III. Aspectos vinculados a la prestación de Servicios	45
IV. Aspectos de organización para la prestación de los Servicios	10
<b>MÁXIMO DE PUNTOS ADJUDICABLES</b>	<b>100</b>

**Tabla 2:** Rubros técnicos que fueron evaluados, y su ponderación

<b>Modelo organizacional explícito</b>	<b>%</b>
a) Propone organigramas, diagramas de funcionamiento y de procedimientos por medio de estructuras organizadas, así como manuales de organización.	15%
b) Propone organigramas, diagramas de funcionamiento y de procedimientos por modelos de organización por gestión de procesos.	15%
c) Provee modelos de organización explícitos.	15%
d) Propone modalidades innovadoras que proporcionen seguridad en cuanto a su cumplimiento efectivo y/o interrelación explícita con las estructuras.	15%
e) Considera propuestas innovadoras que posibilitan mayores niveles de control y efectividad, por medio de procedimientos ajustados al Modelo de Gestión.	20%
f) Las propuestas innovadoras están interrelacionadas con las estructuras y con mecanismos de ajustes previstos y explícitos.	20%
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>

**Tabla 3:** Rubros de calificación en el Área IV

Para la revisión de las propuestas se formaron seis subcomités técnico - administrativos para coadyuvar en el análisis y evaluación, tanto de las cuatro áreas, como de los aspectos jurídicos y financieros. Los lineamientos para su integración y operación fueron: a) los subcomités contaban con un líder y por lo menos 4 miembros; b) cada subcomité estaba integrado por funcionarios expertos del IMC, de diversas dependencias gubernamentales del Estado de México, y por personal de los despachos de asesores externos.

Durante la evaluación, los subcomités trabajaron durante 30 días consecutivos, revisando una por una las tres propuestas presentadas. Dado que la metodología de evaluación contemplaba un formato propuesto por el asesor externo Currie & Brown, en el que debían calificarse diversos puntos de cada propuesta y las calificaciones debían vaciarse en una tabla unificada, en la que se compararían las calificaciones de todas las propuestas juntas, fue el mismo Currie & Brown quien se encargó de asesorar y coordinar el trabajo de los grupos de evaluación, y de vaciar las calificaciones que dichos grupos emitían en la tabla unificada para la calificación de las propuestas.

Es conveniente señalar que se elaboraron minutas sobre los trabajos de los subcomités, las cuales fueron firmadas por todos sus integrantes, y que el vaciado de las calificaciones a las tablas comparativas se hizo a manera de presentación, proyectándolas sobre una pared, y permitiendo a todos los evaluadores (y a TM) ver y entender la forma en que se llenaron dichas tablas.

TM cuestionó el diseño de la tabla de evaluación, ya que las calificaciones carecían de gradualidad (eran si, o no), de manera que algunos elementos a calificar permitían cierto grado de subjetividad. Tal fue el caso de la calificación de los elementos innovadores, en la cual, no existía una definición clara y específica de la forma como se evaluaría éste rubro, y por lo tanto su evaluación estaría sujeta al criterio subjetivo del evaluador. Lo anterior fue reiteradamente cuestionado por los AT de TM, desde la etapa de elaboración de las bases, porque podría beneficiar y/o perjudicar a alguna empresa. A pesar de ello, el procedimiento de evaluación se atuvo a lo estipulado en las bases, y en la impresión de los AT de TM, los evaluadores trataron de usar un criterio uniforme y justo, para que no se diera el caso de favorecer o perjudicar a nadie.

ASPECTOS	ABENGOA			ACCIONA			CPI		
	Puntos asignables	Puntos obtenidos	% Obtenido	Puntos asignables	Puntos obtenidos	% Obtenido	Puntos asignables	Puntos obtenidos	% Obtenido
Acreditación de capacidad técnica	10.00	10.00	100%	10.00	9.10	91%	10.00	8.80	88%
Diseño y construcción para el proyecto	35.00	27.01	77%	35.00	23.04	66%	35.00	26.46	76%
Aspectos vinculados con la prestación de servicios	45.00	37.14	83%	45.00	31.70	70%	45.00	34.37	76%
Aspectos de organización para la prestación de servicios	10.00	10.00	100%	10.00	10.00	100%	10.00	10.00	100%
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>84.15</b>	<b>84%</b>	<b>100.00</b>	<b>73.84</b>	<b>74%</b>	<b>100.00</b>	<b>79.63</b>	<b>80%</b>

**Tabla 4:** Resumen de la calificación técnica

Con apego a la normatividad, se solicitó a los tres concursantes que aclararan imprecisiones encontradas en sus propuestas. Después de calificar todas las propuestas técnicas y llenar las tablas de calificaciones, pero antes de abrir las propuestas económicas, el grupo de evaluadores se reunió para revisar todas las calificaciones asignadas en conjunto, y asegurarse de haber usado los mismos criterios en cada calificación. TM, por conducto de su equipo técnico, realizó una revisión de los documentos de las propuestas que consideraron significativas, observando la existencia de valoraciones inadecuadas en el área relativa a los aspectos de la organización para la prestación de servicios.

Las propuestas fueron nuevamente evaluadas por el subcomité, generando cambios en las calificaciones. En virtud de lo anterior, se evitó la descalificación técnica de la empresa Acciona Infraestructuras México, S.A. de C.V.

Como resultado de la evaluación final, las tres propuestas fueron consideradas solventes, recibiendo las siguientes calificaciones: Abengoa México, S.A. de C.V. 84.15, Acciona Infraestructuras México, S.A. 73.84 y CPI 79.63.

## 7. Acto de la segunda Etapa

Antes de iniciar el acto de apertura de propuestas económicas, en atención a una sugerencia del equipo técnico de TM, la convocante entregó a TM en un sobre cerrado el documento con el techo presupuestal máximo, considerado para pago anual de referencia que estaba autorizada a aceptar. El importe fue de \$321'889,929.44 pesos.

El acto se realizó en la Ludoteca del Centro Cultural Mexiquense, en presencia de los representantes de todas las empresas que concursaron y/o compraron bases que quisieron asistir. Durante el acto se dieron a conocer los resultados de la evaluación técnica, y se procedió a la ruptura de los sellos colocados en la puerta de acceso del recinto en que se habían depositado los sobres (que contenía las tres propuestas económicas). Una vez abiertas, se les dio lectura (Tabla 5).

Licitante	Meses	Pago anual de referencia (millones de pesos)	Pago por servicios (millones de pesos)
<b>ACCIONA</b>	234	\$205.0	\$3,997.2
<b>CPI</b>	234	\$214.0	\$4,173.0
<b>ABENGOA</b>	234	\$179.9	\$3,508.6

**Tabla 5:** Propuestas económicas

Al momento de leer las propuestas económicas, y de haber dado los resultados de la evaluación técnica, se podía inferir cuál era la empresa ganadora; sin embargo, se realizó, de acuerdo a los procedimientos establecidos, a la revisión detallada de las propuestas económicas y de su solvencia.

## 8. La evaluación de la propuesta económica

La evaluación de la información incluida en la propuesta económica de las ofertas se realizó calificando los siguientes rubros:

- Si cumple o no con los requerimientos mínimos solicitados en las bases.
- Si había consistencia entre el precio de los servicios y los de la propuesta técnica.
- Si todos los bienes referidos en las ofertas consideraban el Valor de Mercado.
- Si las propuestas económicas cumplían con el criterio de competitividad; es decir, si no tuvieron un rango de desviación mayor al 30% respecto de la propuesta económica más baja, calculado en términos del valor presente neto a una tasa de descuento del 12% (aplicable al sector público).

La fórmula que se utilizó fue la siguiente:

$$RC = \frac{[VPN(PAR_{i, Evaluada}) - VPN(PAR_{i, Menor})]}{[VPN(PAR_{i, Menor})]} \leq 30\%$$

Donde:

<b>RC</b>	Rango de Competitividad
<b>VPN (PAR<sub>i, Evaluada</sub>)</b>	Valor presente neto descontado a la tasa aplicable al sector público (12%) de los Pagos Anuales de Referencia de la propuesta a evaluar.
<b>VPN(PAR<sub>i, Menor</sub>)</b>	Valor presente neto descontado a la tasa aplicable al sector público (12%) de los Pagos Anuales de Referencia de la propuesta que resulte más baja dentro de las propuestas evaluadas.

Una vez que se determinó la solvencia económica de todas las propuestas, aquellas que resultaron solventes fueron calificadas de acuerdo a su rango de competitividad.

El puntaje de la calificación se determinó según la siguiente fórmula:

$$PE = \frac{VPN(PAR_{i, Menor})}{VPN(PAR_{i, Evaluada})} \times (\text{Puntuación Máxima}),$$

Donde:

<b>PE</b>	Puntaje Total del Pago por Servicios, redondeado a un lugar decimal.
-----------	--

<b>VPN (PAR i, Evaluada)</b>	Valor presente neto descontado a la tasa aplicable al sector publico (12%) de los Pagos Anuales de Referencia de la propuesta a evaluar.
<b>VPN(PAR i, Menor)</b>	Valor presente neto descontado a la tasa aplicable al sector publico (12%) los Pagos Anuales de Referencia de la propuesta que resulte más baja dentro de las propuestas evaluadas.
<b>Puntuación Máxima</b>	100 (cien) puntos

Por lo tanto, el máximo de puntos se obtiene cuando:

$$\text{VPN(PAR } i, \text{ Menor)} = \text{VPN (PAR } i, \text{ Evaluada)}$$

Los valores presentes se calcularon, en modo final, a la fecha de presentación de la Propuesta, para lo cual se utilizó la tasa de descuento anual definida por el gobierno del Estado de México del 12% (doce por ciento). Los valores presentes se calcularon con base en las cifras anuales a Pesos Constantes presentadas por el licitante.

Licitante	Valor Presente neto	Valor presente mínimo	Calificación	Diferencial	Competitividad
<b>ACCIONA</b>	\$1,411.2	\$1,215.7	86.1	16.1%	Aceptada
<b>CPI</b>	\$1,417.3	\$1,215.7	85.8	16.6%	Aceptada
<b>ABENGOA</b>	\$1,215.7	\$1,215.7	100.0	0.0%	Aceptada

**Tabla 6:** Cálculo de variación del rango de competitividad

## 9. Determinación del licitante ganador

En las bases se estableció que la oferta ganadora sería la que obtuviera el mayor puntaje que resultara del Índice de Ponderación Técnico Económico, para lo cual se aplicaría la siguiente fórmula:

$$\text{PTE} = (\text{PT} \cdot \text{T}\%) + (\text{PE} \cdot \text{E}\%),$$

Donde:

<b>PTE</b>	Índice de ponderación Técnico Económico
<b>PT</b>	Puntaje técnico
<b>PE</b>	Puntaje económico
<b>T%</b>	Ponderación asignada a la propuesta técnica (70%)
<b>E%</b>	Ponderación asignada a la propuesta económica (30%)

Los resultados obtenidos se muestran en la Tabla 7:

	<b>Ponderación</b>	<b>ACCIONA</b>	<b>CPI</b>	<b>ABENGOA</b>
<b>Propuesta Técnica</b>	70%	73.84	79.63	84.15
<b>Propuesta Económica</b>	30%	86.15	85.77	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>77.53</b>	<b>81.47</b>	<b>88.91</b>

**Tabla 7:** Resultado final de la calificación de propuestas

En consecuencia, la propuesta de la empresa ABENGOA habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos en las bases de la licitación, y obtenido el mayor puntaje en el Índice de Ponderación Técnico Económico, resultó adjudicada con el contrato de prestación de servicios para realizar el proyecto denominado “Centro Cultural Mexiquense de Oriente”.

#### **V. Valoración general del proceso**

De acuerdo a lo observado por TM, a través del su equipo técnico, el proceso de licitación se desarrolló con apego a la normatividad establecida para los PPS y a las bases de la licitación.

El procedimiento observado por TM, se realizó de manera ordenada, clara, en igualdad de condiciones para todos los participantes y sin contratiempos.

Se destacó el interés legítimo de la SFGEM por favorecer la participación amplia y plural de empresas calificadas, y obtener así una oferta de calidad y precio competitivos.

Es la opinión de TM que la participación de los asesores externos contratados por el IMC, fue dinámica, propositiva y profesional.

#### **VI. Conclusiones y recomendaciones**

TM acompañó todas las etapas del procedimiento de licitación, observando la forma en que se llevaron a cabo, tuvo oportunidad de comentar, y en su caso, recomendar o cuestionar los lineamientos, estrategias y acciones asumidas por los funcionarios públicos, y sus equipos de asesores.

Los funcionarios y sus asesores consideraron en todo momento las inquietudes manifestadas por TM, y cuando lo consideraron prudente, tomaron las acciones correctivas necesarias, o en su caso, hicieron las aclaraciones pertinentes al equipo técnico designado por TM.

Por lo que concierne a la implementación de la propuesta ganadora de la empresa ABENGOA, es conveniente advertir que en caso de que se realicen adecuaciones al proyecto arquitectónico propuesto, y al equipamiento ofertado, estas modificaciones no podrán traducirse en un incremento a su propuesta económica, ya que esto representaría una afectación al interés público y al de las otras dos empresas cuyas propuestas también fueron evaluadas como solventes.

La renta anual fija aproximada por **\$179.9 millones** más IVA, que pagará el Gobierno del Estado de México deberá corresponderse con avances cuantificables del cumplimiento de los objetivos que se fijaron para el CCMO. Por lo cual es conveniente la elaboración y aprobación de indicadores de desempeño que permitan una adecuada vigilancia por las autoridades gubernamentales y la sociedad civil.

Para futuros procesos TM recomienda que los asesores externos coadyuven a propiciar un ambiente positivo, de respeto, manteniendo siempre una actitud objetiva, prudente y responsable en sus intervenciones. Consideramos que la tarea de los asesores externos en este tipo de proyectos resulta, además de necesaria, importante; por lo tanto en opinión de TM, en todo momento deberá estar presente y claro el alcance de su participación y su ámbito de influencia.

De igual manera, para los órganos de vigilancia gubernamentales es recomendable capacitarse en la administración de los contratos PPS, de tal manera que cuando inicie su operación dispongan de un conocimiento cabal de estos novedosos instrumentos que les permita ejercer puntualmente su trabajo. Resultaría oneroso la coexistencia de estructuras gubernamentales y el pago de asesores externos para que realicen los trabajos de estas.

Abril de 2011

**Transparencia Mexicana, A.C.  
Testigo Social**

**Ante Salcedo González**  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana

**José Sheinbaum Yoselevitz**  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana

**Diego Cordera Mora**  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.