

INFORME QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA(TM) SOBRE EL MONITOREO DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL NÚMERO 00021001-001-09 (PRIMERA CONVOCATORIA) PARA ADJUDICAR EL CONTRATO REFERENTE A LA OBRA REHABILITACIÓN Y PROTECCIÓN DE PLAYAS EN CANCÚN, PLAYA DEL CARMEN Y COZUMEL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, MÉXICO CONVOCADO POR LA SECRETARÍA DE TURISMO

Introducción:

En el mes diciembre de 2005 como parte de las acciones emprendidas a consecuencia de los efectos producidos principalmente por fenómenos meteorológicos sobre las playas de Cancún, Transparencia Mexicana acompañó el procedimiento de adjudicación del contrato para la Restauración y recuperación de playas de un tramo de 12 kilómetros, en Cancún, Quintana Roo, por la Secretaría de Turismo a través del fideicomiso para la recuperación, preservación y mantenimiento de 12 kilómetros de la zona federal marítimo terrestre de la zona hotelera en Cancún. Transparencia Mexicana emitió un Informe de su acompañamiento en el cual realizó una serie de observaciones/recomendaciones dirigidas al Fideicomiso que se estableció para solucionar los problemas de erosión y que es presidido por el Lic. Rodolfo Elizondo Torres, mismas que a la fecha no han tenido respuesta explícita o implícita, de acuerdo con la información con la que cuenta TM, mismos que se ponen a consideración nuevamente:

1. Los trabajos propuestos para la “Restauración y Recuperación de Playas en un Tramo de 12 km, en Cancún, Quintana Roo” no pueden ser considerados como suficientes para solucionar los problemas de erosión de las playas de Cancún. Éstos solamente mitigan el problema de imagen de las playas y si no se toman acciones con visión de más largo plazo, constituirán una solución parcial que derivará en la ocurrencia de otro estado crítico ante la acción de un evento meteorológico de magnitudes importantes, lo cual es previsible en el futuro cercano. Los eventos meteorológicos presentados a inicio de noviembre del presente, dan cuenta clara que no se solucionó el problema de fondo, ya que erosionó parte significativa de las playas de Cancún.
2. La planeación de acciones a mediano y largo plazo debe tomar en cuenta que la configuración post-Wilma es muy distinta y más crítica que la configuración que se tenía anteriormente.
3. Existen los elementos suficientes para que, en caso que de lugar para que, (en dado caso), los trabajos de recuperación de playas puedan formar parte importante del programa de mediano y largo plazo que efectivamente sea la solución del problema .Existe evidencia suficiente que sugiere que los trabajos de recuperación de playas pueden/deben formar parte del programa a mediano y largo plazo. Siendo una solución efectiva al problema.

4. Dadas la magnitud de la situación y la relevancia social y económica de la zona, debe de quedar claro que para dar solución cabal al problema se ha de garantizar, en lo posible, la consecución de las siguientes etapas: terminación de los trabajos de relleno de playas, restitución del sistema dunar y ejecución de obras complementarias para mitigar la vulnerabilidad del sistema playero.
5. Los problemas existentes en las zonas costeras no se reducen únicamente a la Zona Marítimo-Terrestre, y por lo tanto sugerimos/se sugiere que en la toma de decisiones futuras se debe hacer partícipes en forma integral a otros actores, como el Gobierno del Estado de Quintana Roo, el Municipio Benito Juárez y las instituciones económicas y sociales de la región.
6. Es fundamental establecer un programa de monitoreo permanente para poder dar seguimiento a las soluciones que se vayan implementando y se verifique su compatibilidad con el entorno y desarrollo social, ambiental y económico de la región.
7. Dada la vulnerabilidad de la costa mexicana, el tipo de acciones y políticas de actuación que se están llevando a cabo para el sistema playero entre Punta Cancún y Punta Nizuc deberían de ser implementados como un programa de protección de playas a nivel nacional.
8. En virtud de las experiencias que se han tenido en las últimas décadas, se deben adecuar y/o implementar como programas de política pública planes integrales de manejo costero que minimicen los conflictos entre la explotación del litoral y los procesos naturales, evitando, a la vez, traspasar los problemas de unos sistemas costeros a otros.

Comentarios sobre el proceso de licitación realizado entre marzo y abril de 2009

El proceso de licitación siguió en todo momento lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (LOPSRM). Se respetaron los tiempos y formas para la publicación de bases, la visita al sitio de la obra, las juntas de aclaraciones, la entrega y apertura de propuestas y la emisión del fallo. Cabe señalar que la convocante siempre se mantuvo abierta a las sugerencias y peticiones de los licitantes dentro del marco de la citada ley. Dichos eventos se realizaron en las siguientes fechas:

Evento	Fecha
Publicación de las Bases	5-marzo-2009
Visita a las Instalaciones	10-marzo-2009
1ª Junta de Aclaraciones	11-marzo-2009
2ª Junta de Aclaraciones	18-marzo-2009
3ª Junta de Aclaraciones	24-marzo-2009
Entrega y Apertura de Propuestas	30-marzo-2009

El día 10 de marzo de 2009, se llevó a cabo la visita al sitio a la que asistieron los licitantes interesados. TM no acompañó dicha visita, sin embargo, tuvo conocimiento del contenido del acta de esta reunión.

Como parte de este procedimiento de licitación, se llevaron a cabo tres juntas de aclaraciones, mismas que se llevaron a cabo los días 11 de marzo de 2009, 18 de marzo de 2009 y 24 de marzo de 2009. En presencia de los licitantes interesados en este procedimiento, así como funcionarios públicos de SECTUR, CFE, el Fideicomiso y TM:

Dragamex, S.A. de C.V.
Control de Erosión, S.A. de C.V.
Oceanus Search and Recovery del Sureste, S.A. de C.V.
Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V.
Van Oord Dredging and Marine Contractors, B.V.
Dredging International NV
Estrategia de Ventas Industriales, S.A. de C.V.
Mexicana de Dragados, S.A. de C.V.

La licitación fue declarada desierta en virtud que ninguna de las empresas licitantes cumplió a cabalidad los requisitos que marcaron las bases. A cada una de las empresas se les hizo saber, vía oficio, las causas de desecho de su propuesta. La mayoría de las causas fueron relativas a lo dispuesto en el Anexo Económico de las bases y en menor cantidad; al Anexo Técnico. Entre las causas más relevantes de desecho de las diferentes propuestas se cuentan:

1. Incumplimiento en los tabuladores de salarios.
2. Incumplimiento en la producción diaria requerida de descarga de arena. Esto a pesar de que oficialmente nunca se justificó técnica ni ambientalmente la producción solicitada.
3. Incumplimiento en la producción diaria requerida de cubos para las estructuras.
4. Incumplimiento en los equipos para la ejecución de la obra.
5. Incumplimiento en el material de construcción de las estructuras. Esto a pesar de que oficialmente nunca se justificó, aún cuando uno de los participantes lo solicitó, técnica ni ambientalmente el uso de cubos ni las dimensiones de las estructuras.
6. Incumplimiento de la temporalidad en la programación de la obra.
7. Incumplimientos diversos en lo concerniente a los conceptos de obra.
8. Incumplimientos de las empresas para demostrar su capacidad de ejecutar la obra.

Comentarios de TM

Durante el proceso, sin embargo, fue posible detectar algunos detalles que, si bien, no ponen en duda la legalidad del proceso, sí se considera oportuno mencionar:

1. Existe una administración del proyecto, pero no existe un responsable técnico y jurídico que analice las posibles consecuencias negativas que pudiera tener el proyecto.
2. Se presentó y resolvió una situación legal en la que el Fideicomiso para la restauración, recuperación, sostenimiento y mantenimiento de la Zona Federal Marítimo-Terrestre del Estado de Quintana Roo, quien en las bases publicadas originalmente fungía como convocante, dejó de serlo para otorgar dicha función a la Secretaría de Turismo. El Fideicomiso quedó únicamente como instrumento de pago.
3. Se percibió falta de rigor respecto del cumplimiento de las fechas que inicialmente se habían publicado, al grado que incluso las fechas que en las bases se denominaron “clave” fueron sujetas de modificación. De donde se puede inferir, por la información a la que TM tuvo acceso, que dichas fechas no fueron establecidas por factores de tipo técnico.
4. La obra se licitó sin la presentación de los permisos ambientales correspondientes y, aunque se dijo que se entregarían al ganador, nunca se aseguró de manera oficial que ya se contara con ellos. Obviamente, en ausencia de dichos permisos, la obra no se puede iniciar aún cuando hubiera un ganador de la licitación. Recomendamos que en procedimientos similares, las autoridades competentes hagan un esfuerzo por tener todos los permisos correspondientes, en el ánimo de darle certidumbre a los licitantes sobre este tema.
5. En general, el proceso se llevó a cabo con los tiempos mínimos que permite la ley y ello provocó que en algunas ocasiones la información que sería presentada en los actos (aclaraciones y fallo) no estuviera lista a tiempo, solicitando, la convocante, diferimientos del orden de horas de los eventos.

Comentarios adicionales al margen de la licitación

Los asesores técnicos de TM ponen a consideración de las autoridades responsables los siguientes temas, que sí bien no están relacionados a la licitación, pueden ayudar al diseño de políticas públicas con mayor impacto social y económico.

Aunado a lo anterior, otro aspecto importante que no se tocó fue el relativo al programa y tan solo se presentó un proyecto parcial de recuperación de playas.

1. El elemento esencial en los rellenos de playa es la calidad de arena, sin embargo, se ha priorizado la cantidad y no se le ha dado el debido peso, en la toma de decisiones, a las características mecánicas de los áridos.
2. Tan sólo se ha tratado de resolver los efectos asociados con la erosión y no sus causas, dejando en una situación más débil a los arrecifes coralinos y sistema lagunar (en el caso Cancún).
3. La erosión costera extendida ha sido amplificada por una infraestructura humana inadecuada (incluida la infraestructura destinada a la defensa costera) y un desarrollo demasiado próximo al litoral.
4. La destrucción del hábitat es consecuencia de una construcción y ordenación territorial poco planificadas.
5. Existe una indiscutible pérdida de biodiversidad, particularmente la asociada a los arrecifes coralinos.
6. Hay una contaminación del suelo y de los recursos hídricos, en la medida en que la contaminación de los vertederos se desplazan hacia el litoral (sistema lagunar).
7. Existe una pérdida de propiedad y de posibilidades de desarrollo ante la erosión de la costa que se deben resolver integralmente. Esta erosión se percibe a escala local como la mayor amenaza grave para el mantenimiento de los ingresos dependientes del turismo.
8. En ningún momento se ha planteado la posibilidad y necesidad de emitir un reglamento de uso de las playas recuperadas, mismo que es necesario para obligar a que posteriores construcciones, desarrollos o modificaciones de la infraestructura existente, así como todas las actividades involucradas sean llevadas a cabo sin dañar de nuevo las zonas restauradas

Transparencia Mexicana, A.C.
Testigo Social designado



Mónica Gabriela Ramírez Quijada
Representante Legal
Diciembre de 2009