

A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana (TM) correspondiente al Pacto de Integridad celebrado con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), relativo a la licitación pública internacional electrónica No. 00005003-013-07, para la contratación de "Servicios para la expedición del pasaporte digital mexicano" durante los años 2008 a 2011.

1. Antecedentes

Actualmente la SRE sostiene un contrato con la empresa De La Rue México, S.A. de C.V., a través del cual la empresa provee diferentes servicios para la elaboración del pasaporte mexicano: administración del centro de cómputo, logística de entrega de insumos, soporte al sistema de software usado para la emisión de los pasaportes, y servicios integrados de proveeduría de hardware, mesa de ayuda y mantenimiento (correctivo y preventivo). Así mismo, la empresa provee a la Secretaría dos de los insumos fundamentales para la elaboración del pasaporte: los forros y las películas de seguridad donde se imprimen los datos de personalización correspondientes al ciudadano poseedor del pasaporte.

El contrato que hoy sostienen la SRE y De La Rue México, S.A. de C.V. vencerá a finales de 2007, por lo que la Secretaría decidió licitar los servicios e insumos contratados con dicha empresa, bajo las siguientes consideraciones:

- a) Los cuademillos para pasaportes (incluyendo los forros) serían provistos por la Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores (TIEV) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) La administración del centro de cómputo y la logística de entrega de los insumos (a los centros de producción de pasaportes) quedaría a cargo de la Secretaría misma.
- c) Se licitaría por separado la adquisición de los insumos (películas de seguridad) y la contratación de los servicios necesarios para la expedición de pasaportes, con la finalidad de permitir una participación plural de empresas calificadas, que no fuera limitativa a la participación de los grandes Integradores de pasaportes a nivel mundial, pero que tampoco excluyera su posible participación.
- d) La licitación para la contratación de los servicios para la expedición de los pasaportes debería incluir: 1) el software usado para la emisión de los pasaportes, así como los servicios de soporte al mismo; 2) los servicios integrados de proveeduría de hardware, mesa de ayuda y mantenimiento (correctivo y preventivo), un sitio central para la producción de 10,000 pasaportes diarios, que hoy se tienen contratados con De La Rue México, S.A. de C.V.; y 3) servicios adicionales que hoy no se tienen contratados, que incluyen el establecimiento de un sitio alternativo para la producción de pasaportes en caso de contingencia, y un sitio espejo en el cual se tuviera un respaldo de la información relevante (necesaria para mantener

ininterrumpida la producción de pasaportes en caso de alguna contingencia).

- e) La licitación de servicios además requeriría diferencias en el software que se ofertara para la expedición de pasaportes, respecto al software actual. Por ejemplo, se requeriría que el software ofertado fuera compatible con los estándares de .NET o J2EE (dado que según se explicó en la junta de aclaración de bases, el software utilizado actualmente, en la versión disponible para la Secretaría, no es compatible con dichos estándares).
- f) Las bases de licitación especificarían que la empresa que resultara ganadora entregaría a la SRE una copia compilable del código fuente del software ofertado. Lo anterior con la finalidad de reducir la dependencia tecnológica que la Secretaría tiene actualmente con sus proveedores, y al mismo tiempo asegurar la producción de pasaportes aun en caso de contingencia o conflicto con el proveedor.
- g) El resultado de la licitación debería garantizar en todo momento la continuidad en la elaboración de pasaportes mexicanos, que cumplieran con las características especificadas en el documento "Documentos de viaje de lectura mecánica" de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el cual se considera como el estándar internacional para pasaportes.

Transparencia Mexicana observó y constató que la Secretaría buscó que la licitación fuera un proceso transparente y justo, y que se tomaran las medidas necesarias para que en su caso no quedara duda de ello.

Con base en los criterios citados anteriormente y en apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el día 23 de agosto de 2007 la SRE publicó las bases para la licitación pública internacional electrónica No. 00005003-013-07, para la contratación de "Servicios para la expedición del pasaporte digital mexicano", durante los años 2008 a 2011.

2. Participación de Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana participó como observador presencial y testimonial, para la convocatoria de un Pacto de Integridad con la SRE, en el cual TM designó al Dr. Ante Salcedo González como el Testigo Social, y a la Dra. Elena Algorri Guzmán como el asesor técnico del Testigo Social.

La participación de TM en estos procesos no tiene como propósito sustituir a los órganos administrativos de Vigilancia y control legalmente facultados, sino el ofrecer una visión imparcial que monitoree la transparencia, equidad, objetividad y honestidad con que se conducen las partes involucradas en las diferentes etapas del proceso de adquisiciones.

El soporte principal de esta fuerza son las Declaraciones Unilaterales de Integridad, en cuyo caso deben firmarlas los funcionarios de la entidad convocante al más alto nivel y todos los participantes por parte de las empresas licitantes, y en las cuales expresan su voluntad de conducirse de





manera honesta en el curso de los procesos de licitación obligándose a no incurrir en prácticas de corrupción. Los funcionarios, al más alto nivel, de la SRE firmaron la Declaración. Por parte de los licitantes, las empresas que presentaron propuestas, también firmaron las Declaraciones Unilaterales de Integridad correspondientes.

A lo largo del proceso, Transparencia Mexicana estuvo presente en las siguientes etapas:

- Elaboración del documento de prebases,
- Revisión del mismo en respuesta a los comentarios recibidos después de su publicación en la página de la Secretaría,
- Elaboración de las bases,
- Junta de aclaración de bases,
- Recepción y apertura de propuestas,
- Pruebas de concursantes,
- Revisión de propuestas,
- Elaboración del dictamen, y
- Acto del fallo.

Así mismo, TM visitó un centro de producción de pasaportes para entender los procesos y problemática involucrados, y revisó las inconformidades presentadas por los concursantes durante la licitación y después del fallo (hasta la fecha de elaboración de este reporte).

Además de observar las etapas del proceso mencionadas, TM cuestionó en todo momento los lineamientos y acciones asumidos por la SRE; misma que siempre consideró las inquietudes manifestadas y tomó las medidas necesarias para darles cauce, o hizo las aclaraciones necesarias cuando lo consideró prudente. Entre los cuestionamientos realizados por TM destaca la duda de por qué se separó la licitación de los insumos (películas de seguridad) de la licitación de los servicios, dificultando así la posibilidad de modificar y optimizar los procesos actuales (de forma integral) durante los próximos cuatro años. Al respecto, la SRE contestó que por el momento no se quería modificar los procesos, sino simplemente garantizar la continuidad en la producción de pasaportes de calidad (que cumplieran con los estándares definidos por la OACI), al mismo tiempo que se tuviera una mayor participación en el proceso de licitación, para obtener mejores servicios, a costos competitivos, y con una menor dependencia tecnológica del proveedor.

A lo largo de su participación, TM también hizo recomendaciones puntuales en torno a las bases y prebases, así como a los procedimientos que se suscitaron, contribuyendo a asegurar la transparencia y justicia del proceso. Entre los comentarios y recomendaciones realizados por Transparencia Mexicana, podemos mencionar:

- Las especificaciones del anexo técnico fueron sumamente detalladas en torno a los requerimientos para la prestación del servicio, mientras que los tiempos considerados para la presentación de propuestas eran considerablemente reducidos (especialmente por la complejidad de los anexos técnicos y el nivel de detalle que en ellos se pedía).
- El volumen de servicio a contratar no se debería definir en términos de los presupuestos mínimo y máximo con

que cuenta la SRE (como se hizo en las bases), para evitar confusiones y evitar que el monto ofertado fuera influenciado por dichas cantidades. En su lugar se debió haber buscado otra unidad que midiera la cantidad y calidad del servicio contratado.

En relación al comentario de Transparencia Mexicana respecto a los tiempos reducidos para la entrega de propuestas, la SRE no extendió los plazos en las bases, pero sí lo hizo en la junta de aclaraciones. La preocupación de TM, en torno a que un tiempo reducido combinado con un anexo técnico excesivamente detallado y específico pudiera favorecer al proveedor actual del servicio, se disipó cuando tres empresas, ninguna de ellas el proveedor actual, entregaron sus propuestas completas en el plazo definido en la junta de aclaración de bases; mientras que el proveedor actual (quien en principio sería quien conocería mejor los procesos y requerimientos de la Secretaría) no presentó propuesta alguna a lo largo del proceso de licitación.

Respecto de la propuesta económica, hubo licitantes que al final del proceso manifestaron haberse confundido por la manera como se definió el volumen de servicios a contratar (en términos del presupuesto mínimo y máximo establecidos por la SRE). En la opinión de TM, dicha manifestación no es procedente, debido a que las dudas respecto la propuesta económica se debieron aclarar en la junta de aclaración de bases.

3. Proceso de licitación

El proceso de licitación se realizó sin mayores inconvenientes, en apego a lo estipulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de acuerdo al cronograma de actividades siguiente:

Publicación de prebases en la página de la Secretaría	16-jul-07 al 20-jul-07
Junta interna de revisión de bases	17-ago-07
Publicación de bases	23-agosto-07
Venta de bases	23-agosto-07 al 6-sep-07
Juntas de aclaración de bases	4, 5, 6 de sep-07
Acto de recepción y apertura de propuestas	18-sep-07
Pruebas de concursantes	26, 27 y 28 de sep-07
Elaboración del dictamen	02-oct-07
Acto de fallo	03-oct-07

La SRE buscó asegurar que la licitación contara con una amplia participación de proveedores de servicios e integradores de tecnología en producción de pasaportes, en un proceso transparente y equitativo, garantizando la calidad de los pasaportes y la continuidad en su producción, y reduciendo la dependencia tecnológica de la Secretaría. A continuación se describen los detalles y pormenores más relevantes de la licitación.

Handwritten notes and signatures at the bottom left of the page.

3.1 Publicación de prebases en la página de la Secretaría

La Dirección de Reingeniería de Sistemas de la Dirección General de Comunicaciones e Informática (DGCI) de la SRE elaboró el borrador de las bases de la licitación, mismo que fue revisado y publicado en su página web conforme al cronograma de actividades mencionado anteriormente.

3.2 Junta interna de revisión de bases, publicación de bases, y venta de bases

Tomando en cuenta los comentarios y preguntas recibidas electrónicamente después de haber publicado el documento de prebases en la página de la SRE, y tomando en cuenta los comentarios, inquietudes y recomendaciones expuestas por TM durante la junta interna de revisión de bases, se elaboró el documento de las bases para la licitación pública internacional No. 00005003-013-07, para la contratación de "Servicios para la expedición del pasaporte digital mexicano" durante los años 2008 a 2011. Este documento fue publicado el 23 de agosto de 2007, y estuvo a la venta desde su fecha de publicación hasta el 6 de septiembre de 2007.

3.3 Junta de aclaración de bases

De acuerdo a lo estipulado en las bases de la licitación, los días 4, 5, y 6 de septiembre de 2007 se celebraron las juntas de aclaración de bases, en las cuales participaron las siguientes 28 empresas: 1) 3M México, S.A. de C.V., 2) Arrendamientos y Servicios en Computación, S.A. de C.V., 3) Bearingpoint México, S. de R.L. de C.V., 4) Bundesdruckerei GmbH, 5) Centro de Productividad Avanzada, S.A. de C.V., 6) Cosmocolor, S.A. de C.V., 7) De La Rue Internacional Limited, 8) De La Rue México, S.A. de C.V., 9) EDS de México, S.A. de C.V., 10) EMC2 Computer Systems México, S.A. de C.V., 11) Giesecke & Devrient de México, S.A. de C.V., 12) Grupo de Consultoría Forma, S.A. de C.V., 13) Hewlett-Packard México, S.A. de C.V., 14) Image Technology México, S.A. de C.V., 15) Indra Sistemas México, S.A. de C.V., 16) Mainbit, S.A. de C.V., 17) Microformas, S.A. de C.V., 18) Neology, S. de R.L. de C.V., 19) Oki Data de México, S.A. de C.V., 20) Safe ID Solutions AG, 21) Sagem Defense Sécurité, S.A., 22) Scitum Integración, S.A. de C.V., 23) Sixsigma Networks México, S.A. de C.V., 24) Sonda-Pissa, S.A. de C.V., 25) Técnica Comercial Vilsa, S.A. de C.V., 26) T-Systems, S.A. de C.V., 27) Vangent México, S.A. de C.V., y 28) Vision Holdings México, S.A. de C.V.

Entre las aclaraciones y precisiones hechas, destacan las siguientes:

- Se extendió tres semanas el plazo para la entrega de propuestas, y para la realización de pruebas de laminado.
- La licencia para el uso, y la modificación en caso de contingencia, del código fuente para la expedición del pasaporte se redujo de 99 años (como estaba especificado en las bases) a los cuatro años de vigencia del contrato.
- Se aclaró que el software actual MIDIS no podía ser ofertado, porque no cumplía con las nuevas especificaciones y requerimientos de la Secretaría; sin

embargo el proveedor actual podría ofertar una versión actualizada de dicho software (en igualdad de condiciones con los otros concursantes) que sí cumpliera con los requerimientos especificados en las bases.

En total, la sesión de aclaración de bases se dio por terminada hasta que todos los concursantes manifestaron que no había más aclaraciones por realizar.

3.4 Acto de recepción y apertura de propuestas, y sesiones de pruebas de los concursantes

El 18 de septiembre de 2007 se celebró la junta de recepción y apertura de propuestas, durante la cual se recibieron las propuestas de las siguientes tres empresas: 1) Indra Sistemas México, S.A. de C.V., 2) Vangent, S.A. de C.V., y 3) Vision Holdings México, S.A. de C.V.

Durante el acto de recepción y apertura se abrieron públicamente los paquetes que contenían las propuestas, se revisó que cada una de ellas estuviera completa (verificando que contuvieran todos los documentos requeridos en las bases); y por haber estado cuantitativamente completas, las tres proposiciones fueron aceptadas. Todas las páginas de las tres propuestas fueron rubricadas públicamente por los representantes legales de las empresas participantes, los representantes de la SRE y el Testigo Social. Posteriormente, todas las páginas de dichas propuestas fueron folladas.

Las ofertas económicas de las propuestas aceptadas fueron:

Empresa	Importe total (M.N.)
Indra Sistemas México, S.A. de C.V.	\$178,879,378.36
Vangent, S.A. de C.V.	\$240,829,856.00
Vision Holdings México, S.A. de C.V.	\$244,650,832.22

Durante esta reunión se asignaron fechas para que los concursantes realizaran las pruebas técnicas especificadas en las bases, de acuerdo al siguiente cronograma: Indra Sistemas México, S.A. de C.V. el día 26 de septiembre de 2007; Vangent, S.A. de C.V. el día 27 de septiembre de 2007; y Vision Holdings México, S.A. de C.V. el día 28 de septiembre de 2007. Las tres empresas realizaron sus pruebas los días señalados, contando con 12 horas para su realización, en presencia Transparencia Mexicana. Las tres empresas cumplieron con todas las pruebas especificadas en las bases.

3.5 Evaluación de propuestas

La Dirección de Reingeniería de Sistemas de la Dirección General de Comunicaciones e Informática (DGCI) de la SRE revisó (en presencia del Testigo Social de Transparencia Mexicana) que las propuestas cumplieran con los requisitos técnicos establecidos en las bases. Las tres propuestas entregadas pasaron la revisión técnica, y posteriormente la revisión económica.

Durante esta etapa del proceso, la SRE detectó que en el caso de las empresas Indra Sistemas México, S.A. de C.V. y

Handwritten notes:
sas
MEX



Vision Holdings México, S.A. de C.V. hubo pequeños errores de cálculo en sus propuestas económicas. En ambos casos, al sumar el costo desglosado de los servicios ofertados no se obtenía la cantidad total ofertada. En el caso de Indra Sistemas México, S.A. de C.V. el total ofertado fue de \$178,879,378.36 M.N., mientras que la suma de los costos desglosados daba un total de \$178,879,372.32 M.N. (un error de \$6 pesos). En el caso de Vision Holdings México, S.A. de C.V. la cantidad total ofertada fue de \$244,650,832.22 M.N., mientras que la suma desglosada resultaba en un total de \$244,650,871.2 M.N. (un error de \$39 pesos). Dado que en ambos casos el error no marcaba ninguna diferencia significativa en el monto ofertado, y el error se podría entender como una imprecisión que resulta del redondeo de las cantidades sumadas, con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la SRE aceptó las propuestas económicas a reserva de que durante el acto del fallo los concursantes aclararan y corrigieran su error.

3.6 Elaboración del dictamen y acto de fallo

Después de aprobar las tres propuestas por cumplir con las especificaciones técnicas y económicas, haber pasado las pruebas especificadas en las bases, y haber sido evaluadas y consideradas como económicamente solventes, la Secretaría adjudicó el fallo de la licitación a la empresa Indra Sistemas México, S.A. de C.V., por haber realizado la oferta económica más baja.

De esta manera, el fallo (emitido el 3 de octubre de 2007) quedó como sigue:

Importe total ofertado por el periodo	Importe total mínimo adjudicado	Importe total máximo que se podrá ejercer
\$178,879,372.32 moneda nacional	\$178,879,372.32 moneda nacional	\$299,130,434.78 moneda nacional

Durante el acto del fallo manifestaron estar en desacuerdo con el resultado del mismo las empresas Vangent, S.A. de C.V., y Vision Holdings México, S.A. de C.V., argumentando que la propuesta económica de Indra Sistemas México, S.A. de C.V. no debería ser considerada como económicamente solvente por estar muy por debajo del presupuesto mínimo estimado por la Secretaría en las bases de la licitación.

Al respecto la SRE agregó al documento del fallo que con fundamento en los Artículos 36 fracciones I, II, antepenúltimo y último párrafos, 36 bis fracción I y último párrafo, 37 y 47 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 41, 46 y 56 de su Reglamento, así como el inciso i) numeral 9 de las bases de licitación, y por haber cumplido con los requerimientos técnicos y económicos solicitados por la Secretaría, y ser solvente su propuesta, y ofertar los precios aceptables mas bajos para la dependencia, se adjudicó la partida a Indra Sistemas de México, S.A. de C.V.

4. Valoración del proceso

De acuerdo a lo observado por Transparencia Mexicana, el proceso de licitación se desarrolló en orden, con claridad y

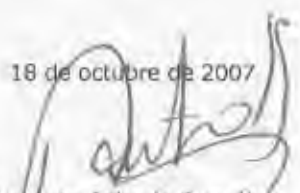
transparencia, y sin contratiempos importantes sustentado en todo momento, por un interés legítimo de la SRE por favorecer la participación amplia y plural de empresas calificadas, y encontrar así una oferta de calidad y precio competitivos. El proceso se apegó, en todo momento, a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, resultando en una gama de ofertas que competían cabalmente en términos de la calidad del servicio ofertado y el precio de la oferta. Como resultado, la Secretaría podrá recibir los servicios contratados, cumpliendo con los requerimientos del estándar internacional para la elaboración de pasaportes, a un precio sumamente competitivo, y sin tener una dependencia tecnológica en el proveedor.

La presente licitación redituará además en un ahorro de presupuesto importante. Actualmente la Secretaría gasta 8.3 millones de dólares al año para la expedición de pasaportes; con el nuevo contrato de servicios licitado la Secretaría gastará 4.9 millones de dólares al año, lo que representa un ahorro del 41%.

A pesar de que antes y después del fallo se manifestaron inconformidades ante la Secretaría de la Función Pública, la opinión de Transparencia Mexicana es que el proceso de licitación fue equitativo para todos los participantes, y en ningún momento favoreció la participación de ninguno de ellos.

De acuerdo a lo expuesto en este reporte, el proceso de licitación cumplió con los lineamientos establecidos por la SRE desde un principio, en apego a las leyes correspondientes, y en un entorno de transparencia y equidad. En la opinión de Transparencia Mexicana, la Secretaría realizó un buen trabajo en cuanto a fomentar la participación plural de proveedores de servicio e integradores, pero sin poner en riesgo la calidad, ni la continuidad en la producción de los pasaportes mexicanos.

18 de octubre de 2007


Dr. Ante Salcedo González
Testigo Social designado por
Transparencia Mexicana, A.C.


Dra. María Elena Algorri
Asesor Técnico designado por
Transparencia Mexicana, A.C.