

INFORME DEL MONITOREO DE LA LICITACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN PLAN DE BENEFICIOS PARA USUARIOS DENOMINADO PROGRAMA MONEDERO CONVOCADA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

A LA SOCIEDAD EN GENERAL

Informamos la participación de Transparencia Mexicana (TM) como Testigo Social en la Licitación Pública Nacional No. LPN-SD-001/09 para el otorgamiento del permiso para la implantación de un Plan de Beneficios para los Usuarios de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), al que se denomina *Programa Monedero CFE* convocada por la Comisión.

Antecedentes

A principios de 2009 la CFE vio la posibilidad de implementar un programa que cumpliría con las siguientes finalidades primordiales:

- Obtener recursos adicionales para su operación mediante la venta de espacios publicitarios en los avisos-recibo que envía a sus usuarios.
- Ofrecer beneficios económicos a los usuarios a través de un monedero electrónico y una red de negocios asociados.

El 7 y 16 de julio de 2008 la CFE solicitó la orientación a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública (SFP) respecto a la implantación del proyecto que fue denominado: *Programa Monedero CFE*.

La SFP consideró que las bases de datos de usuarios de CFE y los avisos-recibo están sujetos al régimen de dominio público y que era posible que fueran otorgados mediante un permiso, así como era conveniente que el contrato para otorgarlo fuera sometido a licitación, según lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional y por los artículos 4 y 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, a pesar de que la materia salía del ámbito de aplicación de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios de Sector Público.

Dado que el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) tiene la facultad para realizar la tasación de los bienes públicos, con fecha 16 de enero de 2009 la CFE solicitó un valor por página con publicidad del aviso-recibo que pudiera ser considerado el mínimo ofrecido por las empresas a CFE a través del permiso.

La Secretaría de la Función Pública el 12 de diciembre de 2008, designó a TM como Testigo Social para llevar a cabo el monitoreo de la licitación relativa al *Programa Monedero CFE*.

La participación y presencia de TM en estos procesos, no tiene como propósito sustituir a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados sino el ofrecer una visión imparcial que atestigüe la transparencia, equidad, objetividad y honestidad de las partes involucradas en esos procesos.

El soporte principal de esta fuerza son las Declaraciones Unilaterales de Integridad (DUI) que suscriben los participantes de alto nivel en el proceso, en las cuales registran explícitamente el compromiso de abstenerse de realizar actos para que los servidores públicos involucrados en la licitación induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos u otros aspectos que otorguen condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes. Estas Declaraciones representan una afirmación pública del comportamiento ético que la sociedad espera de cada participante en cualquier proceso de licitación; la suma de ellas constituye la

esencia de un Pacto de Integridad. En este caso firmaron DUI los funcionarios de la CFE, incluyendo su Director General, y el licitante que presentó propuesta.

Descripción del Programa

El objeto de la Licitación es el otorgamiento de un Permiso para la implantación de un Plan de Beneficios para el Usuario de CFE, al que se denomina *Programa Monedero CFE*.

Según las Bases de Licitación originales, el Programa Monedero consta entre otros elementos de:

- *La impresión e inclusión de publicidad contratada por el permisionario dentro de los avisos recibo.*
- *El diseño e implantación de un monedero electrónico por parte del permisionario consistente en lo siguiente:*
 - *El permisionario consigue una red de empresas afiliadas.*
 - *El permisionario reparte a todos los usuarios de CFE un monedero electrónico.*
 - *El descuento otorgado por cada Empresa Afiliada se utilizará para cubrir los costos de operación del Programa Monedero CFE, incluyendo Transacciones Electrónicas de abono y redención de puntos, los cuales no deberán ser mayores al 20% del descuento obtenido. El resto se dividirá en dos partes iguales, una de estas para ser acreditado al servicio de energía eléctrica del Usuario, y la otra para ser acumulada en el Monedero Electrónico y poder ser utilizada en compras futuras en las Empresa Afiliadas.*

Desarrollo del proceso de Licitación

Entre el 26 de enero y el 11 de febrero de 2009 se realizaron cuatro Juntas de Aclaraciones de Revisión de Bases, de las cuales, las dos últimas se dedicaron a la revisión del Permiso que firmaría el licitante ganador. A estas reuniones asistieron 10 empresas interesadas, y se atendieron 121 preguntas, sugerencias y aclaraciones.

Las empresas participantes fueron:

Enlaces y Comunicaciones Avanzadas, S.A. de C.V.
ATC Alta Tecnología en Computadoras, S.A. de C.V.
Estrategia Solutions, S.A. de C.V.
ESiglo, S.A. de C.V.
Oki Data de México, S.A. de C.V.
CENTRICOM, S.A. de C.V.
IBS International Business Solution de México, S.A. de C.V.
Z Medios Digitales, S.A. de C.V.
AXCENTRIC, S.A.
COMERGASACON

La CFE recibió comentarios de parte de las empresas interesadas argumentando que era imposible cumplir con el requisito de entregar los avisos-recibo impresos en las respectivas Centrales de Reparto a sólo 23 horas de haber recibido la información para elaborarlos. En las reuniones de prebases, las empresas solicitaron la ampliación de dicho plazo, a lo cual CFE no aceptó y aclaró que actualmente el proceso de impresión de los recibos se lleva a cabo de la siguiente manera: luego de terminar la toma de lectura del ciclo correspondiente, en el transcurso de ese mismo día se imprime el aviso recibo para ser repartido al día siguiente. Una entrega

posterior a las 23 horas, significaría para CFE el costo financiero de al menos dos días sobre el importe total de la facturación. En esa etapa del proceso la CFE no ofreció ninguna solución alternativa a la inquietud presentada por las empresas.

Otras preguntas se refirieron a detalles de las Bases, a las penalizaciones por incumplimiento, a los requisitos para presentar propuestas, al formato actual y permitido de los avisos-recibo y a la información contenida en los mismos.

La convocatoria y las Bases de Licitación se publicaron el 17 de febrero en el Diario Oficial. Únicamente compraron bases dos empresas: AXCENTRIC S.A.P.I de C.V. y FIMPE Fideicomiso F/00185..

- El 2 y el 4 de marzo se realizaron 2 Juntas de Aclaraciones, en las que se desahogaron un total de 42 preguntas. En la primera, la CFE enunció un conjunto de 36 aclaraciones que pasarían a formar parte de las Bases. TM consideró que al menos tres de estas fueron precisiones importantes de cláusulas existentes en las bases: *Para asegurar que el Monedero sea utilizado por los usuarios y por consiguiente darle mayor beneficio a estos, se estableció como Falla de Cobertura del Programa por parte del Permisionario, cuando no se cumpla que "el 45% de los usuarios con monedero CFE activo en cada División de la CFE tengan como mínimo cuatro transacciones en el transcurso del último bimestre, después de dos años de vigencia del Permiso"*
- *"Al menos el 80% del espacio publicitario que el permisionario determine incluir en el Aviso Recibo deberá ser destinado exclusivamente para aquéllas Empresas Afiliadas que otorguen beneficios a través del Monedero CFE", lo anterior, también fue establecido por CFE con el fin de asegurar beneficios en la utilización del Monedero por parte del Usuario.*

Finalmente se estableció que la modalidad de Pre-impresión podrá ser utilizada hasta por el total de los Usuarios considerados en la implementación. En esta modalidad, la impresión de datos de energía eléctrica está a cargo de CFE con suministros del Permisionario (impresora, plantilla del aviso recibo con páginas de publicidad y consumibles, entre otros). En la versión original de la Bases, CFE permitía dicha modalidad en un máximo de 45% de los Usuarios.

AXCENTRIC solicitó visitar las Agencias de Distribución de la CFE en Monterrey, Mexicali y Hermosillo. Transparencia Mexicana asistió a la visita a Monterrey, el 9 de marzo, donde se visitaron también dos Centros de Reparto de la Comisión.

El lunes 23 de marzo se llevó a cabo el acto de apertura de propuestas, según la agenda señalada en las Bases. Al iniciar la sesión, se abrió el sobre que contenía el importe mínimo garantizado determinado por el INDAABIN por el uso del Espacio Publicitario del Aviso-Recibo. Dicho importe resultó ser de 0.00217 \$/página.

Sólo se recibió una propuesta de un Consorcio representado por AXCENTRIC S.A.P.I de C.V. y compuesta por la misma empresa, por CENTRICOM S.A. de C.V., DIGIPRO S.A. de C.V. e INTERNATIONAL BUSINESS SOLUTION DE MEXICO S.A. DE C.V. La CFE revisó en forma cuantitativa la documentación integrante de las Propuestas, verificando que estaba completa conforme lo indicado en el Punto 2.4 de las Bases de Licitación y se encontraba firmada por quien tenía los poderes otorgados para ello. La propuesta se recibió para su posterior análisis detallado.

La propuesta económica de AXCENTRIC propuso como pago unitario a CFE por hoja impresa 0.11\$, mientras que la Participación Mínima Garantizada a CFE Total a valor presente, fue de 135'686,624.00 pesos. La propuesta unitaria presentada, fue superior al determinado por INDAABIN, y conforme a lo establecido en las Bases, se procedió a realizar la prueba de funcionalidad.

El 24 de marzo de 2009 se reunieron los representantes del Consorcio y de CFE, esta última entregó las instrucciones y las bases de datos para que se llevaran a cabo las pruebas de funcionalidad.

El 25 de marzo se llevaron a cabo las pruebas de funcionalidad, de acuerdo con el protocolo establecido por la Comisión, y la evaluación técnica fue realizada por personal de CFE entre los días 23 y 27 de marzo. El 31 de marzo de 2009 la CFE emitió de acuerdo a lo establecido en las bases, el fallo favorable al Consorcio representado por AXCENTRIC.

Participación de TM y Comentarios

TM participó en todas las Juntas de Aclaraciones de revisión de bases, y en las posteriores a la publicación, así como en los eventos de apertura de propuestas, evaluaciones y emisión de fallo. Asimismo sostuvo dos reuniones con personal de CFE.

A lo largo del proceso hizo comentarios sobre las versiones preliminares de las bases, y sobre las definitivas. Los comentarios principalmente se fueron acerca de temas menores, y fueron incluidos o aclarados en las versiones subsecuentes.

Durante el desarrollo de la licitación TM hizo comentarios que merecen ser expuestos, y enunciamos a continuación:

En el numeral 1.3 de Información General, se menciona como objetivo *“un plan de beneficios para los usuarios de CFE”*. Es cierto que el programa Monedero, a través de la tarjeta, representa beneficios económicos para los usuarios, pero en ningún lugar de las Bases se establece algún monto mínimo de descuentos que deben otorgarse a los clientes de CFE, y el criterio de asignación del proyecto se define a través del monto que pagará el permisionario a CFE y no a partir de los beneficios a los usuarios.

Desde la revisión de las primeras versiones de las Bases, Transparencia Mexicana opinó que no se veía ninguna relación entre la impresión de publicidad y los beneficios otorgados a los usuarios de CFE mediante el uso de la tarjeta. TM comentó con CFE dicha inquietud antes de la publicación de las Bases, y esta última respondió que eran conscientes de dicha situación, pero habían decidido mantenerla. Posteriormente, el 2 de marzo, en las aclaraciones a las Bases, CFE incluyó las siguientes precisiones para asegurar beneficios a los usuarios:

- *Cumplir que “el 45% de los usuarios con monedero CFE activo en cada División de la CFE tengan como mínimo cuatro transacciones en el transcurso del último bimestre, después de dos años de vigencia del Permiso.*
- *Al menos el 80% del espacio publicitario que el permisionario determine incluir en el Aviso Recibo deberá ser destinado exclusivamente para aquellas Empresas Afiliadas que otorguen beneficios a través del Monedero CFE*

TM solicitó información que justificara la factibilidad del Programa, misma que fue proporcionada por CFE. Como resultado del análisis de la información a la que tuvo acceso TM creemos que CFE, no presentó de manera documentada los argumentos suficientes para asegurar que lo que solicita es posible, y que los documentos que entregó CFE como sustento no son prueba suficiente de ello, sin embargo TM considera que esta opinión no invalida el procedimiento de licitación ni su resultado. Por otro lado, a pesar de que TM solicitó a CFE establecer desde las Bases un mayor compromiso del Programa con los beneficios a los usuarios, el incumplimiento de la condición relacionada con las 4 transacciones por bimestre no obliga a CFE a cancelar el contrato. Sólo se señala que la entidad podrá hacerlo.



TRANSPARENCIA
MEXICANA

A pesar de que TM reconoce que la modificación en el porcentaje de Avisos-Recibo permitidos en la modalidad de preimpresión (de 45 % a 100%) representó una solución a la imposibilidad planteada por diversas empresas de cumplir con la entrega en 23 horas, el momento en que se realizó dicho cambio se considera inoportuno, ya que CFE lo hizo después de la publicación de la Convocatoria y una vez que había concluido el período para la compra de Bases.

TM considera que es considerable la diferencia entre el pago unitario propuesto por el Consorcio (0.11\$ por hoja impresa) y el mínimo determinado por INDAABIN (0.00217 \$/página). El primero es 50 veces mayor que el segundo.

La diferencia que se observa entre ambas cifras hace pensar que la estimación realizada por el INDAABIN está ajustada a las Bases originalmente planteadas, TM no tiene constancia de que la evaluación realizada por el órgano facultado para ello, haya sido realizada tomando en consideración las precisiones hechas a las Bases por parte de la CFE. De igual forma, TM no tiene manera de comprobar si efectivamente la diferencia del costo por hoja hubiera cambiado considerablemente.

TM no tuvo alcance a los criterios del INDAABIN para establecer el costo por página.

Recomendaciones

El Programa Monedero CFE es muy complejo. La propuesta presentada por AXCENTRIC cumplió con todos los requisitos y condiciones planteadas en las Bases de Licitación. TM recomienda CFE dé seguimiento detallado a la ejecución del Permiso, para que la empresa ganadora cumpla con todos los puntos que constituyen el Permiso firmado entre el Consorcio y la licitante. Especialmente se recomienda que no se hagan modificaciones a los términos del Permiso.

Asimismo es necesario vigilar que el Consorcio representado por AXCENTRIC cumpla con la cobertura en el uso de la tarjeta Monedero comprometida, a los dos años de implantado el Programa. Y, en caso de que no se cumpla, será necesario dar seguimiento a las medidas que tome CFE.

Transparencia Mexicana concluye que el presente proceso de licitación se desarrolló en todo momento de conformidad con las bases del concurso, habiéndose logrado el objetivo de nuestra colaboración.

Transparencia Mexicana, A.C.

Junio de 2009

Analía Babinsky

Testigo Social

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 Sector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.