



# GACETA DEL GOBIERNO



ESTADO DE MÉXICO

Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México

REGISTRO DGC NUM. 001 1021 CARACTERISTICAS 113282801

Director Técnico: M. en D. José Octavio Tinajero Zenil

Mariano Matamoros Sur No. 308 C.P. 50130  
Tome CXCI A:2023/001/02  
Número de ejemplares impresos: 300

Toluca de Lerdo, Méx., lunes 23 de mayo de 2011  
No. 94

## SUMARIO:

### SECRETARIA DE FINANZAS

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACION COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DEL PROYECTO DE PRESTACION DE SERVICIOS DENOMINADO "PROLONGACION DE LA AVENIDA SOLIDARIDAD - LAS TORRES, EN SUS EXTREMOS ORIENTE Y PONIENTE, Y MODERNIZACION DE LA VIALIDAD EXISTENTE", AL QUE CONVOCO EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACION COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DE LA LICITACION DEL PROYECTO DE PRESTACION DE SERVICIOS DENOMINADO CENTRO CULTURAL MEXIQUENSE DE ORIENTE, CONVOCADA POR EL INSTITUTO MEXIQUENSE DE CULTURA.

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACION COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DEL PROYECTO DENOMINADO "HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DE ZUMPANGO" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACION EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DEL PROYECTO DENOMINADO LIBRAMIENTO DE LA CABECERA MUNICIPAL DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA CON DIRECCION A NICOLAS ROMERO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACION COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION DEL PROYECTO DE PRESTACION DE SERVICIOS DENOMINADO "PUENTE VEHICULAR EN LAS AVENIDAS PROLONGACION MADERO Y JAMES WATT EN CUAUTITLAN" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

## "2011. AÑO DEL CAUDILLO VICENTE GUERRERO"

### SECCION TERCERA

## PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

### SECRETARIA DE FINANZAS



TRANSPARENCIA  
MEXICANA

INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DEL PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENOMINADO "PROLONGACIÓN DE LA AVENIDA SOLIDARIDAD - LAS TORRES, EN SUS EXTREMOS ORIENTE Y PONIENTE, Y MODERNIZACIÓN DE LA VIALIDAD EXISTENTE", AL QUE CONVOCÓ EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

#### A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el monitoreo de la licitación pública internacional electrónica No. 44937001-003-08, para el desarrollo del Proyecto de Prestación de Servicios denominado "Prolongación de la Avenida Solidaridad - Las Torres, en sus extremos oriente y poniente, y modernización de la vialidad existente". En este proyecto se involucraron funcionarios de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (la SFGEM), de la Dirección General de Vialidad (DGV) y de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México (SCGEM).

#### I. Colaboración de Transparencia Mexicana

Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, por acuerdo tomado de manera conjunta, invitaron a Transparencia Mexicana, A.C. (TM) a colaborar en el monitoreo de las licitaciones de la primera generación de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) bajo la figura de Testigo Social (TS).

Es la primera vez que TM recibe una invitación, en el caso de monitoreo de licitaciones, en la que el poder Legislativo y Ejecutivo, conjuntamente solicitan su colaboración. A mediados de 2008, se formalizó la colaboración entre el Gobierno del Estado de México (GEM), a través de la SFGEM, y TM.

Como Testigo Social de los proyectos, TM formó parte del Comité de Proyectos con derecho a voz, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia de PPS.

La colaboración de TM en materia de monitoreo de contrataciones, tiene por objeto dar a conocer las condiciones en las que se desarrollan las adjudicaciones de los contratos. La labor de TM no sustituye el trabajo de los órganos y mecanismos de control, formalmente establecidos, por lo tanto, los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de licitación que monitorea, no son vinculantes.

TM es un observador ciudadano que colabora en los procedimientos de contratación planteando comentarios, preguntas y recomendaciones que contribuyan a crear las mejores condiciones bajo las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

TM colabora en los procedimientos de licitación, a partir de la revisión y análisis de las bases de los concursos, la asistencia a reuniones internas de la entidad convocante, así como a las reuniones oficiales establecidas como parte del procedimiento de licitación.

TM observa que las condiciones establecidas como requisitos para la integración de las propuestas, sean equitativas, apegadas a derecho, claras, y que los elementos de evaluación sean objetivos, de manera que generen confianza y certidumbre a todos los actores de una licitación.

El monitoreo de TM se lleva a cabo con el ánimo de que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa.

Para realizar el monitoreo de esta licitación, TM designó a un equipo técnico responsable de la colaboración integrado por el Doctor Ante Salcedo y el Licenciado José Sheinbaum.

El equipo técnico designado por TM tuvo la tarea de revisar y analizar las bases del concurso, realizar comentarios, recomendaciones y plantear preguntas para entender la racionalidad de la toma de decisiones, darle seguimiento al desarrollo del procedimiento de licitación y finalmente, integrar el presente informe.

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Algunas sesiones del Comité de Proyectos.
- Revisión de bases y anexos del concurso.
- Publicación de la convocatoria.
- Modificación del documento de bases, en respuesta a los comentarios recibidos después de su publicación.
- Visita al sitio destinado para la ampliación de la vialidad Las Torres.
- Juntas de aclaraciones.
- Eventos convocados por la SCGEM, para explicar a los licitantes los alcances de la oferta de BANOBRAS para participar en el financiamiento de los proyectos PPS.
- Recepción y apertura de propuestas.
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas.
- Elaboración del dictamen.
- Acto de fallo.

TM no acompañó el diseño de los estudios de costo-beneficio, en virtud de que su colaboración inició después de que la Cámara de Diputados del Estado de México autorizó la realización de los cinco proyectos PPS.

A lo largo de su colaboración, TM hizo recomendaciones puntuales al GEM a través del grupo de trabajo designado para ello. El objeto de realizar observaciones y comentarios a las bases y demás documentos, es el de contribuir a generar las condiciones de equidad, objetividad, imparcialidad y apego a la normatividad aplicable.

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

- Filmar y grabar los eventos públicos y privados de la licitación.
- Establecer elementos claros para la evaluación de los proyectos, así como para la definición de los responsables de realizar dicha evaluación, y la mecánica de trabajo.
- Aplicar un mecanismo para el sostenimiento de las ofertas, que puede ser una fianza, 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 a los licitantes la estructura y la mecánica de funcionamiento del Fideicomiso.
- Integrar el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas, a través de un sobre cerrado, del que tuvo conocimiento únicamente el Comité de Proyectos.
- Existen proyectos en los que los criterios técnicos planteados en las bases de licitación, limitan la participación de posibles concursantes. Por ello TM recomendó revisar los requisitos referentes a la experiencia técnica que se solicitaban en las bases, para que estuvieran en concordancia con las características y magnitud del proyecto.

- Realizar una revisión preliminar y final de los resultados de la evaluación técnica, por parte del GEM.

La DGV de la SCGEM y sus asesores, en respuesta a las observaciones manifestadas por TM, tomaron las acciones necesarias para darles cauce o para hacer las aclaraciones a que hubiera lugar, con la intención de explicar a TM la razón de sus decisiones.

## II. Ampliación y modernización de la vialidad Las Torres

La DGV realizó, bajo el esquema PPS, el proyecto de la ampliación y modernización de la vialidad Las Torres, el cual incluye desarrollar, financiar, construir y operar la prolongación de la avenida Solidaridad - Las Torres, en sus extremos oriente y poniente, y la modernización de la vialidad existente.

TM conoció a detalle el planteamiento del proyecto y su justificación. La vialidad Las Torres es una de las principales avenidas de la ciudad, que circula debajo de las torres de distribución eléctrica, y que tiene un potencial de crecimiento amplio.

Las limitantes actuales de la vialidad Las Torres son la longitud reducida y la falta de conexiones con otras avenidas importantes de la ciudad.

La ampliación de Las Torres contempla la extensión de la vialidad en sus extremos oriente y poniente, de tal forma que su trazo sea paralelo a la parte oriente del Paseo Tollocan, iniciando en el entronque con la avenida 16 de Septiembre y terminando en la intersección con la carretera federal México -Toluca.

El proyecto se dividió en tres tramos:

- 1) El extremo oriente que va del boulevard Miguel Alemán Valdés ("Boulevard Aeropuerto") a la carretera federal México -Toluca;
- 2) El tramo que va de la avenida Torres Chicas al boulevard Aeropuerto; y
- 3) El extremo poniente que conecta a la avenida Torres Chicas con la avenida 16 de septiembre.

En particular, el proyecto contempla la construcción de múltiples pasos a desnivel que mejorarán la conectividad y los cruces con otras vialidades (como se ilustra en la Figura 1).

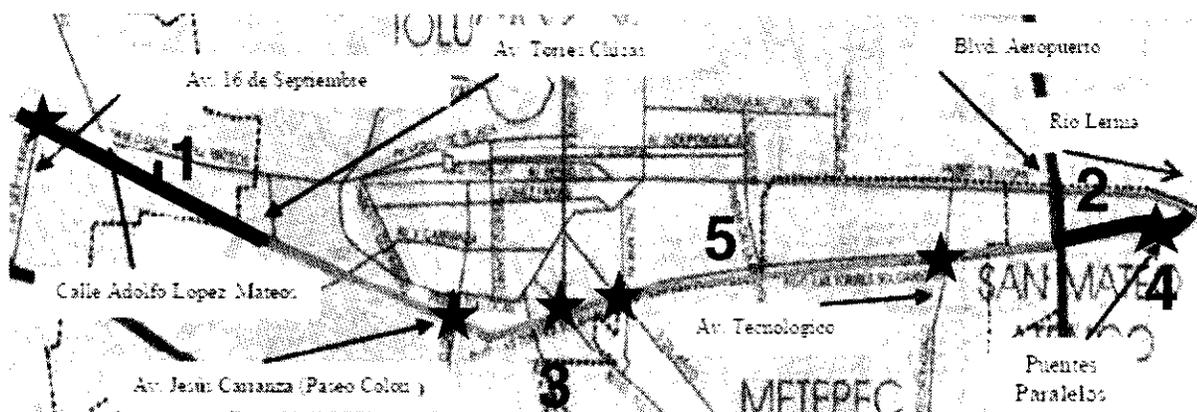


Figura 1: Proyecto de ampliación y modernización de Las Torres

- 1) Prolongación de 4.3 Km. en el extremo oriente de la vialidad Las Torres.
- 2) Prolongación de 4.6 Km. en el extremo poniente de la vialidad Las Torres.
- 3) Construcción de cinco pasos a desnivel.
- 4) Construcción de dos puentes paralelos que pasen arriba del Río Lerma.
- 5) Modernización del tramo existente en 15 Km.

La prolongación en el extremo oriente inicia en la intersección con el Boulevard Aeropuerto, y termina en el entronque con la carretera federal México - Toluca. Los trabajos de ampliación comprenden la construcción de dos cuerpos con longitud aproximada de 4.2Km, cada uno de los cuales tendrá un ancho de calzada de 10.5m, para albergar 3 carriles de circulación de 3.5m de ancho; y asimismo contará con banquetas de 3m de ancho en la parte exterior, y una faja separadora central de ancho variable. En este tramo se considera la construcción de 2 puentes paralelos para librar el Río Lerma.

La prolongación en el extremo poniente inicia en el cruce de Las Torres con la avenida Torres Chicas, y termina en el entronque con la avenida 16 de Septiembre. Los trabajos contemplan la construcción de dos cuerpos con una longitud aproximada de 4.6Km, cada uno de los cuales tendrá un ancho de calzada de 10.5m, para albergar 3 carriles de circulación de 3m de ancho cada uno. Se contará con

banquetas de 3m de ancho en la parte exterior, y una faja separadora central de ancho variable. La conexión en el entronque con la avenida 16 de Septiembre se hará mediante un distribuidor; adicionalmente se construirá una gasa de distribución que encausará el tránsito proveniente de la avenida Paseo Adolfo López Mateos y la avenida Las Torres.

Además de lo anterior, el GEM construirá una calle que servirá como acceso a la avenida Paseo Adolfo López Mateos desde la avenida Las Torres, que comprenderá dos cuerpos cuya longitud será de 300m, y tendrán un ancho de calzada de 10.5m, albergando 3 carriles de circulación, de 3.5m de ancho cada uno. Ésta calle contará con banquetas de 3m de ancho en la parte exterior, y también con una faja separadora central de ancho variable.

Al tramo central, ya existente, que va desde el cruce con la avenida Torres Chicas, hasta el cruce con el Boulevard Aeropuerto, solamente se le dará la conservación y mantenimiento integral que necesita. Sin embargo, a lo largo de éste tramo se construirán cuatro pasos vehiculares a desnivel (deprimidos) para los cruces con las siguientes avenidas: Salvador Díaz Mirón y 5 de Mayo, Pino Suárez, Jesús Carranza y Paseo Colón, y Tecnológico. De acuerdo al estudio costo-beneficio presentado al inicio del proyecto, el costo total contempla los grandes rubros (incluyendo IVA) presentados en la Tabla 1:

PARTIDA	SUBTOTAL	IVA	TOTAL (INCLUIDO IVA)
Inversión Inicial	1,038,621,447.99	155,793,217.20	1,194,414,763.20
Derecho de Vía	185,107,544.61	0	185,107,544.61
Operación	40,121,289.28	6,018,193.39	46,139,482.67
Mantenimiento	218,071,680.24	32,710,752.04	250,782,432.28
Conservación	435,202,008.78	65,280,301.32	500,482,310.10
<b>Total Costo Base</b>	<b>1,917,124,068.91</b>	<b>259,802,463.95</b>	<b>2,176,926,532.86</b>

Tabla 1: Costo base del proyecto (Consolidado)

Considerando que además de la ampliación y modernización de la vialidad existente, el proyecto contempla la operación y mantenimiento de la vialidad durante un periodo de 25 años (a partir de la firma del contrato), el monto estimado para la realización del proyecto es de **2,200 millones de pesos**.

Los principales beneficios que se obtendrán con el proyecto, de acuerdo al estudio costo-beneficio realizado por el GEM son: el aforo diario promedio de la avenida Las Torres pasará de 28,000 a 33,000 vehículos; la circulación será continua desde Lerma hasta Zinacatepec; y la velocidad promedio de circulación estimada será de 45Km/hora, permitiendo que de extremo a extremo el tiempo de recorrido se reduzca de 45 a 20 minutos. El proyecto pretende garantizar en el largo plazo la conservación de la carretera con un índice de rugosidad de al menos 2.81 que es el óptimo.

El proyecto Las Torres considera lo siguiente:

- El proyecto será licitado en términos de una contratación de servicios por un periodo de hasta 25 años.
- El ganador de la licitación construirá la infraestructura necesaria para brindar los servicios requeridos por el Estado, utilizando recursos financieros propios, o adquiriendo deuda para ello.
- El ganador además operará la infraestructura construida o instalada durante el periodo de contratación, ofreciendo al Estado los servicios que este haya contratado.
- Al finalizar los 25 años, la infraestructura construida y/o instalada será propiedad del Estado, sin necesidad de realizar pago adicional.
- El ganador recuperará su inversión a través de un cobro mensual por los servicios ofrecidos, siempre y cuando éstos cumplan con los criterios de calidad que sean establecidos a la firma del contrato.

Para garantizar el pago de los servicios, el GEM, establecerá un fideicomiso en una institución financiera, para lo cual compromete los ingresos provenientes del impuesto sobre las nominas.

### III. Asesores externos

De acuerdo a lo que TM conoció por el GEM, la DGV en coordinación con la SFGEM, contrató a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, financieros y legales, para que le auxiliaran en la elaboración del estudio correspondiente para determinar los alcances y características del proyecto, elaborar el estudio costo-beneficio y elaborar los documentos de las bases, sus anexos y el modelo de contrato de la licitación.

TM no monitoreó los procesos y condiciones de contratación de las firmas de asesores externos. TM tampoco conoció los detalles contractuales, ni administrativos de dicha relación.

Los asesores, de acuerdo con la información a la que tuvo acceso TM, también establecieron la metodología que posteriormente se utilizó para evaluar las propuestas, y participaron en todas las etapas de la licitación: juntas de aclaraciones, recepción de propuestas, evaluación de propuestas, en la elaboración del dictamen final y fallo.

La participación de los asesores técnico, financiero y legal estuvo supervisada por el área contratante (la DGV), así como por la SFGEM.

Los asesores externos contratados por el GEM fueron:

- Ingeniería Civil con Excelencia, S.A. de C.V., quien elaboró el estudio costo-beneficio del proyecto.
- SEAVI, quien se encargó de definir las características y alcances del proyecto, así como de elaborar los anexos técnicos de la licitación y definir la metodología de evaluación.
- PROTEGO, quien se encargó de los aspectos económicos y financieros de la licitación.
- Jáuregui, Navarrete y Nader S.C., quien acompañó el proceso en todas las etapas críticas (elaboración de bases, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas, etc.), y que también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Evaluación.

#### IV. Desarrollo de la licitación

A finales del año 2008, se presentó la crisis financiera internacional que trajo consigo incertidumbre y riesgo para las inversiones a largo plazo, especialmente para aquellas que además implicaban la utilización de moneda extranjera. Ante esta crisis, y en atención a la petición de todas las empresas participantes, TM fue testigo de que el GEM, tomó diferentes acciones, encaminadas a crear un clima de certidumbre entre los interesados en el proyecto, como la extensión de plazos para la entrega de propuestas (del 27 de noviembre de 2008 al 10 de marzo de 2009).

Las medidas que el GEM tomó, se plantearon a la espera de que los mercados financieros se estabilizaran y los bancos nuevamente ofrecieran créditos atractivos; además de dar oportunidad a una serie de intensas negociaciones con instituciones financieras que buscaban promover el financiamiento del proyecto.

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

En opinión de TM, la SFGEM y la DGV buscaron que la licitación contara con una amplia participación de empresas y consorcios con la capacidad para realizar el proyecto, para lo cual llevaron a cabo promociones (*Road Shows*) a nivel nacional e internacional, de acuerdo a lo dado a conocer a TM por la SFGEM.

El proceso de licitación se realizó de acuerdo al cronograma de actividades que se muestra en la Tabla 2.

<b>Etapas de la licitación</b>	<b>Fecha original</b>	<b>Fecha modificada</b>
Publicación de bases	14 de agosto de 2008	
Venta de bases	Hasta el 10 de noviembre de 2008	Hasta el 23 de febrero de 2009
Juntas de aclaraciones (7 juntas)	29 de agosto de 2008	3 de septiembre de 2008 18 de septiembre de 2008 9 de octubre de 2008 27 de octubre de 2008 5 de febrero de 2009 25 de febrero de 2009
Visita al sitio	8 de septiembre de 2008	
Acto de la primera etapa (presentación de propuestas)	27 de noviembre de 2008	10 de marzo de 2009
Acto de la segunda etapa (apertura de propuestas económicas)	10 de diciembre de 2008	15 de abril de 2009
Acto del fallo	12 de enero de 2009	29 de mayo de 2009

**Tabla 2:** Cronograma de actos del proceso de licitación

#### Comité de Proyectos

Previo a la publicación de las bases de la presente licitación, el 29 de abril de 2008, el GEM estableció el Comité de Proyectos con el objeto de dar seguimiento y dirección al proceso de la licitación, dar oficialidad a los actos y documentos relacionados, así como aconsejar y coadyuvar a la convocante en el proceso licitatorio.

TM se integró a los trabajos del Comité de Proyectos a partir de su tercera sesión ordinaria.

El Comité de Proyectos estuvo integrado de la siguiente manera:

- Presidente: Ing. Arturo Lugo Peña, Director General de Vialidad del Estado de México.
- Vocal: Lic. Francisco González Ortiz Mena, Director General de Financiamiento de Proyectos de la SFGEM.
- Secretario Ejecutivo del Comité: Lic. Luis Enrique Guerra García, Coordinador de Planeación, Programación y Control Técnico de la SCGEM.

- Secretario Técnico del Comité: Lic. José Antonio Rodarte Leal, Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales de la SCGEM.
- Prosecretario Técnico del Comité: Lic. Marcos Colín Jaimes, analista especializado de la SCGEM.
- Dr. Máximo Evia Ramírez, Representante Titular del Comité y Coordinador de Control de Gestión de la Secretaría General de Gobierno.
- Ing. Mario Esteban Chávez Alvarado, Representante Titular y Director de Control y Evaluación de la Obra Pública de la Secretaría de la Contraloría.
- C.P. Sergio Enríquez Escalona, Representante Suplente y Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.
- Lic. María del Mar Rueda Ávila, Representante Titular y Asesora del Subsecretario de Tesorería de la SFGEM.
- Lic. José Sheinbaum y Dr. Ante Salcedo, Asesores Técnicos designados por TM, con derecho a voz.

**1. Publicación de pre-bases en la página de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México**

Por recomendación de TM, la Dirección General de Vialidad publicó en la página web del Gobierno del Estado de México el documento de pre-bases, con el objeto de que fuera conocido por posibles concursantes, y éstos pudieran emitir comentarios antes de la publicación de las bases definitivas.

Como resultado de la publicación las pre-bases de la licitación, se recibieron comentarios por parte de CEMEX, Banco Santander, y Desarrolladora Metropolitana. TM observó que los comentarios realizados a los documentos no implicaron ninguna modificación sustantiva a las pre-bases publicadas, y todos fueron analizados por los funcionarios responsables, en igualdad de condiciones.

**2. Reuniones de revisión de pre-bases**

Previo a la publicación de las bases, TM, los funcionarios del GEM y sus asesores, sostuvieron reuniones de trabajo a lo largo de las cuales los Asesores Técnicos de TM manifestaron comentarios y recomendaciones a las pre-bases.

El GEM incorporó a las bases, la mayoría de los comentarios manifestados por el equipo técnico designado por TM. El GEM decidió no considerar para su incorporación, la sugerencia de TM respecto a que el documento de bases podría incluir cuadros de información con conceptos que no estaban definidos con precisión dentro de las mismas bases (ver figura 2, por ejemplo), argumentando que las propuestas de los licitantes podrían incluir formas de agregación distintas que habría que respetar en la definición de los servicios ofertados. Esto, en opinión de TM, podría dificultar la evaluación de las propuestas técnicas, en el sentido de que no podrían ser equiparables.

Sección VII

Formato FPE/06 Presupuesto de Operación de la Vialidad Proyecto

Empresas que conforman al Licitante		Tramo:		Fecha:												
Licitación Num.:		Sección (1):		Hoja N°:												
(NOTESE LOS DOS ÚLTIMOS DÍGITOS DE CADA AÑO E INICIAL DEL MES)																
No	Conceptos (2)	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Total (3)	Años											
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...	25
	Concepto 1															
	Concepto 2															
	...															
	Otros Conceptos															
	Total (3)															
Nombre del Representante Legal				Firma del Representante Legal												

(1) Elaborar un programa para cada Sección y un consolidado.  
 (2) Anotese el total de cada uno de los Conceptos que integran la Operación de la Vialidad Existente.  
 (3) Pesos mexicanos sin incluir IVA.

**Figura 2: Formato para definir conceptos, y presupuestar los costos de operación**

De acuerdo con lo observado por el equipo técnico de TM, en las bases no se especificaba cuál sería la fuente de los precios de referencia que se tomaría en cuenta para la elaboración de las propuestas, ni algún otro mecanismo para definir su solvencia.

Al respecto, el GEM optó por no aplicar la facultad establecida en el Artículo 58, fracción VI del Reglamento al Libro XVI, en el sentido de establecer un precio máximo de referencia de la licitación. Dicha determinación se tomó considerando que esto hubiese encarecido el proyecto y limitado las ofertas obligándolas a cotizar los precios y catálogo del proyecto de referencia.<sup>1</sup>

**3. Publicación de bases**

TM verificó que la convocatoria para participar en la licitación fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, en las páginas web de la DGV, de la SFGEM, con una liga a COMPRANET, así como en diversos diarios de circulación estatal y nacional.

<sup>1</sup> Los comentarios y recomendaciones de TM no son vinculantes. En todo momento, es responsabilidad y decisión de la entidad convocante, decidir qué observaciones se consideran e integran al cuerpo de las bases y cuales no.

La adquisición de las bases, por parte de los interesados fue posible hasta el 23 de febrero de 2009, de acuerdo a lo que TM pudo verificar. TM constató que las empresas que compraron bases fueron:

1. Alvarga Construcciones, S.A.
2. Banco Santander de México, S.A.
3. Cemex Concretos, S.A. de C.V.
4. Grupo Hermes, S.A. de C.V.
5. La Peninsular Compañía Constructora, S.A. de C.V.
6. Controladora de Operaciones de Infraestructura, S.A. de C.V.
7. FCC Construcción, S.A.
8. Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V.
9. Infraestructura Técnica, S.A. de C.V.
10. Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.
11. Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
12. Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V.
13. OHL, S.A.
14. Isolux Corsan Concesiones, S.A.
15. Azvi Cointer Concesiones Intercontinentales de México, S.A.
16. Viabilis Holding, S.A. de C.V.
17. Constructora Urbanizadora Ixtapan, S.A. de C.V.
18. Infravial, S.A. de C.V.

TM constató que la convocante presentó y entregó a las empresas que compraron bases, el proyecto de referencia junto con una serie de estudios, que entre otros documentos, incluían memorias de cálculo y un plan estructural del proyecto.

Cada concursante, de acuerdo con lo observado por TM, tuvo la oportunidad de ajustarse al proyecto de referencia y los estudios presentados, o realizar los propios; asumiendo la responsabilidad de sus propuestas, siendo que estas estuvieran basadas en los documentos presentados como parte de las bases, o no.

#### **4. Juntas de aclaraciones**

De acuerdo a lo que TM atestiguó, se sostuvieron siete juntas de aclaraciones, las cuales transcurrieron sin ningún contratiempo.

TM constató que para dar respuesta a los cuestionamientos de los concursantes, se les pidió que entregaran sus preguntas por escrito en las oficinas de la DGV, o a través de correo electrónico, antes de la realización de cada junta de aclaraciones en cumplimiento a lo establecido en la convocatoria. De esta manera, durante las juntas, el área contratante daba lectura al acta en la que se habían contestado las preguntas previamente realizadas, y se hacían las aclaraciones y/o ajustes a las bases que se juzgaron necesarias. Como resultado de la implementación de esta mecánica, el área contratante pudo apoyarse en sus asesores externos (técnico, financiero y legal) para dar respuesta a todas las preguntas que recibió el GEM.

De acuerdo a lo observado por TM, en todos los casos las preguntas fueron atendidas por el GEM, y las respuestas fueron elaboradas por los funcionarios públicos, con la ayuda de sus asesores. Finalmente, el GEM elaboró un nuevo documento de bases para la licitación, el cual incluía las modificaciones que resultaron de la iniciativa de la convocante, y de las respuestas entregadas a los concursantes. En opinión de TM, esta es una práctica que ayuda a que todos los actores de la licitación (funcionarios, asesores y licitantes) tengan claro, previo a presentación de las propuestas, cuales son los términos de referencia que serán el eje de la evaluación de las proposiciones.

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

En el acto de recepción y apertura de propuestas, TM observó que:

- Cada empresa presentó por separado dos paquetes que contenían la propuesta técnica y la propuesta económica. Algunas empresas además presentaron una fotocopia de ambas propuestas.
- Funcionarios de la DGV abrieron las propuestas técnicas en presencia de los representantes de todas las empresas que presentaron propuestas.
- Los asesores técnicos revisaron cualitativamente, junto con funcionarios de la DGV, las propuestas técnicas; dando fe de que estaban completas.
- Los asesores financieros revisaron junto con funcionarios de la DGV, los documentos de carácter económico y financiero que acompañaban a las propuestas técnicas.
- Se rubricaron la primera y última página de cada sección de las propuestas técnicas.
- Las propuestas económicas fueron empacadas en bolsas de plástico selladas y fueron entregadas a la compañía de resguardos Transportes Blindados Tameme, para asegurar que nadie tuviera acceso a sus contenidos.
- Las propuestas técnicas fueron almacenadas bajo llave, en un recinto dentro de las oficinas de la misma DGV.

En total el GEM recibió seis propuestas, de las siguientes empresas o consorcios:

1. **INFRATEC:** Infraestructura Técnica, S.A. de C.V.
2. **PDI:** Proyectos y Desarrollo de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
3. **Consortio Hermes:** Consortio conformado por Grupo Hermes, S.A. de C.V. y La Peninsular Compañía Constructora, S.A. de C.V.
4. **Consortio Azvi-Cointer:** Consortio formado por Azvi, S.A., Azvi-Cointer de México, S.A. de C.V., Concesiones Intercontinentales, S.L. y Viabilis Holding, S.A. de C.V.
5. **Consortio PRODEMEX:** Consortio formado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V., e Infravial, S.A. de C.V.
6. **CONOISA:** Controladora de Operaciones de Infraestructura, S.A. de C.V.

Las propuestas fueron recibidas por el Ing. Arturo Lugo Peña, titular de la DGV y presidente del Comité de Proyectos. La DGV se apoyó en los asesores externos para realizar la revisión cualitativa de la información complementaria, y de los documentos de las propuestas técnicas. Ninguna propuesta fue rechazada en la etapa de evaluación cuantitativa. Los documentos fueron firmados por dos funcionarios públicos, el representante legal de una de las empresas licitantes y por los representantes de TM.

En virtud del elevado número de documentos y de conformidad con los licitantes el GEM propuso firmar solo la primera y la última hoja de cada documento, propuesta que fue aceptada por todos los licitantes. De igual forma, se aceptó que el Formato PT-03 (de la propuesta técnica) fuera retirado, por presentar información que podría permitir a los evaluadores estimar el monto de la propuesta económica. Cada uno de los licitantes lo extrajo de su propia propuesta técnica, y lo colocó en un sobre cerrado, para que fuera anexado al paquete que contenía las propuestas económicas.

#### 6. Evaluación técnica de propuestas y dictamen

El GEM revisó la documentación complementaria para definir la capacidad técnica y financiera de cada licitante, y de sus subcontratistas, la convocante procedió a la revisión técnica de las propuestas. El objetivo de esta revisión fue determinar si las soluciones técnicas planteadas por cada licitante eran adecuadas para proveer los servicios solicitados por el área contratante. El proceso de evaluación se llevó a cabo en las oficinas de la DGV por los funcionarios del GEM y sus asesores externos.

De acuerdo a la información a la que tuvo acceso TM, siendo facultad exclusiva de la Unidad Contratante y del Administrador del Proyecto, contrataron a SEAVI, como asesor externo, para apoyar en la revisión de los documentos y la evaluación de sus contenidos. El asesor técnico se encargó de revisar el cumplimiento de las propuestas, determinar si se apeaban a lo solicitado en las bases, y definir si eran solventes desde el punto de vista técnico.

TM observó que SEAVI presentó al Comité de Proyectos los resultados de su revisión. Para ello, SEAVI dio lectura a lo que aparentemente era el documento que contenía los resultados de la evaluación. TM atestiguó que el Comité de Proyectos aprobó por unanimidad de votos, los resultados expresados por SEAVI, en dicho documento.

TM tuvo conocimiento a través del GEM, que el dictamen fue previamente analizado por el Comité de Proyectos. TM no estuvo presente durante este análisis, ni tuvo acceso al documento que contenía los resultados del análisis de las propuestas, sino hasta varios meses después. La DGV, expresó a TM que el documento que contenía los resultados de las propuestas, no podía ser compartido por razones de confidencialidad.

En la evaluación que el GEM planteó en las bases y aplicó, fue el criterio binario: "cumple" o "no cumple". La calificación "cumple" implicó que el licitante había presentado toda la documentación obligatoria, con la información solicitada; y que dicha información se presentó en los formatos especificados para ello, de conformidad con las bases.

El resultado de la evaluación técnica se dio a conocer por la DGV el día 15 de abril de 2009, durante el acto de la segunda etapa de la licitación (acto de apertura de propuestas económicas).

Ese mismo día, sesionó el Comité de Proyectos para dar conocer el dictamen técnico elaborado por el asesor externo SEAVI. TM no fue convocada, sin embargo, dado que sus Asesores Técnicos llegaron al lugar en el que se realizó la sesión del Comité de Proyectos, con tiempo suficiente previo a su realización, les fue posible estar presentes.

Como resultado de la evaluación técnica se eliminó a dos concursantes: 1) la empresa INFRATEC, debido a que en su propuesta faltaban los planos de un puente; y 2) el Consortio Azvi-Cointer porque contestó con la palabra "variable" a algunas cantidades requeridas en la tabla de rubros de mantenimiento y conservación.

Todas las demás propuestas fueron aceptadas porque de acuerdo a la exposición verbal del asesor, y sin hacer ninguna referencia a sus propuestas y/o al cuadro comparativo entre las mismas, cumplían con todos los puntos establecidos en bases y podían considerarse solventes técnicamente.

Treinta y siete días después de haberse desechado las dos ofertas, TM recibió por correo electrónico el documento que contenía el dictamen técnico de SEAVI. Posteriormente, y a petición de TM, se entregó el documento oficial de fecha 13 de abril de 2009.

TM tuvo acceso hasta finales de mayo de 2009, a los documentos de los formatos denominados en las bases como PT/06 y PT/07, para la presentación de los programas de mantenimiento y conservación.

TM observó que la empresa PRODEMEX modificó los formatos para la presentación de las propuestas, solicitados en las bases, al presentar sus formatos con dos columnas para la cantidad, cuando lo estipulado en las bases fue una columna solamente. En opinión de TM, considerando el argumento de la Convocante de que dicho cambio podía aceptarse al tratarse de un cambio que no afectaba la solvencia de la oferta y podía ser evaluada, la modificación del formato, no afectó la información contenida en la propuesta.

Los Asesores Técnicos de TM expresaron a la convocante, que la descalificación de Azvi-Cointer frente al resultado de la empresa PRODEMEX, no resultaba clara y que desde su punto de vista, podía causar controversia. Al respecto, la convocante argumentó que se fundamentaba una causal de desechamiento de la propuesta de Azvi-Cointer, ya que se acreditaba la presentación de información incompleta, la cual no permitía evaluar su solvencia.

### 7. Acto de apertura de propuestas económicas

Durante el acto de la segunda etapa, una vez presentados los resultados de la evaluación técnica, la Convocante procedió a la apertura de las ofertas económicas de los concursantes cuya propuesta técnica no había sido desechada.

Antes de la apertura de las propuestas, el área contratante hizo del conocimiento de TM, en un sobre cerrado, el techo presupuestal considerado, mismo que ascendía a un pago anual de \$409'433,979.54 de pesos.

Se abrieron cuatro propuestas económicas, correspondientes a las cuatro empresas que hasta el momento no habían sido descalificadas: PDI, PRODEMEX, CONOISA y HERMES. Las ofertas económicas presentadas se resumen en la Tabla 3.

PARTIDA	PDI	PRODEMEX	CONOISA	HERMES
Costo de obras	1,066.9	1378.9	1420.5	1481.5
Operación	161.5	425.1	238.0	198.4
Mantenimiento	442.7	107.0	376.1	579.3
Conservación	275.1	234.9	190.6	372.1
<b>Costo Base</b>	<b>1,946.2</b>	<b>2,145.9</b>	<b>2,225.2</b>	<b>2,631.10</b>
<b>¿Costo financiero?</b>	<b>2,423.4</b>	<b>3,369.0</b>	<b>4,562.3</b>	<b>6,512.9</b>
<b>Pago total por servicios</b>	<b>4,369.6</b>	<b>5,514.9</b>	<b>6,787.5</b>	<b>9,144.0</b>

Tabla 3: Propuestas económicas en millones de pesos

Como se observa en la tabla 3, los montos específicos asignados después a cada partida varían significativamente entre una empresa y otra. La razón aparente, desde el punto de vista de TM, de que no haya lógica entre las propuestas, es que los rubros considerados dentro de cada partida no fueron especificados en las bases, y por lo tanto cada licitante incluyó, en cada partida, lo que consideró (a su propio juicio) necesario y suficiente para la oferta de los servicios licitados.

### 8. Evaluación económica

La evaluación económica de las propuestas, de acuerdo a lo observado por TM, consistió en dos partes fundamentalmente: 1) la revisión de la congruencia entre la propuesta técnica y los costos presupuestados para cada rubro; y 2) la revisión de los modelos financieros y las proyecciones de flujos de capital, para asegurar que estos fueran correctos, y así descartar la posibilidad de que por errores en dichos modelos, el proyecto pudiera resultar insolvente.

La evaluación relativa a los aspectos técnico-económicos fue realizada por el asesor externo SEAVI, mientras que los referentes a la parte económico-financiera por el asesor externo PROTEGO.

Los representantes del Comité de Proyectos, de acuerdo a lo observado por TM, recibieron, coincidieron y respaldaron los resultados de las evaluaciones de los asesores externos. De acuerdo con lo afirmado por el GEM, los miembros del Comité de Proyectos consideraron las recomendaciones y los elementos que dichos asesores presentaron, y dictaminaron con base en ellos, teniendo el contenido y sustento de la documentación presentada por las empresas concursantes, como punto de referencia para su análisis.

PROTEGO se encargó de revisar la congruencia, consistencia, validez y solvencia de los esquemas de financiamiento y pagos propuestos por cada uno de los concursantes. Para ello estableció y siguió los siguientes pasos:

- Revisó de acuerdo al "check-list" preestablecido que todos los concursantes hubieran entregado la información conforme a lo señalado en las bases.
- Desarrolló un modelo económico-financiero propio, en el que se pueden proyectar los estados financieros a 25 años (la duración del proyecto), para entender cómo se harían las inversiones, los cobros, los pagos de la deuda, etc.; de acuerdo a los supuestos e información que cada concursante presentó en sus propuestas económicas.
- Comparó la proyección económico-financiera obtenida con el modelo desarrollado contra la proyección económico-financiera de cada concursante, y las proyecciones que de sus modelos resultaban.
- Identificó las diferencias, explicó las causas de ellas, y determinó si dichas diferencias podían resultar en la insolvencia de cada propuesta.

- Presentó un reporte en el que se muestran las fuentes de recursos totales de cada empresa, la distribución del gasto en el periodo de inversión, y las fuentes y usos de los recursos durante el periodo de operación, sobre una base de referencia común. Así como tablas comparativas, en las que se muestra (en grandes rubros) las diferencias entre las propuestas económicas, y la forma en que éstas serían financiadas.

La evaluación de los modelos económicos por parte de PROTEGO se hizo de acuerdo a lo establecido en las bases de la licitación, utilizando un modelo financiero único (construido por el consultor) en el que se vació toda la información de los concursantes, se analizó de manera agregada, se identificaron y explicaron las diferencias entre todos los modelos presentados y se hicieron pruebas de estrés. Cuando por algún motivo, un rubro en particular resultaba ser omitido o insuficientes, se determinó si esto afectaba la solvencia del proyecto en su totalidad. De acuerdo a este análisis el consultor determinó que todas las propuestas resultaban solventes.

El asesor técnico SEAVI, por su parte, estuvo a cargo de revisar la congruencia, consistencia y solvencia de las inversiones y los costos de operación, mantenimiento y conservación. Para ello, SEAVI en opinión de TM debió haber considerado cada uno de los rubros ofertados, sus cantidades y precios unitarios, y el valor agregado de todos ellos. El asesor además, en opinión de TM, debió haber definido con claridad y precisión si los costos unitarios ofertados correspondían a la oferta en el mercado.

Considerando el material escrito que fue presentado, y las explicaciones que de forma verbal dio SEAVI, es la impresión de los Asesores Técnicos de TM que, la evaluación se realizó con base a criterios subjetivos, imprecisos y susceptibles de discrecionalidad; sin una metodología clara. Basándose en una explicación verbal, que solo consideraba los precios unitarios de algunos rubros de las ofertas presentadas, comparados contra precios unitarios definidos con criterios de la experiencia del asesor, SEAVI recomendó que se desechara la oferta presentada por la empresa PDI. La razón expuesta por SEAVI es que, de acuerdo a su criterio, ésta oferta podía poner en riesgo la realización del proyecto, por tener un presupuesto muy inferior al planteado en el proyecto de referencia, y porque algunos precios unitarios de la propuesta estaban muy por debajo del precio de mercado. Si bien, TM pidió un análisis más detallado y una explicación de las causas específicas para la descalificación, estas no fueron proporcionadas a TM.

Los resultados de ambas evaluaciones fueron presentados y discutidos durante las reuniones del Comité de Proyectos. Reuniones durante las cuales TM manifestó que no le parecían claros los argumentos presentados por parte de SEAVI, para la discusión de los resultados. Los miembros del Comité, de acuerdo a lo observado por TM, aceptaron las recomendaciones de SEAVI.

TM conoció que la Dirección General de Vialidades de la Secretaría de Comunicaciones, como parte de la evaluación económica de las propuestas recibidas para la licitación de las Torres, recibió un reporte preliminar y dos documentos en los que se expresa el avance de la evaluación de las ofertas y las conclusiones de la revisión realizada por el asesor financiero PROTEGO. Estos 3 documentos sobre la evaluación de ofertas económicas presentadas por los licitantes que PROTEGO entregó a la Secretaría de Comunicaciones, tenían carácter de confidencial.

El Comité Técnico de Proyectos, a través de la Dirección General de Vialidades, tuvo acceso al análisis presentado por PROTEGO. TM tuvo acceso a dichos documentos, dado que formó parte del Comité Técnico de Proyectos.

El primer informe presentado a la Secretaría de Comunicaciones por PROTEGO sobre el análisis financiero de las propuestas presentadas por los licitantes, de fecha 6 de mayo de 2009, tiene carácter de reporte preliminar. En este documento PROTEGO reporta los avances a la revisión financiera de las propuestas presentadas por los licitantes en el procedimiento denominado Las Torres.

El documento *análisis de ofertas* presentadas en el procedimiento de licitación pública internacional No. 44937001-003-08", de fecha 22 de mayo de 2009, fue presentado por PROTEGO a la Secretaría de Comunicaciones, para su discusión durante el Comité de Proyectos.

En este reporte, PROTEGO concluye que en las propuestas financieras presentadas por los licitantes se encuentra, en lo general, congruencia entre los supuestos requeridos en las bases y resultados de la evaluación. Como parte de este análisis, PROTEGO recomienda a la Secretaría de Comunicaciones, que con el licitante ganador "se trabaje para flexibilizar el modelo, incorporar las condiciones que se deriven del cierre financiero y prevea el cumplimiento de los requisitos del o los contratos del financiamiento". PROTEGO además, manifiesta "que las empresas evaluadas en la licitación de la vialidad Las Torres, resultan solventes económicamente". Como resultado del trabajo de revisión, PROTEGO hizo el análisis específico de cada una de las propuestas presentadas por los licitantes en este procedimiento.

El documento de fecha 25 de mayo de 2009, entregado por PROTEGO a la Secretaría de Comunicaciones, expresa las conclusiones generales de la evaluación financiera del proceso de la licitación pública internacional No. 44937001-003-08. PROTEGO manifiesta en este documento, "que de manera independiente al reporte entregado, se anexa un análisis de límite de estrés para las propuestas presentadas". Este análisis de tolerancia realizado por PROTEGO considera los incrementos necesarios en TIIE, costos de construcción, operación y mantenimiento. Como resultado de este análisis, PROTEGO concluye que las cuatro propuestas analizadas presentan la variación más sensible en el rubro de construcción. Sin embargo, de acuerdo a lo expresado por PROTEGO, las propuestas presentadas por los grupos PDI y CONOISA, presentan la tasa de retorno de inversión más limitada.

El Comité de Proyectos, a insistencia de TM, solicitó a SEAVI que construyera una tabla comparativa como la que se planteó en las bases. De acuerdo con lo observado por TM, en la tabla comparativa que presentó SEAVI, y que sustentó el fallo del Comité de Proyectos, se consideraron algunos de los rubros ofertados, que de acuerdo al proyecto de referencia representaban el 50% del costo total. De acuerdo a lo que TM observó, para cada uno de estos rubros, se presentaron y compararon los precios unitarios, pero no los volúmenes ofertados.

A partir de la comparación realizada por SEAVI, se determinó que el hecho de que algunos precios unitarios estuvieran por debajo del precio unitario considerado en el proyecto de referencia, era causa de descalificación; a pesar de que otros precios unitarios de la misma oferta estuvieran por arriba de los precios unitarios de referencia, y de que en las bases de la licitación y en la metodología de evaluación no se hubiera definido cuál sería el porcentaje permisible de variación para cada precio unitario.

TM conoció el cuadro comparativo de las propuestas realizado por SEAVI, el día del fallo.

TM observó que a partir de que el Comité de Proyectos conoció los resultados de las evaluaciones técnica, legal y financiera tomó la decisión para adjudicar el contrato del proyecto Las Torres. El fallo de esta licitación se dio a conocer el día 29 de mayo de 2009.

#### 9. Acto de fallo

El día 29 de mayo de 2009, se reunieron en las oficinas de la DGV el Secretario de Comunicaciones del Estado de México, el Comité de Proyectos, personal del área contratante, los asesores externos, TM, los representantes de las empresas que concursaron en la licitación, y representantes de medios de comunicación.

Durante el acto de Fallo, el Secretario de Comunicaciones del Estado de México explicó la naturaleza e importancia del proyecto, y pidió al Director General de Vialidad que diera lectura al dictamen de la licitación.

Una vez expuestos los elementos presentados por los asesores, se determinó que las propuestas de las empresas PDI y Hermes resultaban insolventes, y por lo tanto se desecharon.

Habiendo presentado la propuesta económica más baja que no había sido desechada, se declaró ganador al consorcio PRODEMEX, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. e Infravial, S.A. de C.V.

#### V. Conclusiones

El esquema de proyectos PPS es conveniente en términos financieros para desarrollar infraestructura que otorgue servicios a la sociedad, sin que las entidades gubernamentales tengan la necesidad de realizar inversiones millonarias en un corto periodo de tiempo, ni tengan que convertirse en un administrador de la misma. Por lo anterior, el esquema PPS se perfila promisorio para avanzar en los programas de desarrollo de infraestructura.

La puesta en marcha del proyecto de la vialidad Las Torres, permitirá que el Gobierno del Estado de México realice una inversión equilibrada a largo plazo, supervisando la correcta administración de la infraestructura. De acuerdo al estudio costo-beneficio realizado, el proyecto generará al Estado ahorros significativos respecto al costo que tendría que asumirse si se realizara bajo esquemas tradicionales.

En la opinión de TM, los funcionarios del Estado de México involucrados en el procedimiento licitatorio buscaron una participación amplia en el concurso, y un proceso de licitación que desembocara en la mejor oferta para contratar los servicios requeridos.

TM tuvo oportunidad de realizar sus comentarios y recomendaciones a las prebases de la licitación. El GEM analizó cada una de las observaciones planteadas por TM, y aquellas que consideró procedentes fueron integradas a las bases.

Una vez que se publicó la convocatoria de la presente licitación, TM acompañó cada una de las etapas de este procedimiento. TM observó que se cumplieron cada una de las etapas de la licitación.

TM asistió a las distintas reuniones que llevó a cabo el Comité de Proyectos, en las que se discutieron los temas sustantivos de la licitación, y se tomaron las decisiones al respecto.

TM asistió a la reunión del Comité de Proyectos, en la que se dio lectura a los resultados de la evaluación por parte del asesor externo SEAVI. Durante esta sesión, TM observó que los miembros del Comité de Proyectos, con derecho a voto, aceptaron por unanimidad la adjudicación del Contrato a PRODEMEX, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. e Infravial, S.A. de C.V.

TM fue informada por la DGV que los miembros del Comité de Proyectos revisaron la información relativa al dictamen la evaluación, previo a la reunión del Comité en la que se darían a conocer los resultados de la evaluación. TM no estuvo presente durante esta etapa, por lo que no puede emitir su opinión sobre ella.

Abril de 2011

Transparencia Mexicana, A.C.  
Testigo Social

Ante Salcedo González  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

José Sheinbaum Yoselevitz  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

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.

## **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:

Publicación de pre-bases en la página de la SFGEM	Fecha original	Fecha modificada
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
1. 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,	10

	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.	
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

	Modelo organizacional explícito	%
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)	Propone 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	ABENGÓA			ACCIÓNA			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)
ACCIONA	234	\$205.0	\$3,997.2
CPI	234	\$214.0	\$4,173.0
ABENGOA	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:

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

Donde:

RC	Rango de Competitividad
$VPN(PAR_{i, Evaluada})$	Valor presente neto descontado a la tasa aplicable al sector público (12%) de los Pagos Anuales de Referencia de la propuesta a evaluar.
$VPN(PAR_{i, Menor})$	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:

$$PE = [VPN(PAR_{i, Menor}) \div VPN(PAR_{i, Evaluada})] \times (Puntuación_{Máxima}),$$

Donde:

<b>PE</b>	Puntaje Total del Pago por Servicios, redondeado a un lugar decimal.
<b>VPN (PAR<sub>i</sub>, Evaluada)</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</sub>, Menor)</b>	Valor presente neto descontado a la tasa aplicable al sector público (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:

$$VPN(PAR_{i, Menor}) = VPN(PAR_{i, Evaluada}).$$

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:

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

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:

	Ponderación	ACCIONA	CPI	ABENGOA
<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  
(Rúbrica).

**José Sheinbaum Yoselevitz**  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

**Diego Cordera Mora**  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

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.

### INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO "HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DE ZUMPANGO" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

#### A la sociedad en general:

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. (TM) correspondiente al monitoreo de la licitación pública internacional electrónica No. 44834001-001-08, del Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) para el desarrollo del "Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango" (Hospital) al que convocó la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de México (SSGEM), 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 a colaborar como Testigo Social (TS) del procedimiento de licitación; confiándole la tarea de observar el proceso, y de emitir un comunicado público en el que manifieste su colaboración testimonial e informe en su caso, si la licitación se llevó a cabo con transparencia, integridad, equidad, honestidad y ética.

En virtud, de que el Reglamento del 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 TS eligiendo al Lic. José Sheinbaum, al Dr. Ante Salcedo y a la Lic. Carina Navarro como Asesores Técnicos (AT).

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Sesiones del Comité Técnico.
- 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 sitio destinado para la ubicación del Hospital.
- Evento convocado por la SFGEM y la SSGEM 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 concurso, TM revisó los lineamientos y estrategias para la realización de la licitación, así como los procesos propuestos para la ejecución 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 inició 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 a la SSGEM, contribuyendo a generar un clima de equidad, objetividad, certidumbre y claridad del proceso licitatorio. Entre los comentarios y recomendaciones realizados por TM destacan los siguientes:

- Filmar y grabar los eventos públicos de la licitación.
- 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 sugirió aprovechar la experiencia internacional y nacional de proyectos similares. Se insistió en la conveniencia de incorporar a un grupo evaluador de asesores expertos en esta materia, con objeto de ofrecer mayor certidumbre al procedimiento de la evaluación.
- Documentar la metodología de los talleres para los licitantes, previstos en las bases, con el objetivo de explicar la correcta integración de las propuestas.
- 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 específico 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 dar a conocer indicadores de desempeño para medir los resultados alcanzados en los servicios que serán proporcionadas por el Hospital.
- 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.
- Poner en un sobre cerrado, el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas.

- Realizar talleres para explicar a los licitantes la correcta presentación de las propuestas.
- Revisar los resultados preliminares de la evaluación técnica.

La SSGEM 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. El Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango

Bajo el esquema de los PPS, la SSGEM presentó el proyecto denominado "Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango" en el cual se propone el financiamiento, diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de las instalaciones del Hospital, incluyendo la dotación de 124 camas censables para hospitalización de pacientes, en presentación de salas con 4 camas y cuartos individuales; 29 consultorios; 5 quirófanos en hospital y 3 en cirugía ambulatoria; 28 especialidades; servicio integral de farmacia intrahospitalaria (unidosis) y central de mezclas, medicina nuclear; área destinada para atención de pacientes quemados con 6 espacios de atención y la unidad de apoyo que permita realizar procedimientos específicos en cirugía ambulatoria y hemodiálisis (con 10 espacios, 2 de los cuales se destinarán a la atención de pacientes con infecciones contagiosas). Lo anterior permitirá la atención de 48 pacientes de manera sistemática y en su caso permitirá realizar trasplante renal.

Los Servicios Médicos que serán prestados son:

- Servicios de Hospitalización de Alta Especialidad Médica: Cardiología, Endocrinología, Gastroenterología, Ginecología, Hematología, Infectología, Medicina Interna de alta complejidad, Neumología, Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales (UCIN), Unidad de Cuidados Intensivos Pediátricos, Neurología, Pediatría, Reumatología, Psiquiatría y Terapia de Grupo (Salud Mental), Psicología, Nefrología, Patología, Clínica del Sueño, Clínica del Dolor, Anestesiología, Obstetricia de alto riesgo.
- Hospitalización de Alta Especialidad Quirúrgica: Cirugía Maxilofacial, Cirugía Pediátrica, Cirugía Reconstructiva, Neurocirugía, Otorrinolaringología, Proctología, Traumatología y Ortopedia, Urología, Vascular Periférico, Oftalmología, Cirugía de Cabeza y Cuello, Urología Pediátrica, Nefrología Pediátrica.
- Hospitalización de Alta Especialidad Médica y Quirúrgica.
- Admisión Continua.
- Unidades de Apoyo: Hemodiálisis; Cirugía Ambulatoria; Terapia Intensiva; Banco de Sangre; Imagenología; Medicina Nuclear; Laboratorio de alta especialización y soporte; Farmacia Intrahospitalaria Unidosis; Central de Mezclas; Unidad de Atención a pacientes quemados; Estancia temporal para pacientes y familiares (albergue).

El Hospital deberá cumplir con los requerimientos tecnológicos y físicos que permitan al usuario recibir servicios médicos de calidad. El mantenimiento de las instalaciones y la oportuna reposición del equipo médico.

Los servicios que el licitante ganador deberá proporcionar en términos generales se describen a continuación:

- Disponibilidad, diseño, construcción y equipamiento del Hospital y de las instalaciones necesarias.
- Servicio de almacén.
- Servicio de atención a las instalaciones.
- Servicio de recepción y distribución de mensajería.
- Servicio de desinfección, fumigación y control de fauna nociva.
- Servicio de eliminación de residuos.
- Servicio de ahorro y uso eficiente de energía.
- Servicio de equipamiento general.
- Servicio de equipamiento médico.
- Servicio de estacionamiento.
- Servicios de informática.
- Servicio de jardinería.
- Servicio de limpieza.
- Servicio de mantenimiento.
- Servicio de portería.
- Servicio de provisión de alimentos.
- Servicio de ropería.
- Servicio de seguridad y vigilancia.
- Servicio de telecomunicaciones.
- Servicio de transporte.
- Fotocopiado y transferencia de información.
- Servicio para suministro de gases medicinales.

- Servicio de laboratorio.
- Servicio de hemodiálisis.

### III. Asesores externos

La SSGEM contrató, en coordinación con la SFGEM, a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, económicos y legales, para que le auxiliaran a definir los alcances y características del proyecto, a elaborar el estudio costo-beneficio, y a construir las bases de la presente licitación.

Los asesores externos fueron:

- El Ingeniero Sergio Gómez Ortega, elaboró el "análisis costo-eficiencia socioeconómico".
- La consultora FOA Consultores, S.C., elaboró el análisis costo-eficiencia socioeconómico del proyecto.
- La consultora inglesa Currie & Brown, elaboró el estudio costo-beneficio. Se encargó de definir las características y alcances del proyecto, así como de elaborar los anexos técnicos de la licitación. Además de los aspectos económicos, financieros de las bases de licitación y de la evaluación de las propuestas.
- La firma de abogados JAUREGUI, NAVARRETE Y NADER, S.C., que estuvo a cargo de la elaboración de las bases de la licitación, integrando los anexos técnicos definidos por Currie & Brown.

Con la participación 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 en todo momento por el área contratante, así como por la SFGEM.

### IV. El proceso de la licitación

El proceso de licitación, con carácter internacional, se realizó sin mayores inconvenientes, en apego a lo estipulado por la normatividad del Estado de México para los PPS, y de acuerdo al cronograma de actividades que se muestra en la siguiente tabla:

**Cronograma de actos del proceso de licitación**

Publicación de pre-bases en la página de la SSGEM	Fecha original	Fecha modificada
Publicación de convocatoria	28/agosto/2008	
Venta de bases	Hasta el 12/diciembre/2008	17/marzo/2009
Juntas de aclaraciones (9 juntas)	29/septiembre/2008	29/septiembre/2008 17/octubre/2008 7/noviembre/2008 21/noviembre/2008 16/enero/2009 30/enero/2008 13/febrero/2009 9/marzo/2009 20/marzo/2009
Visita de campo al terreno	19/septiembre/2008	
Acto de la primera etapa (presentación de propuestas)	14/enero/2009	31/marzo/2008
Acto de la segunda etapa (apertura de propuestas económicas)	16/febrero/2009	14/mayo/2009
Acto del fallo	21/mayo/2009	12/junio/2009

La SFGEM y el SSGEM 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 promociones 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 SSGEM tomaron diferentes acciones.

Entre las acciones tomadas, se pueden resaltar dos muy importantes: la extensión de los plazos para la entrega de propuestas (del 14 de enero de 2009 al 31 de marzo de 2009), a la espera de que los mercados financieros se estabilizaran 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 todas las empresas concursantes que lo solicitaran, y que además cumplieran con una serie de requisitos preestablecidos por el Banco.

El 26 de septiembre de 2008 se estableció el Comité de Proyectos con objeto de dar seguimiento y dirección al proceso de la licitación, dar oficialidad a los actos y documentos relacionados, opinar, y coadyuvar a la convocante en el proceso licitatorio.

El Comité de Proyectos estuvo integrado de la siguiente manera:

- Presidente y Administrador del Proyecto: Dr. Manuel Ángel Mendoza Álvarez. Coordinador de Hospitales Regionales de Alta Especialidad.
- Vocal: Lic. Francisco González Ortiz Mena, Director General de Financiamiento de Proyectos de la SFGEM.
- Secretario Ejecutivo del Comité: Lic. Susana Gabriela Zarate Nájera, Jefe de la Unidad Jurídica de la Coordinación de Hospitales Regionales de Alta Especialidad.
- C. David Parra Sánchez, Suplente del Representante de la Secretaría General de Gobierno de la Región Zumpango.
- Representante de la Subsecretaría de la Tesorería: Lic. María del Mar Rueda, Asesor del Subsecretario de Tesorería.
- Integrante adicional: M. en F. Francisco González Zozaya, Director General de Planeación y Gasto Público de la SFGEM.
- Representante de la Contraloría: Lic. Aurora Álvarez Lara, Jefa de la Unidad de Contraloría Interna del Instituto de Salud del Estado de México.
- Asesores Técnicos de TM con derecho a voz: Lic. José Sheinbaum, Dr. Ante Salcedo y Lic. Carina Navarro.

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

Por sugerencia de TM, la SSGEM decidió publicar 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 de bases, 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 área solicitante, a través de sus asesores, hizo las modificaciones que consideró pertinentes al documento de pre-bases, y sostuvo reuniones con los AT de TM para revisar los cambios sugeridos, antes de publicar en Compranet las bases definitivas.

En el caso del sistema para realizar la evaluación de las propuestas técnicas, las sugerencias de los AT de TM fueron implementadas parcialmente. En particular, quedó sin atender la preocupación expuesta 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 para participar en la licitación fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, Compranet y en diversos diarios de circulación nacional. Las bases se pusieron a disposición en la página de Compranet y su adquisición fue posible hasta el día 17 de marzo del 2009, con un costo de \$5,130.00.

Las empresas que compraron bases fueron:

- ABENGOA MÉXICO, S.A. DE C.V.
- PROMOTORA Y DESARROLLADORA MEXICANA, S.A. DE C.V.
- BANCO SANTANDER MÉXICO, S.A., INSTITUCIÓN DE BANCA MULTIPLE, GRUPO FINANCIERO SANTANDER.
- CONSTRUCTORA Y EDIFICADORA GIA + A, S.A. DE C.V.
- DRÁGER MEDICAL MÉXICO, S.A. DE C.V.
- SUMINISTRO PARA USO MEDICO Y HOSPITALARIO.
- CARLOS GUILLERMO ORTIZ.
- LA PENINSULAR, COMPAÑIA CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V.
- SIEMENS, S.A. DE C.V.
- COMERCIALIZADORA DE PRODUCTOS INSTITUCIONALES, S.A. DE C.V.
- PROYECTOS Y DESARROLLOS DE INFRAESTRUCTURA, S.A.P.I. DE C.V.
- EULEN MÉXICO DE SERVICIOS, S.A. DE C.V.
- IGSA SOLUTIONS, SA DE CV
- CONCESIONARIA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, S.A. DE C.V.
- RELIABLE DE MÉXICO, S.A. DE C.V.
- CONCESIONES ALDESEM, SA DE C.V.
- INSTRUMEDICAL, S.A. DE C.V.

- CONSTRUCTORA TEYA, S.A. DE C.V.
- BIO-STERIL, S.A. DE C.V.
- CONSTRUCTORA GEN, S.A. DE C.V.
- GRUPO MARHNOS, S.A. DE C.V.

### 3. Juntas de aclaraciones

Durante las Juntas de Aclaraciones la convocante presentó explicaciones y modificaciones realizadas a las bases, y las respuestas a todas las preguntas que los concursantes entregaban antes de cada junta, ya fuera a través del 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 se presentaran manifestaciones al 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. Las juntas de aclaraciones transcurrieron sin ningún contratiempo.

Como se ha mencionado, el proceso de licitación contemplaba, además de las juntas de aclaraciones, la realización de un taller en el que la convocante explicaría a los licitantes la correcta integración de sus ofertas. Esto con la intención de tener un mayor número de ofertas solidas, y evitar la necesidad de tener que eliminar a concursantes por detalles técnicos que no necesariamente impactaran al verdadero valor del proyecto. Sin embargo, este taller no se realizó. Los AT de TM insistieron en que no se cancelaran los talleres, pero además de que fueron cancelados, las causas que motivaron la cancelación no fueron documentadas. En la última junta de aclaraciones, los licitantes recibieron en medio magnético la totalidad de las preguntas y respuestas, así como, la versión final de las bases.

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

Conforme a lo establecido en las bases, la presentación de las ofertas se realizó en dos etapas secuenciales, una para presentar la propuesta técnica y la información complementaria en un sobre cerrado y una segunda etapa para presentar la propuesta económica también en un sobre cerrado. En ambas y en primera instancia, se aplicó un análisis cuantitativo de los documentos solicitados y posteriormente se pasó a un examen cualitativo para determinar las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas. El 31 de marzo de 2009, dos licitantes presentaron y entregaron propuestas:

Licitante	Empresas integrantes de la propuesta
Consortio Teya-IGSA	IGSA Solutions, S.A. de C.V. y Constructora Teya, S.A. de C.V.
Consortio PRODEMEX	Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V., y Desarrollo de Hospitales PROAN, S.A. de C.V.

Las propuestas fueron recibidas por el Doctor Manuel Ángel Mendoza Álvarez, Coordinador de Hospitales Regionales de Alta Especialidad y Administrador del Proyecto, quién se apoyó en los asesores externos para realizar la revisión cuantitativa de los documentos relativos a la información complementaria y técnica. Los documentos fueron firmados por dos funcionarios públicos, el representante legal de una de las empresas licitantes y por uno de los AT de TM; haciendo lo mismo con los sobres cerrados con las propuestas económicas.

En dicho evento estuvieron presentes los representantes de la empresa MARHNOS, quienes de manera extraoficial comentaron que la documentación de su propuesta había llegado fuera del horario permitido. Posteriormente enviaron un comunicado ofreciendo una disculpa al respecto.

### 5. Proceso de evaluación

En las Bases se estableció que la evaluación de las propuestas se realizaría utilizando los criterios:

- Cumple o no cumple para los documentos identificados como PT-1, PT-2, PT-3, PT-4 y PT-5 y la documentación complementaria.
- A.1 Cuantitativa, tratándose de la revisión de que los documentos requeridos hayan sido presentados.
- A.2 Cualitativa. Análisis para corroborar que los documentos contengan los requisitos solicitados.
- Puntos y porcentajes para los documentos PT-1, Solución Técnica para ofrecer los servicios y PT-2 Experiencia.

### 6. Evaluación de propuestas técnicas

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

Área	Puntos
1. Experiencia previa en proyectos que involucren diseño, construcción y administración de Instalaciones (hospitalarias)	10
2. Diseño y construcción para el Proyecto	30
3. Aspectos vinculados con el Equipamiento	25
4. Aspectos vinculados a la prestación de Servicios	35
Máximo de puntos adjudicables	100

En el tercer paso, la información de la propuesta económica, sería evaluada al igual que la técnica, por puntos y porcentajes, 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 los correspondientes a la evaluación económica por un factor del 30%. La suma de ambos correspondería a la calificación final. La oferta ganadora sería la de mayor puntaje

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.

- A. Subcomité de Diseño y Construcción
- B. Subcomité de Equipamiento
- C. Subcomité de Informática
- D. Subcomité para la Prestación de Servicios
- E. Subcomité Jurídico.
- F. Subcomité Financiero

Los subcomités fueron integrados por funcionarios expertos de la SSGEM y por personal de los despachos de asesores externos, contando con un líder, por lo menos 2 vocales técnico-administrativos, un asesor externo y un apoyo operativo.

La implementación de la metodología de evaluación y su formato estuvieron a cargo del asesor externo Currie & Brown; quien también se encargó de asesorar y coordinar el trabajo de todos los subcomités y de vaciar las calificaciones que emitían en la tabla unificada para la calificación de las propuestas de la evaluación, los subcomités trabajaron revisando uno a uno las dos propuestas presentadas.

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, proyectando el avance sobre una pared, y permitiendo a todos los evaluadores (y a los AT de TM) ver y entender la forma en que se llenaron dichas tablas.

La revisión cuantitativa con el criterio de cumple o no cumple de los documentos PT-1, PT-2, PT-3, PT-4 y PT-5 arrojó que ambas propuestas cumplieron.

## 7. Resultados de la Evaluación Técnica

En la evaluación cualitativa fue detectado un incumplimiento por parte de PRODEMEX al constatar que la información del documento PT-1.2.9 no contenía los requisitos obligatorios. Con apego a lo estipulado en el Libro XVI, la convocante solicitó a PRODEMEX que aclarara las imprecisiones encontradas en su propuesta técnica. De su respuesta se coligió que efectivamente dicha información no fue presentada. Para determinar la solvencia de la propuesta técnica de PRODEMEX, necesariamente se requería de disponer de la información del equipo propuesto por medio de una tabla en donde se indicaran las cantidades, marcas y especificaciones técnicas particulares de cada equipo; así como, la ubicación y vinculación con los espacios de las áreas de servicio y locales específicos del hospital; igualmente evidenciar que el equipo ofertado cumple con la legislación aplicable. Todo lo anterior, conforme a lo solicitado, con carácter de obligatorio, para el documento PT 1.2.9 de las Bases. Al no disponer de la anterior información, se configuraron las causales establecidas en las bases (punto 6 desechamiento de ofertas) para la descalificación de la oferta técnica de PRODEMEX, por lo tanto, la convocante procedió en este sentido.

### Aspectos Cuantitativos

ID	Aspectos a Evaluar	Puntos Asignables	Puntos Obtenidos	% Obtenido
1.2	CONTRATOS ANTERIORES COMO:	4.50	4.50	100%
1.3	EXPERIENCIA EN SOPORTE DE LA OPERACIÓN DE:	3.00	3.00	100%
1.4	EMPRESAS QUE FORMAN CONSORCIO O SOCIEDAD:	2.50	0.00	0%
2.2	RESPUESTA AL CONTEXTO.	0.50	0.50	100%
2.3	APLICACIÓN DE FACTORES CONTRA SINIESTROS	0.50	0.25	50%
2.4	ACCESOS	0.50	0.00	0%
2.5	INTEGRACIÓN DE COMPONENTES ARQUITECTÓNICOS	0.50	0.50	100%
2.6	APORTACIÓN FORMAL.	1.38	1.38	100%
2.7	ARQUITECTURA ECOLÓGICA SUSTENTABLE	2.38	1.43	60%
2.8	RELACIÓN USUARIO-EDIFICIO Y FUNCIONALIDAD.	3.10	2.39	77%
2.9	SOLUCIÓN CONSTRUCTIVA.	2.00	0.52	26%
2.10	INSTALACIONES ELÉCTRICAS Y DE ALUMBRADO	3.75	3.75	100%
2.11	INSTALACIONES HIDROSANITARIAS	1.38	1.38	100%
2.12	INSTALACIÓN DE AIRE ACONDICIONADO	2.25	1.35	60%
2.13	SISTEMA DE INTERCOMUNICACIÓN	1.50	0.95	63%

2.14	SISTEMA PARA EL AHORRO DE ENERGÍA	6.75	4.73	70%
2.15	CONTROL DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD	1.76	0.37	21%
2.16	DISEÑO Y SISTEMA DE ILUMINACIÓN	1.75	1.23	70%
3.2	EQUIPO DE ÁREAS CRÍTICAS	4.50	4.05	90%
3.3	EQUIPO MÉDICO	4.00	1.20	30%
3.4	EQUIPO DE INFORMÁTICA	3.75	2.06	55%
3.5	EQUIPO DE TELECOMUNICACIONES	3.50	2.28	65%
3.6	EQUIPO INDUSTRIAL	3.00	2.55	85%
3.7	EQUIPO DE TELEMEDICINA	2.50	0.50	20%
3.8	INSTRUMENTAL	2.00	0.50	25%
3.9	MOBILIARIO	1.75	1.05	60%
4.2	PROGRAMA DE MANTENIMIENTO	6.00	6.00	100%
4.3	PROPUESTAS INNOVADORAS EN MATERIA DE GESTIÓN	3.00	3.00	100%
4.4	MÉTODOS DE PRESTACIÓN (Deberá incluir la Metodología de inicio de act	5.00	5.00	100%
4.5	PERFIL DE PROFESIONALES	5.00	5.00	100%
4.6	PLANES DE CONTINGENCIA	5.00	5.00	100%
4.7	GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LOS PROCESOS DE PRESTACIÓN DE SE	6.00	6.00	100%
4.8	PRESTACION DE SERVICIOS INTEGRALES (LABORATORIO, HEMODIAL	5.00	1.25	25%
	<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>73.65</b>	<b>74%</b>

En el caso del Consorcio Teya-IGSA, la revisión cualitativa de la propuesta resultó que si cumplía, por lo que se procedió a realizar la evaluación con el criterio de puntos y porcentajes de la información contenida en los puntos PT-1 y PT2 para asignar los puntos aplicables a su propuesta, con el siguiente resultado:

#### Resumen del puntaje técnico:

Aspectos	Puntos Asignables	Puntos Evaluados	Puntos Obtenidos	% Obtenido
1. Acreditación de capacidad técnica	10	10.00	7.5	75%
2. Diseño y construcción para el proyecto	30	30.00	20.71	69%
3. Aspectos vinculados con el equipamiento	25	25.00	14.19	57%
4. Aspectos vinculados con la presentación de los servicios	35	35.00	31.25	89%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100.00</b>	<b>73.65</b>	<b>74%</b>

Para la evaluación por puntos y porcentajes, las Bases establecieron que la calificación mínima aceptable serían 70 puntos de un máximo de 100 posibles. Las ofertas con una calificación inferior al mínimo serían desechadas. En consecuencia, la oferta técnica del Consorcio Teya-IGSA, al obtener la calificación de 73.65 resultó solvente.

#### 8. Acto de la segunda Etapa

El 14 de mayo de 2009, antes de iniciar el Acto de la Segunda Etapa de la Licitación, en atención a una sugerencia de los AT 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 \$350.8 millones de pesos.

En el evento se dio a conocer que la oferta técnica del Consorcio Teya-IGSA cumplió con todos los requisitos obligatorios establecidos en las bases y además obtuvo la calificación de 73.65 puntos, que fue superior al mínimo requerido de 70.00 puntos, en consecuencia su oferta técnica, por resultar solvente, fue aceptada. También se informó que el Consorcio PRODEMEX incumplió con los requisitos técnicos solicitados, razón por la cual su propuesta fue desechada. Finalmente se procedió a la apertura solamente del sobre con la propuesta del Consorcio Teya-IGSA con el siguiente importe:

Pago anual por servicios \$ 299.5 millones de pesos

Pago total por los servicios \$ 7,038.3 millones de pesos

#### 9. La evaluación de la propuesta económica

El trabajo fue realizado por el asesor externo Currie & Brown y consistió en determinar que la propuesta cumplía con todos los requisitos, constatar que tuviera congruencia con la propuesta técnica, es decir, comprobar que esta fuera suficiente para cubrir todos los costos de la propuesta técnica. Así como, verificar que los precios de los bienes ofertados estuvieran en concordancia con los precios de mercado.

Además Currie & Brown se dio a la tarea de comprobar los perfiles de pago propuestos por el Consorcio Teya-IGSA durante el horizonte de vida del Proyecto, estimando el Pago por Servicios y el Valor Presente Neto (VPN) de los mismos, utilizando la tasa de descuento aplicable al sector público (12%). Los resultados se presentan en la siguiente Tabla, con base a los cuales se determinó el Índice de Ponderación Técnico Económico (PTE) del Consorcio Teya-IGSA conforme a la metodología de evaluación.

Valor Presente Neto Teya-IGSA	
Pago por Servicios Anual (Millones de pesos MR 2009)	\$ 299.5
Meses 2011-2033	12
Meses 2034	6
Puntaje Económico	100

Precio por Servicios Total (Millones de pesos MR 2009)	\$ 7,038.3
VPN (Millones de pesos)	\$ 1,904.4
2009	\$ -
2010	\$ -
2011	\$ 299.50
2012	\$ 299.50
2013	\$ 299.50
2014	\$ 299.50
2015	\$ 299.50
2016	\$ 299.50
2017	\$ 299.50
2018	\$ 299.50
2019	\$ 299.50
2020	\$ 299.50
2021	\$ 299.50
2022	\$ 299.50
2023	\$ 299.50
2024	\$ 299.50
2025	\$ 299.50
2026	\$ 299.50
2027	\$ 299.50
2028	\$ 299.50
2029	\$ 299.50
2030	\$ 299.50
2031	\$ 299.50
2032	\$ 299.50
2033	\$ 299.50
2034	\$ 149.75

#### 10. Determinación del licitante ganador

La propuesta del **Consorcio Teya-IGSA** habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos en las bases de la licitación, resultó adjudicada con el contrato de prestación de servicios para realizar el proyecto denominado "Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango".

El procedimiento de evaluación se apegó a lo estipulado en las bases, los evaluadores trataron de usar un criterio uniforme y justo, para que no se diera el caso de favorecer o perjudicar a ningún concursante.

#### V. Valoración general del proceso

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

El procedimiento observado por TM se desarrolló de manera ordenada, clara, en igualdad de condiciones para todos los participantes y sin contratiempos. Destacando, el interés legítimo de la SFGEM por favorecer la participación amplia y plural de empresas calificadas, y encontrar así una oferta de calidad y precio competitivos. En la opinión de TM la participación de los asesores externos contratados, fue dinámica, propositiva, profesional y objetiva.

#### VI. Conclusiones

TM acompañó las etapas del concurso, observando la forma en que estas se realizaron, y cuestionó 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 a los AT.

De acuerdo a lo observado por TM, el proceso de licitación se desarrolló en orden, con claridad y transparencia, y sin contratiempos; sustentado en todo momento, por un interés legítimo de la SFGEM por favorecer la participación amplia y plural de empresas calificadas, y encontrar así una oferta de calidad y precio competitivos.

Por lo que concierne a la implementación de la propuesta ganadora del **Consorcio Teya-IGSA**, 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.

La renta mensual fija que pagará el Gobierno del Estado de México deberá corresponderse con avances cuantificables del cumplimiento de los objetivos que se fijaron para el HRAEZ. 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.

El proceso se apegó, en todo momento, a las leyes del Estado de México.

Abril de 2011

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

**Lic. José Sheinbaum**

Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

**Dr. Ante Salcedo**

Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

**Lic. María Carina Navarro**

Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

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.

**INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO LIBRAMIENTO DE LA CABECERA MUNICIPAL DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA CON DIRECCIÓN A NICOLÁS ROMERO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO**

**A la sociedad en general:**

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana correspondiente al Pacto de Integridad relativo a la licitación pública internacional No. 44937001-001-09 para el desarrollo de los "Servicios del Libramiento de la Cabecera Municipal de Atizapán de Zaragoza con Dirección a Nicolás Romero (Atizapán)"; concurso realizado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (la SFGEM) y la Secretaría de Comunicaciones Gobierno del Estado de México (la SCGEM) a través de la Dirección General de Vialidad (DGV).

**I. Colaboración de Transparencia Mexicana**

Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, por acuerdo tomado de manera conjunta, invitaron a Transparencia Mexicana, A.C. (TM) a colaborar en el monitoreo de las licitaciones de la primera generación de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) bajo la figura de Testigo Social (TS).

Es la primera vez que TM recibe una invitación, en el caso de monitoreo de licitaciones, en la que el poder Legislativo y Ejecutivo, conjuntamente solicitan su colaboración.

A mediados de 2008, se formalizó la colaboración entre el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Finanzas, y Transparencia Mexicana.

TM es un observador ciudadano que contribuye en los procedimientos de licitación planteando comentarios, preguntas y recomendaciones que estén encaminadas a crear las mejores condiciones bajo las cuales el estado Mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

TM colabora en los procedimientos de licitación, a partir de la revisión y análisis de las bases de los concursos, la asistencia a reuniones internas de la entidad convocante, así como a las reuniones públicas establecidas como parte del procedimiento de licitación formal.

TM observa que las condiciones establecidas como requisitos para la integración de una propuesta, sean equitativas, apegadas a derecho, claras, y que los elementos de evaluación y en general las condiciones del concurso sean objetivas y generen confianza y certidumbre a todos los actores de una licitación. TM defiende que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa.

Para realizar el monitoreo del procedimiento de licitación, TM designó a un equipo técnico responsable de la colaboración integrado por el Doctor Ante Salcedo y el Licenciado José Sheinbaum. El equipo técnico designado por TM tuvo la tarea de revisar y analizar las bases del concurso, elaborar comentarios, recomendaciones y plantear preguntas con el objeto de entender la racionalidad de la toma de decisiones, darle seguimiento al desarrollo del procedimiento de licitación y finalmente, integrar el presente informe.

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación:

- Sesiones del Comité de Proyectos.
- Publicación y modificación del documento de pre-bases, en respuesta a los comentarios recibidos después de su publicación.
- Elaboración de las bases y anexos.
- Juntas de aclaraciones.

- Visita de campo al terreno destinado para la ubicación del libramiento.
- Evento convocado por la SFGEM 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.
- Elaboración del dictamen.
- Acto de cancelación de la licitación.

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

TM no acompañó el diseño de los estudios de costo-beneficio, en virtud de que su colaboración inició después de que la Cámara de Diputados del Estado de México autorizó la realización de los cinco proyectos PPS.

A lo largo de su colaboración, TM hizo recomendaciones puntuales, contribuyendo a asegurar la transparencia y justicia del proceso licitatorio. Entre los comentarios y recomendaciones realizados se deben destacar los siguientes:

- Filmar y grabar los eventos públicos de la licitación.
- Documentar la metodología de los talleres para los licitantes, previstos en las bases con el objeto de explicar la correcta integración de las propuestas.
- Contratar 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.
- Integrar, en sobre cerrado, el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas.
- Revisar de forma profunda los resultados preliminares de la evaluación técnica.

La DGV de la SCGEM y sus asesores, en respuesta a las observaciones manifestadas por TM, revisaron los comentarios realizados por el equipo técnico de TM. Cuando lo consideraron oportuno, tomaron las acciones necesarias para darles cauce o hacer las aclaraciones, para explicar a TM la razón de sus hechos.

## II. Libramiento de la cabecera municipal de Atizapán de Zaragoza con dirección a Nicolás Romero

Bajo el esquema de los proyectos PPS, la SCGEM presentó el proyecto denominado Libramiento de la Cabecera Municipal de Atizapán de Zaragoza con Dirección a Nicolás Romero en el cual se propone obtener el Servicio de Disponibilidad Vial, lo cual implica el financiamiento, diseño, construcción, equipamiento y mantenimiento de las instalaciones del libramiento.

El libramiento tiene como inicio la intersección de Boulevard Calacoaya y el Boulevard Adolfo López Mateos, y termina al norte en el cruce con la Carretera a Atizapán, teniendo como enlace la vía Dr. Jorge Jiménez Cantú. El libramiento de la cabecera municipal de Atizapán de Zaragoza con dirección a Nicolás Romero tendrá una longitud de 6.8 kilómetros subdivididos en tres tramos: uno de 2.7 kilómetros (paralelo a la autopista Atizapán-Atacomulco-Guadalajara), otro ya existente de 0.9 kilómetros (Vía Dr. Jorge Jiménez Cantú) y un tercero de 3.2 kilómetros (finaliza en la intersección con el camino Atizapán de Zaragoza-Nicolás Romero).

Para fines prácticos, el proyecto se ha dividido en tres tramos los cuales se describen a continuación:

**El Tramo 1** con una longitud de 3.07 kilómetros, inicia en la intersección de Boulevard Calacoaya y el Boulevard Adolfo López Mateos, en esta intersección se construirá un distribuidor para permitir los movimientos vehiculares de acceso y salida a este libramiento, además se construirán calzadas paralelas al trazo de la Autopista Atizapán - Atacomulco - Guadalajara en dos cuerpos laterales fuera del derecho de vía de la Autopista Atizapán - Atacomulco - Guadalajara, y que continúa hacia el suroeste hasta conectarse con la vía Dr. Jorge Jiménez Cantú, que constituye el acceso a Chiluca, Valle Escondido y Sayavedra, con una longitud de 3.07 kilómetros, considerando alumbrado en toda la longitud así como señalamiento horizontal y vertical.

La sección tipo para este Tramo 1 se considera con dos cuerpos de 10.5 metros cada uno para albergar tres carriles de circulación por cuerpo de 3.50 metros cada uno y acotamiento de 2.50 metros de ancho en la parte exterior, considerando alumbrado en toda la longitud así como señalamiento horizontal y vertical, se construirá además en este tramo un paso superior vehicular, en el cuerpo ubicado en el lado sur que permitirá el flujo continuo de vehículos hacia la vía Dr. Jorge Jiménez Cantú.

**El Tramo 2** con una longitud de 2.15 kilómetros, comprende la vía Dr. Jorge Jiménez Cantú, la cual cuenta actualmente con dos cuerpos de aproximadamente 17.50 metros de ancho cada uno, con una faja separadora de ancho variable, los cuales a su vez cuentan con tres carriles de circulación por sentido en su sección principal, y se pretende la construcción de ampliaciones laterales de 7 metros de ancho para obtener cinco carriles de circulación en ambos sentidos; en este tramo se contempla también la construcción de un entronque, que permitirá el flujo de vehículos en ambos sentidos hacia el Tramo 3, se considerará la conservación y mantenimiento de la vialidad existente.

**El Tramo 3** con una longitud de 4.6 kilómetros, inicia en la vía Dr. Jorge Jiménez Cantú hasta intersectar con la carretera a Atizapán, hacia el norte de manera sensiblemente paralela a la Autopista La Venta – Chamapa – Lechería.

La sección tipo para este Tramo 3, se considera con dos cuerpos de 7 metros cada uno para albergar dos carriles de circulación por cuerpo de 3.5 metros cada uno y acotamiento de 2.5 metros de ancho cada uno, además se incluye en este tramo la construcción de un entronque, que permitirá el flujo de vehículos en ambos sentidos hacia este tramo, procedentes de la carretera a Atizapán en dirección hacia la vía Dr. Jorge Jiménez Cantú, considerando alumbrado en toda la longitud así como señalamiento horizontal y vertical.

El libramiento permitirá a los más de 33,000 vehículos que circulan diariamente a través del centro de Atizapán, disminuir el tiempo de recorrido de los 5.9 kilómetros de 50 minutos a la mitad, ya que se estima que podrán circular a una velocidad estimada de 70 kilómetros por hora en lugar de los 25 kilómetros por hora en que actualmente lo hacen.

### III. Asesores externos

La DGV, en coordinación con la SFGEM, contrató a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, económicos, financieros y legales, para que le asistieran en la elaboración del estudio costo-beneficio correspondiente para determinar los alcances y características del proyecto, elaborar los documentos de las bases y su proceso, y el modelo de contrato de la presente licitación.

Siendo facultad exclusiva de la unidad contratante y del administrador del proyecto, se encargó a las firmas contratadas participar en la revisión y evaluación de las propuestas técnica y económica, así como en la elaboración de los documentos de dictamen y fallo.

Las consultoras contratadas fueron:

- Ingeniería Civil con Excelencia, S.A. de C.V., que elaboró el estudio costo-beneficio del proyecto.
- SEAVI, se encargó de revisar la congruencia, consistencia, solvencia, y los costos de operación, mantenimiento y conservación que serían establecidos en los Anexos técnicos de las bases de la licitación.
- PROTEGO Asesores, se encargó de los aspectos económicos y financieros de la licitación. PROTEGO también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Evaluación y además, acompañó a los otros cinco proyectos PPS del Estado de México.
- Jáuregui, Navarrete y Nader, S.C., acompañó al proceso en todas las etapas críticas (elaboración de bases, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas) y también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Evaluación. Ésta firma, además, acompañó a los otros cinco proyectos PPS del Estado de México.

La participación de los asesores técnico, económico y legal estuvo supervisada en todo momento por el área contratante (la DGV), así como por la SFGEM.

TM tuvo conocimiento que el asesor técnico SEAVI se encargó de revisar la congruencia, consistencia, solvencia y los costos de operación, mantenimiento y conservación que serían establecidos en los anexos técnicos de las bases de la licitación.

TM observó que el asesor SEAVI, como apoyo a la DGV, colaboró en el establecimiento de los elementos técnicos que integraron los requisitos establecidos en la licitación.

La DGV, de acuerdo a lo que TM observó, se apoyó del asesor técnico externo SEAVI, para la elaboración de las respuestas a las preguntas presentadas en las juntas de aclaraciones, durante la evaluación de las propuestas y la elaboración del dictamen correspondiente.

La SFGEM y la DGV 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 promociones a nivel nacional e internacional o Road Shows.

### IV. Desarrollo del proceso de la licitación

El proceso de licitación se realizó de acuerdo a lo establecido en las bases de la licitación, en apego a lo estipulado en la normatividad del Estado de México para los PPS, y en cumplimiento al cronograma de actividades que se muestra en la siguiente tabla:

Proceso de la licitación	Fecha de celebración
Publicación de convocatoria	29 de enero de 2009
Consulta y venta de bases	Del 29 de enero de 2009 al 25 de septiembre de 2009
1ª Junta de aclaraciones	18 de febrero de 2009
2da Junta de aclaraciones	18 de marzo de 2009
3ª Junta de aclaraciones	1º de abril de 2009
4ª Junta de aclaraciones	22 de abril de 2009
5ª Junta de aclaraciones	19 de mayo de 2009
6ª Junta de aclaraciones	09 de junio de 2009
7ª Junta de aclaraciones	06 de julio de 2009
8ª Junta de aclaraciones	17 de julio de 2009
9ª Junta de aclaraciones	07 de agosto de 2009

10ª Junta de aclaraciones	18 de agosto de 2009
11ª Junta de aclaraciones	27 de agosto de 2009
12ª Junta de aclaraciones	17 de septiembre de 2009
Presentación de propuestas y la apertura de propuestas Técnicas	5 de octubre de 2009
Apertura de propuestas económicas	19 de noviembre de 2009
Fallo	1º de diciembre/2009 (declarando desierta la licitación)
Visita al lugar de los trabajos	09 de febrero de 2009
Firma de contrato	No se celebró

Previo a la publicación de las bases, y de conformidad con lo establecido en la normatividad en materia de PPS, se estableció el Comité de Proyectos. El objetivo del Comité de Proyectos es auxiliar a las unidades contratantes y al administrador del proyecto en la preparación y substanciación del procedimiento de adjudicación. El Comité de Proyectos esta facultado para 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 Libro<sup>2</sup> señala que "A las sesiones del Comité de Proyectos podrá invitarse a los asesores externos del proyecto para aclarar aspectos relacionados con los asuntos sometidos al Comité de Proyectos, pero en ningún caso tendrán derecho a voto". TM se integró al Comité a partir de su tercera sesión ordinaria.

- Presidente: Ing. Arturo Lugo Peña, Director General de Vialidad del Estado de México.
- Vocal: Lic. Francisco González Ortiz Mena, Director General de Financiamiento de Proyectos de la SFGEM.
- Secretario Ejecutivo del Comité: Lic. Luis Enrique Guerra García, Coordinador de Planeación, Programación y Control Técnico de la SCGEM.
- Secretario Técnico del Comité: Lic. José Antonio Rodarte Leal, Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales de la SCGEM.
- Prosecretario Técnico del Comité: Lic. Marcos Colín Jaimes, analista especializado de la SCGEM.
- Dr. Máximo Evia Ramírez, Representante Titular del Comité y Coordinador de Control de Gestión de la Secretaría General de Gobierno.
- Ing. Mario Esteban Chávez Alvarado, Representante Titular y Director de Control y Evaluación de la Obra Pública de la Secretaría de la Contraloría.
- C.P. Sergio Enríquez Escalona, Representante Suplente y Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.
- Lic. María del Mar Rueda Ávila, Representante Titular y Asesora del Subsecretario de Tesorería de la SFGEM.
- Lic. José Sheinbaum y Dr. Ante Salcedo, Asesores Técnicos designados por TM, con derecho a voz.

#### 1. Publicación de pre-bases en la página de la Secretaría

Por sugerencia de TM, la SFGEM decidió publicar antes del 29 de enero de 2009 en la página WEB del Gobierno de Estado de México el documento de pre-bases, para que fuera conocido 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

Previo a la publicación de las bases, TM y los funcionarios del GEM, así como con sus asesores externos, sostuvieron reuniones de trabajo a lo largo de las cuales los asesores técnicos de TM manifestaron comentarios y las recomendaciones referentes a las prebases.

El GEM incorporó a las bases la mayoría de los comentarios manifestados por el equipo técnico designado por TM. El GEM decidió no considerar para su incorporación en las bases, la sugerencia de TM respecto a dar a conocer el techo presupuestal máximo, considerado para pago anual de referencia que estaba autorizado a aceptar. Lo anterior, con objeto de que cualquier decisión al respecto no diera lugar a suspicacias de haberse tomado con discrecionalidad.

Los comentarios y recomendaciones de TM no son vinculantes. En todo momento es facultad y responsabilidad de la entidad convocante, la toma de decisiones de la licitación, así como evaluar si las observaciones de TM son integradas a las bases.

La convocatoria para participar en la licitación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Gaceta del Gobierno del Estado de México, Compranet y en diversos diarios de circulación nacional el 29 de enero de 2009.

La adquisición de las bases fue posible hasta el día 17 de marzo del 2009, con un costo de \$5,130.00. Las empresas que compraron bases fueron:

- Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V.

<sup>2</sup> Se trata del REGLAMENTO DEL LIBRO DÉCIMO SEXTO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO "DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA-PRIVADA EN PROYECTOS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS". Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el 19 de junio de 2007.

- Azvi-Cointer de México, S.A. de C.V.
- Pini, S.A. de C.V.
- Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
- Constructora Urbanizadora Ixtapan, S.A. de C.V.

### 3. Juntas de aclaraciones

En las 12 juntas de aclaraciones, la convocante presentó explicaciones y modificaciones realizadas a las bases y las respuestas a todas las preguntas que los concursantes entregaban antes de cada junta, ya fuera a través del 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 entregó un disco compacto con la información de carácter técnico que fue proporcionada durante el proceso de la licitación, a fin de actualizar los documentos correspondientes.

En la 5ª Junta de aclaraciones se dio a conocer que el trazo del Tramo I, originalmente ubicado en el derecho de vía contiguo a la autopista federal Atizapán - Atlacomulco se cambiaba a la franja del derecho de vía de la mencionada autopista. Adicionalmente, en las secciones 1.3 y 1.4 referidas en el anexo 10 "Requerimientos de Servicios", se amplía el ancho de la superficie de rodamiento para quedar en 10.50 metros y con tres carriles de circulación.

Con el objeto de evitar confusiones en los concursantes para la elaboración de sus propuestas, la convocante decidió realizar una reunión con los encargados de elaborar el proyecto de referencia del libramiento para que aclararan a los licitantes las dudas técnicas. En general, las juntas de aclaraciones transcurrieron sin ningún contratiempo.

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

En virtud de las modificaciones que realizó la convocante al proyecto original del libramiento durante las juntas de aclaraciones, la fecha para que los licitantes entregaran sus propuestas fue modificada en tres ocasiones, sin que ello hubiera modificado el resultado de la licitación.

El 5 de octubre de 2009, los licitantes que presentaron sus propuestas fueron:

- Consorcio formado por las sociedades Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V. y Constructora Urbanizadora Ixtapan, S.A. de C.V.
- Asesoría y Construcciones Mexicanas, S. de C.V.
- Asesoría y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.
- Azvi Cointer, S.A., Azvi, S.A., Intercontinentales, S.L., Viabilis Holding, S.A. de C.V. y Servicios, S.A. de C.V.

En atención a lo dispuesto por la normatividad de los PPS, en las bases de licitación se estableció que los concursantes presentaran sus ofertas en 2 paquetes, uno que contuviera la propuesta técnica y otro la propuesta económica. Por lo que se refiere a la documentación complementaria, esta podía ser entregada dentro o fuera del sobre de la propuesta técnica.

Cada empresa presentó por separado dos paquetes que contenían la propuesta técnica y la propuesta económica. Algunas empresas además presentaron una fotocopia de ambas propuestas. Funcionarios de la DGV abrieron las propuestas técnicas en presencia de representantes de todas las empresas que presentaron propuestas.

Los asesores técnicos revisaron cuantitativamente, junto con funcionarios de la DGV, la información complementaria y las propuestas técnicas; dando fe de que estaban completas.

Los asesores económicos revisaron junto con funcionarios de la DGV, los documentos de carácter económico/financiero que acompañaban a las propuestas técnicas.

Dos funcionarios públicos, los representantes de los licitantes y un AT de TM rubricaron la primera y última página de cada sección de las propuestas técnicas. Así como los paquetes que contenían las propuestas económicas. Las propuestas técnicas fueron almacenadas bajo llave, en el lugar acondicionado para este propósito, dentro de las oficinas de la misma DGV.

### 5. Evaluación de propuestas técnicas

TM tuvo conocimiento de que el proceso de evaluación se llevó a cabo en las oficinas de la DGV. Durante la evaluación, la DGV apoyado del asesor técnico externo, tomó en consideración la información contenida en el paquete de las propuestas técnicas. La responsabilidad de la dictaminación siempre estuvo a cargo de la unidad contratante y del administrador del proyecto, apoyado en sus asesores externos; así también estuvo a cargo de determinar la solvencia o no solvencia de las propuestas técnicas evaluadas.

De acuerdo a lo que pudo observar TM, la revisión de los documentos y la evaluación de sus contenidos, fue realizada con el apoyo del asesor técnico SEAVI, quién se encargó de revisar que estuvieran completas, determinar si se apegaban a lo solicitado en las bases, y definir si eran solventes desde el punto de vista técnico.

En la evaluación se utilizó un criterio binario: "cumple" o "no cumple". La calificación "cumple" implicó que el licitante había presentado toda la documentación obligatoria, con la información solicitada; y que dicha información se presentó en los formatos especificados para ello.

La evaluación cualitativa con el criterio de cumple o no cumple de la documentación complementaria y de las propuestas técnicas arrojó que las cuatro propuestas cumplieron con la presentación de la información requerida en la forma y términos solicitados en las bases de la licitación.

## 6. Acto de la segunda etapa

El 19 de noviembre de 2009, se llevó a cabo el Acto de la Segunda Etapa de la Licitación. Es conveniente señalar que en esta licitación la convocante no atendió la sugerencia de los AT de TM, de conocer el techo presupuestal máximo, considerado para pago anual de referencia que estaba autorizada a aceptar. Al respecto, el GEM optó por no aplicar la facultad establecida en el Artículo 58, fracción VI del Reglamento al Libro XVI, en el sentido de establecer un precio máximo de referencia de la Licitación. Dicha determinación se tomó considerando que esto hubiese encarecido el proyecto y limitado las ofertas obligándolas a cotizar los precios y catálogo del proyecto de referencia.

En virtud de haber sido evaluadas como solventes y, por lo tanto, aceptadas las propuestas técnicas de los cuatro licitantes, se procedió a la apertura de sus propuestas económicas. Las cuales, en primer término, fueron revisadas para verificar la existencia cuantitativa de la documentación solicitada en las bases.

En el caso de la información del licitante Asesoría y Construcciones Mexicanas, S.A. de C.V. se observó que el documento PE/01 denominado "Precio Total por los Servicios" aparecía sin información y adicionalmente venía otro documento llamado "Cálculo del Valor Presente de los Pagos Integrados Estimados".

Dicho documento fue aceptado para su posterior revisión cualitativa. Los documentos de las propuestas económicas fueron rubricados por dos funcionarios públicos, los representantes de los licitantes y un AT de TM.

El acto continuó con la lectura del importe de las propuestas económicas:

Empresa	Propuesta económica
Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V. y Constructora Urbanizadora Ixtapan, S.A. de C.V.	\$2,796,815,000.00
Azvi Cointer, S.A.; Azvi, S.A.; Intercontinentales, S.L.; Viabilis Holding, S.A. de C.V. y Servicios, S.A. de C.V.	\$4,198,892,876.71
Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.	\$3,724,587,740.78
Asesoría y Construcciones Mexicanas, S. de C.V.	\$647,270,00.00

## 7. Evaluación de las propuestas económicas

El 30 de noviembre de 2009, el Comité Técnico se reunió para conocer el resultado de la evaluación económica, en la que el asesor externo SEAVI dio a conocer los detalles de la revisión de las ofertas recibidas.

TM no estuvo presente debido a un intempestivo cambio del lugar de la reunión, que no permitió su oportuno traslado.

TM conoció la determinación del Comité de Proyectos, en el acto de fallo de la licitación que tuvo lugar el 01 de diciembre de 2009.

En el evento de Fallo se dio a conocer que el licitante Asesoría y Construcciones Mexicanas, S.A. de C.V., no presentó el documento PE/01 llamado "Precio Total por los Servicios" con la información solicitada en las Bases de Licitación. Lo anterior, y considerando que se trata del Anexo I de la Sección VII de las Bases de Licitación, de conformidad con las fracciones II y IV del numeral 6 de la Sección I, inciso b) del numeral 4.4 de la Sección I, e inciso 2) del apartado PE-I de la Sección VII de las Bases de Licitación, se procedió al desechamiento de su oferta.

Por otro lado, una vez que pudo determinarse el Pago Anual de Referencia con base en la información contenida en el formato PE/01 "Precio Total por los Servicios", de las Propuestas Económicas de los licitantes Tradeco-CUISA; Consorcio Azvi y Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V., se concluyó que ninguna de las propuestas económicas presentadas por dichos licitantes eran aceptables por no alcanzar el beneficio que resultaría de desarrollar el proyecto, previsto en el Análisis Costo Beneficio.

## 8. Acto de Fallo

De conformidad con lo anterior, y en términos de lo dispuesto en el artículo 16.58 del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México, declaró desierta la licitación.

## V. Valoración general del proceso

El procedimiento de licitación se desarrolló durante 10 meses del 2009 y de acuerdo a lo observado por los AT de TM, fue necesaria la celebración de doce juntas de aclaraciones, entre otras razones, por falta de claridad y precisión de la convocante en la determinación de los requisitos solicitados, y el cambio del trazo del Tramo I motivado por la modificación que realizó la SCT en el trazo de la autopista federal Atzapán - Atlacomulco.

La DGV informó a TM, de manera verbal y posteriormente en el cuerpo del dictamen para fallo correspondiente, que fue necesario realizar negociaciones con la SCT para adquirir los derechos de vía correspondientes. TM no conoció los documentos oficiales de dicho trámite, y no contó con evidencia documental de que el Convenio efectivamente se llevó a cabo. Al respecto, la DGV argumentó razones de confidencialidad de las negociaciones con la SCT para no hacer públicos dichos documentos.

TM tuvo oportunidad de realizar sus comentarios y recomendaciones a las prebases de la licitación. El GEM analizó cada una de las observaciones planteadas por TM, y aquellas que consideró procedentes fueron integradas a las bases.

Una vez que se publicó la convocatoria de la presente licitación, TM acompañó cada una de las etapas de este procedimiento. TM observó que se cumplieron cada una de las etapas de la licitación, y se cumplió en cada una de ellas, lo establecido en las bases.

TM asistió a las distintas reuniones que llevó a cabo el Comité de Proyectos, en las que se discutieron los temas sustantivos de la licitación, y se tomaron las decisiones al respecto.

TM asistió a la reunión del Comité de Proyectos, en la que se dio lectura a los resultados de la evaluación por parte del asesor externo SEAVI. Durante esta sesión, TM observó que los miembros del Comité de Proyectos, con derecho a voto, aceptaron por unanimidad declarar desierta esta licitación.

TM fue informada por la DGV que los miembros del Comité de Proyectos revisaron la información relativa al dictamen la evaluación, previo a la reunión del Comité en la que se darían a conocer los resultados de la evaluación. TM no estuvo presente durante esta etapa, por lo que no puede emitir su opinión sobre ella.

#### **VI. Conclusión**

En cuanto a la motivación presentada para declarar desierta la licitación en el sentido de que ninguna de las propuestas económicas presentadas por los licitantes eran aceptables por no alcanzar el beneficio que resultaría de desarrollar el Proyecto, previsto en el Análisis Costo Beneficio, los AT de TM no pueden emitir las observaciones que sirvan para soportar dicha decisión, una vez que desconocieron el techo presupuestal máximo para el pago anual de servicios autorizado originalmente, y si el Análisis Costo Beneficio fue modificado para contemplar las modificaciones a los requisitos solicitados.

La DGV por su parte argumentó razones de confidencialidad derivado de las negociaciones con la SCT para no hacer públicos dichos documentos, en donde se hacía notar los sobrecostos que por derecho de vía se tenían que incorporar al proyecto, lo cual hacía incosteable el proyecto.

TM fue informada por la DGV que los miembros del Comité de Proyectos revisaron la información relativa al dictamen de evaluación, previo a la reunión del Comité en la que se darían a conocer los resultados de la evaluación. TM no estuvo presente durante esta etapa, por lo que no puede emitir su opinión sobre ella.

Abril de 2011

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

Ante Salcedo González  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

José Sheinbaum Yoselevitz  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

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.

### **INFORME FINAL QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA RELATIVO A SU COLABORACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL MONITOREO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DEL PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENOMINADO "PUENTE VEHICULAR EN LAS AVENIDAS PROLONGACIÓN MADERO Y JAMES WATT EN CUAUTITLÁN" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO**

#### **A la sociedad en general:**

Presentamos el informe de Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente al Pacto de Integridad celebrado con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SFGEM), y la Dirección General de Vialidad (DGV) de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México (SCGEM), relativo a la licitación pública internacional electrónica No. 44937001-004-08, para el desarrollo del proyecto denominado "PUENTE VEHICULAR EN LAS AVENIDAS PROLONGACIÓN MADERO Y JAMES WATT EN CUAUTITLÁN" (PJV).

#### **I. Colaboración de Transparencia Mexicana**

Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, por acuerdo tomado de manera conjunta, invitaron a Transparencia Mexicana, A.C. (TM) a colaborar en el monitoreo de las licitaciones de la primera generación de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) bajo la figura de Testigo Social (TS).

Es la primera vez que TM recibe una invitación, en el caso del monitoreo de licitaciones, en la que el poder Legislativo y Ejecutivo, conjuntamente solicitan su colaboración.

A mediados de 2008, se formalizó la colaboración entre el gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Finanzas, y Transparencia Mexicana.

Como Testigo Social de los proyectos, TM formó parte del Comité de Proyectos con derecho a voz, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia de PPS.

La colaboración de TM en materia de monitoreo de licitaciones, tiene por objeto dar a conocer las condiciones en las que se desarrollan las adjudicaciones de los contratos. La labor de TM no sustituye el trabajo de los órganos y mecanismos de control,

formalmente establecidos, por lo tanto, los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de licitación que monitorea, no son vinculantes.

TM es un observador ciudadano que colabora en los procedimientos de contratación planteando comentarios, preguntas y recomendaciones que contribuyan a crear las mejores condiciones bajo las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

TM colabora en los procedimientos de licitación, a partir de la revisión y análisis de las bases de los concursos, la asistencia a reuniones internas de la entidad convocante, así como a las reuniones oficiales realizadas como parte del procedimiento de licitación. Observa que las condiciones establecidas como requisitos para la integración de las propuestas, sean equitativas, apegadas a derecho, claras, y que los elementos de evaluación sean objetivos, de manera que generen confianza y certidumbre a todos los actores de una licitación.

El monitoreo de TM se lleva a cabo con el ánimo de que no haya actos, omisiones o elementos de subjetividad que pongan en riesgo la integridad de los procedimientos que observa.

Para realizar el monitoreo del procedimiento de la licitación para el proyecto PJW, TM designó a un equipo técnico responsable de la colaboración integrado por el Doctor Ante Salcedo y el Licenciado José Sheinbaum.

El equipo técnico designado por TM tuvo la tarea de revisar y analizar las bases del concurso, realizar comentarios, recomendaciones y plantear preguntas para entender la racionalidad de la toma de decisiones, darle seguimiento al desarrollo del procedimiento de licitación y finalmente, integrar el presente informe.

Además de observar las etapas mencionadas del proceso, TM revisó los lineamientos y estrategias para la realización de la licitación y todos los documentos que se generaron en torno a esta.

TM tuvo conocimiento de los estudios de costo-beneficio cuando estos ya habían sido aprobados, en virtud de que su colaboración inició después de que la Cámara de Diputados ya había autorizado la realización de la primera generación de proyectos PPS.

TM estuvo presente, a través de sus Asesores Técnicos designados, en las siguientes etapas de la licitación:

- Algunas sesiones del Comité de Proyectos.
- Publicación del documento de pre-bases.
- Modificación del documento de pre-bases, derivado de los comentarios recibidos después de su publicación.
- Elaboración de las bases y anexos.
- Juntas de aclaraciones.
- Visita de campo al terreno donde se ubicará el PJW.
- Evento convocado por la SCGEM, para exponer a los licitantes los alcances de la oferta de BANOBRAS, para participar en el financiamiento del proyecto.
- Recepción y apertura de propuestas.
- Evaluación de propuestas técnicas y económicas.
- Elaboración del dictamen.
- Acto del fallo.

A lo largo de su colaboración, TM hizo recomendaciones puntuales a través del grupo de trabajo designado para ello, al Gobierno del Estado de México (GEM), quien tuvo oportunidad de tomarlas en cuenta en la medida de las posibilidades que otorga la ley aplicable.

Las observaciones que TM planteó al GEM, se realizaron con el objetivo de contribuir a generar las condiciones de equidad, objetividad, certidumbre, imparcialidad y apego a la normatividad aplicable.

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

- Filmar y grabar los eventos públicos de la licitación.
- Establecer elementos claros para la evaluación de los proyectos, así como para la definición precisa de los responsables de realizar dicha evaluación, y la mecánica con que trabajarían.
- Contratar 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.
- Integrar un sobre cerrado en el que se establece el techo presupuestal para la licitación, antes de la apertura de las propuestas económicas.
- Adecuar los requisitos referentes a la experiencia técnica que se solicitaba originalmente en las bases, para que estuvieran en concordancia con las características y magnitud del proyecto.
- Revisar de forma profunda los resultados preliminares de la evaluación técnica y la económica.

La DGV de la SCGEM y sus asesores, en respuesta a las inquietudes manifestadas por TM, tomaron en cuenta los comentarios realizados y en ocasiones, cuando lo consideraron oportuno, tomaron las acciones correctivas para darles cauce o hacer las aclaraciones necesarias a TM y explicar la razón de sus hechos.

Los resultados de las evaluaciones técnica y económica realizadas por funcionarios de la DGV y sus asesores externos, fueron revisados por el equipo técnico de TM. El equipo técnico de TM solicitó conocer los detalles de dicha evaluación, ya que en su apreciación, existían inconsistencias con respecto a lo estipulado en la metodología para la evaluación establecida por la convocante. La SCGEM dio a TM los argumentos sobre el análisis de las propuestas y los resultados expresados en el dictamen.

**II. Puente vehicular James Watt**

Como ya se ha comentado, la DGV presentó, bajo el esquema de proyectos PPS, el proyecto denominado Puente Vehicular en las Avenidas Prolongación Madero y James Watt. Proyecto que considera el desarrollo, financiamiento, construcción y operación de un conjunto de puentes vehiculares, a partir de un pre-proyecto realizado previamente por la DGV de la SCGEM.

El PJW permitirá desahogar tráfico de la cabecera del Municipio de Cuautitlán. El proyecto se enmarca dentro del contexto del desarrollo de la primera línea del ferrocarril suburbano de la zona metropolitana del Valle de México, permitiendo liberar el congestionamiento vial para el paso del tren, y agilizando la incorporación del tránsito a la autopista México - Querétaro.

Este proyecto permitirá reducir los tiempos de recorrido de 45 a 3 minutos; aumentar la velocidad de 5 a 45 Km/h; disminuir los costos de operación vehicular; aumentar la seguridad vial; y reducir las emisiones de contaminantes en la zona.

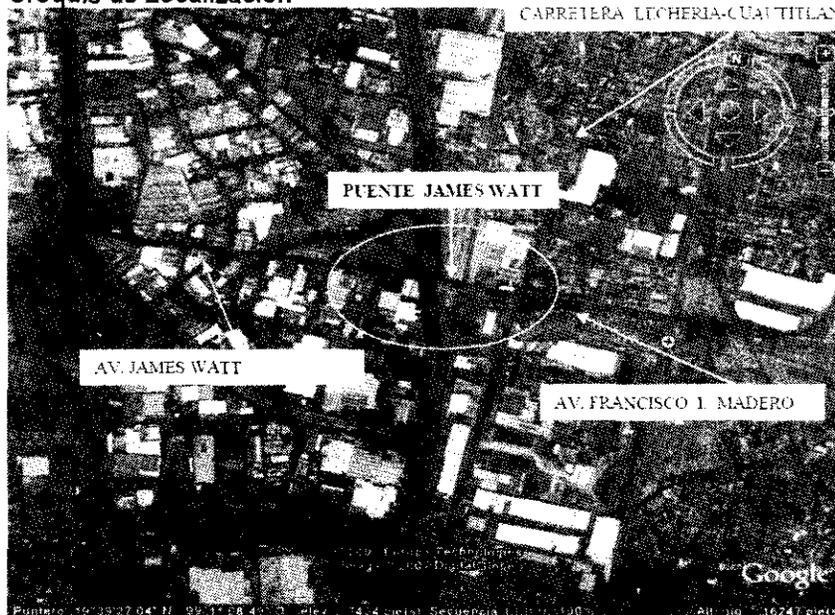
El proyecto abarca la construcción de una serie de estructuras (incluyendo su respectivo mantenimiento, alumbrado público, señalización y drenaje pluvial); mismas que unirán a los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli que hoy están divididos por el emisor poniente de aguas negras y por una línea del ferrocarril, que impiden el tránsito de vehículos en el sentido oriente-poniente. Otra de las ventajas del PJW es que desahogará el congestionamiento que genera la incorporación de vehículos de las vías secundarias a la carretera Lechería-Cuautitlán, que en promedio asciende a 18,000 vehículos diarios, y que se complica aún más por maniobras de transporte de carga de grandes dimensiones.

El proyecto está dividido en cuatro secciones principales, cada una de las cuales corresponde a una estructura (un puente), según su ubicación. Las estructuras se definen en la Tabla 1, y se ilustran en la Figura 1.

Estructura	Ubicación	Longitud
1	Entre la Av. Lechería - Cuautitlán y la Calle Albert Einstein	0.54 Km
2	Entre la Av. Lechería - Cuautitlán y la Av. Interceptor Poniente	0.27 Km
3	Entre la Calle Enrique Donant y la Cerrada Primero de Mayo	0.60 Km
4	Entre la Calle Enrique Donant y la Cerrada Primero de Mayo	0.56 Km

**Tabla 1:** Estructuras que componen el PJW.

**Croquis de Localización**



**Figura 1**

**Estructura 1.** Corresponde a la estructura ubicada en el lado norte de las avenidas Francisco I. Madero y la calle James Watt, entre la avenida Lechería-Cuautitlán y la calle Albert Einstein. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 7.5m para alojar dos carriles de circulación de 3.5m cada uno, con acotamiento de 0.25m y una longitud aproximada de 0.43Km; así como sus rampas de incorporación

y salida. Además, habrá una rampa de salida en dirección sur, sobre la avenida Interceptor Poniente, la cual tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 5.5m para alojar un carril de circulación de 3.5m con acotamiento de 1m y cuya longitud aproximada será de 0.11 Km.

**Estructura 2.** Es la estructura ubicada en el lado sur de la avenida Francisco I. Madero, entre la avenida Lechería-Cuautitlán y la avenida Interceptor Poniente. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 7.5m, para alojar dos carriles de circulación de 3.5m cada uno, con un acotamiento de 0.25m, y con una longitud aproximada de 0.27Km; así como sus rampas de incorporación y de salida.

**Estructura 3.** Es la estructura ubicada en la dirección norte-sur de la avenida Lechería-Cuautitlán, entre la calle Enrique Donant y la cerrada 1° de mayo. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 5.5m, para alojar un carril de circulación de 3.5m, con acotamiento de 0.25m, y una longitud aproximada de 0.45 Km; así como sus rampas de incorporación y de salida. Además, tendrá una rampa de incorporación en el lado sur, para el tránsito proveniente de la avenida La Joya, con dirección oriente-poniente, la cual tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 8.2m, para alojar dos carriles de circulación de 3.5m cada uno, con acotamiento de 0.6m, y con una longitud aproximada de 0.15Km.

**Estructura 4.** Es la estructura ubicada en la dirección norte-sur de la avenida Lechería-Cuautitlán, entre la calle Enrique Donant y la cerrada 1° de mayo. Tendrá un ancho de superficie de rodamiento de 5.5m para alojar un carril de circulación de 3.5m, con acotamiento de un metro, y con una longitud aproximada de 0.56Km; así como sus rampas de incorporación y de salida.

La modernización de la infraestructura vial de las estructuras propuestas implica además la realización de obras de drenaje, señalización y reubicación de las instalaciones existentes. El proyecto JW permitirá desahogar la carga vehicular que se produce en los cruces con la avenida Prolongación Madero, y liberará también el congestionamiento vial originado por el paso del tren suburbano; agilizando así, la incorporación del tránsito a la autopista México-Querétaro.

Con un aforo vehicular de 18,000 vehículos al día y un crecimiento en la demanda del 4% anual, la ejecución de estos trabajos es indispensable para mejorar el servicio proporcionado a los usuarios, a un grado tal que puede llegar a reducir los tiempos de recorrido hasta 3 minutos, aumentar la velocidad de operación hasta a 45Km/h, disminuir los costos de operación vehicular, aumentar la seguridad vial, y reducir la emisión de gases a la atmosfera. De acuerdo al estudio costo-beneficio presentado, el costo total del proyecto (incluyendo IVA) contempla los rubros presentados en la Tabla 2:

Concepto	VPN
Inversión Inicial	\$ 243,292,696.65
Mantenimiento mayor y menor	\$ 5,522,017.41
Conservación	\$ 7,391,152.34
Operación	\$ 13,105,674.09
Mantenimiento	\$ 85,802,351.11
<b>Costo base del proyecto de referencia</b>	<b>\$ 355,113,891.61</b>

Tabla 2: Costo base del proyecto (Pesos de 2007)

Una vez que el proyecto será realizado bajo el esquema PPS, su realización implica que:

- El proyecto será licitado en términos de una contratación de servicios por un periodo de hasta 25 años.
- Los ganadores de la licitación construirán la infraestructura necesaria para brindar los servicios requeridos por el Estado, utilizando recursos financieros propios, o adquiriendo deuda para ello.
- Los ganadores además operarán la infraestructura construida o instalada durante el periodo de contratación de servicios, y ofrecerán al Estado los servicios que este haya contratado.
- Al finalizar los 25 años la infraestructura construida y/o instalada será propiedad del Estado, sin necesidad de realizar un pago adicional.
- Los ganadores recuperarán su inversión a través de un cobro mensual por los servicios ofrecidos, siempre y cuando cumplan con los criterios de calidad de servicio que sean establecidos a la firma del contrato.
- Para el pago de los servicios, el Gobierno del Estado establecerá un fideicomiso en una institución financiera, que garantizará el pago oportuno; para lo cual, comprometerá los ingresos provenientes del impuesto sobre pago de nóminas.
- Se suscribe un contrato de largo plazo en el cual se definen servicios, sus niveles de calidad, estándares de desempeño y mecanismos de deducciones de pago.

### III. Asesores externos

Siendo facultad exclusiva de la unidad contratante y del administrador del proyecto, TM tuvo conocimiento de que, la DGV en coordinación con la SFGEM, contrataron a diferentes firmas consultoras especializadas en temas técnicos, financieros y legales. El objeto de contar con estos asesores, fue que estos auxiliaran a la DGV en la elaboración del estudio correspondiente para determinar los alcances y características del proyecto, elaborar el estudio costo-beneficio y elaborar los documentos de las bases, sus anexos y el modelo de contrato de la licitación.

TM no monitoreó los procedimientos de contratación de las firmas de asesores externos, tampoco conoció los detalles contractuales, ni administrativos de dicha relación.

Las consultoras contratadas fueron:

- Ingeniería Civil con Excelencia, S.A. de C.V., a quien se le pidió elaborar el estudio costo-beneficio del proyecto.
- SEAVI, a quien se le encargó definir las características y alcances del proyecto, así como elaborar los anexos técnicos de las bases de la licitación y de definir la metodología de evaluación, siendo ésta, facultad exclusiva del administrador del proyecto. Además de participar en la elaboración de las bases, colaboró en la recepción de propuestas, en la revisión cuantitativa de las mismas, en la evaluación de las propuestas técnicas, la evaluación de la solvencia económica, y estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Proyectos.
- PROTEGO Asesores, trabajó en los aspectos económicos y financieros de la licitación. PROTEGO también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Proyectos y además.
- Jáuregui, Navarrete y Nader, S.C., acompañó al proceso en todas las etapas críticas (elaboración de bases, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas) y también estuvo presente en todas las reuniones del Comité de Proyectos.

La participación de los asesores técnico, económico y legal estuvo supervisada por el área contratante (la DGV), así como por la SFGEM.

#### IV. Desarrollo del proceso de la licitación

El proceso de licitación, se realizó de acuerdo al siguiente cronograma:

Etapa de la licitación	Fecha original	Fecha modificada
Publicación de bases	4/septiembre/2008	
Venta de bases	Hasta 10/diciembre/2008	Hasta 9/marzo/2009
Juntas de aclaraciones (8 juntas)	22/septiembre/2008	5/noviembre/2008 4/diciembre/2008 18/diciembre/2008 20/enero/2009 5/febrero/2009 4/marzo/2009 18/marzo/2009
Visita guiada de campo al terreno	07/octubre/2009	
Acto de la primera etapa (presentación de propuestas)	09/enero/2009	24/marzo/2009
Acto de la segunda etapa (apertura de propuestas económicas)	30/enero/2009	22/abril/2009
Acto del fallo	12/enero/2009	8/junio/2009

**Tabla 3:** Cronograma de actos en el proceso de licitación

A finales del año 2008 se presentó una crisis financiera internacional que trajo consigo incertidumbre y 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, se tomaron diferentes acciones. Entre las acciones tomadas estuvieron: la extensión de los plazos para la entrega de propuestas (del 9 de enero al 24 de marzo del 2009), a la espera de que los mercados financieros se estabilizaran y los bancos nuevamente ofrecieran créditos atractivos; 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 todas las empresas concursantes que lo solicitaran, y que además cumplieran con una serie de requisitos establecidos por el Banco.

La SFGEM y la DGV 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 promociones a nivel nacional e internacional (Road Shows).

#### I. Comité de Proyectos

Previo a la publicación de las bases, el 4 de septiembre de 2008 se estableció el Comité de Proyectos con el objeto de auxiliar a las unidades contratantes y al administrador del proyecto en la preparación y substanciación del procedimiento de adjudicación. El Comité de Proyectos está facultado para 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 Libro<sup>3</sup> señala que "A las sesiones del Comité de Proyectos podrá invitarse a los asesores externos del proyecto para aclarar aspectos relacionados con los asuntos sometidos al Comité de Proyectos, pero en ningún caso tendrán derecho a voto". TM se integró al Comité a partir de su tercera sesión ordinaria. El Comité de Proyectos estuvo integrado de la siguiente manera:

- Presidente: Ing. Arturo Lugo Peña, Director General de Vialidad del Estado de México.
- Vocal: Lic. Francisco González Ortiz Mena, Director General de Financiamiento de Proyectos de la SFGEM.

<sup>3</sup> Se trata del Reglamento del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México "De la Participación Pública-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios". Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el 19 de junio de 2007.

- Secretario Ejecutivo del Comité: Lic. Luis Enrique Guerra García, Coordinador de Planeación, Programación y Control Técnico de la SCGEM.
- Secretario Técnico del Comité: Lic. José Antonio Rodarte Leal, Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales de la SCGEM.
- Prosecretario Técnico del Comité: Lic. Marcos Colín Jaimes, analista especializado de la SCGEM.
- Dr. Máximo Evia Ramírez, Representante Titular del Comité y Coordinador de Control de Gestión de la Secretaría General de Gobierno.
- Ing. Mario Esteban Chávez Alvarado, Representante Titular y Director de Control y Evaluación de la Obra Pública de la Secretaría de la Contraloría.
- C.P. Sergio Enriquez Escalona, Representante Suplente y Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.
- Lic. María del Mar Rueda Ávila, Representante Titular y Asesora del Subsecretario de Tesorería de la SFGEM.
- Lic. José Sheinbaum y Dr. Ante Salcedo, Asesores Técnicos designados por TM, con derecho a voz.

**2. Publicación de pre-bases en la página de la SFGEM**

Por sugerencia de TM, la Dirección General de Vialidad decidió publicar en la página web del Gobierno del Estado de México el documento de pre-bases, para que fuera conocido por los posibles concursantes y éstos pudieran emitir comentarios antes de la publicación definitiva de las bases. Ante la publicación de las pre-bases, se recibieron observaciones por parte de múltiples empresas, sin embargo, estas no implicaron ningún cambio sustancial al documento publicado.

**3. Juntas de revisión pre-bases, y publicación y venta de las bases definitivas**

Previo a la publicación de las bases, TM y los funcionarios del GEM, con sus asesores externos, sostuvieron reuniones de trabajo a lo largo de las cuales los Asesores Técnicos de TM manifestaron comentarios y recomendaciones referentes a las prebases. El GEM incorporó a las bases, la mayoría de los comentarios manifestados por el equipo técnico designado por TM.

El GEM decidió no considerar para su incorporación en las bases, la sugerencia de TM respecto a que el documento de bases podría incluir cuadros de información con conceptos que no estaban definidos con precisión dentro de las mismas bases (ver figura 2, por ejemplo), lo que constituiría un aspecto que dificultaría la evaluación de las propuestas técnicas, debido a que serían difícilmente equiparables. Al respecto el GEM argumentó que las propuestas de los licitantes podrían incluir formas de agregación distintas que habría que respetar en la definición de los servicios ofertados.

Según lo informado a TM, en las Bases de Licitación aprobadas por la Unidad Contratante, se optó por no aplicar la facultad establecida en el Artículo 58, fracción VI del Reglamento al Libro XVI, en el sentido de establecer un precio máximo de referencia de la Licitación, ya que dicha situación, de acuerdo a lo comentado por la Unidad Contratante, la hubiese obligado a comunicar "los precios unitarios de referencia, para que a su vez las ofertas de los licitantes, se hicieran en apego a dicho catálogo bajo el cual hubiesen tenido que ofrecer porcentajes de descuento en su propuesta económica". De acuerdo con la Unidad Contratante "dicha determinación se tomó considerando que esto hubiese encarecido el proyecto y limitado las ofertas obligándolas a cotizar los precios y catálogo del proyecto de referencia"...

Sección VII

Formato FPE06: Presupuesto de Operación de la Vialidad Proyecto

Empresas que conforman al Licitante		Tramo:		Fecha:												
Licitación Núm.:		Sección (1):		Hoja N°												
(ANOTESE LOS DOS ÚLTIMOS DÍGITOS DE CADA AÑO E INICIAL DEL MES)																
No.	Conceptos (2)	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Total (3)	Años											
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...	25
	Concepto 1															
	Concepto 2															
	...															
	Otros Conceptos															
	Total (3)															
Nombre del Representante Legal				Firma del Representante Legal												

(1) Elaborar un programa para cada Sección y un consolidado.  
 (2) Anótese el total de cada uno de los Conceptos que integran la Operación de la Vialidad Existente.  
 (3) Pesos mexicanos sin incluir IVA.

**Figura 2:** Formato para definir conceptos y presupuestar los costos de operación.

La convocatoria para participar en la licitación fue publicada en diversos periódicos de circulación nacional y estatal, en el Diario Oficial de la Federación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, y en las páginas web de la DGV y de la SFGEM (con una liga a Compranet). Las bases se pusieron a disposición en la página de Compranet y su adquisición fue posible hasta el día 23 de febrero de 2009.

Las empresas que compraron bases fueron: Azvi Cointer de México, Edificadora Gia, Impulsora de Desarrollo Integral, Infraestructura Técnica, Promotora y Desarrolladora Mexicana, Jaguar.

La convocante presentó y entregó a las empresas que compraron bases, un proyecto de referencia junto con una serie de estudios, que entre otros documentos incluían memorias de cálculo y un proyecto estructural.

Cada concursante tuvo la oportunidad de ajustarse al proyecto de referencia y los estudios presentados, o realizar los suyos propios; pero todos ellos tuvieron que asumir la responsabilidad de que sus propuestas fueran solventes técnica y económicamente, independientemente de cualquier error o inconsistencia que hubiere en los documentos de referencia que les fueron entregados.

#### **4. Juntas de aclaraciones**

Se sostuvieron ocho juntas de aclaraciones, las cuales transcurrieron sin ningún contratiempo. Las respuestas a las preguntas presentadas en las ocho juntas, fueron publicadas en Compranet.

Para poder dar respuesta a los cuestionamientos de los concursantes, se les pidió que entregaran sus preguntas por escrito en las oficinas de la DGV, o a través de un correo electrónico, antes de cada junta de aclaraciones.

Durante las juntas de aclaraciones el área contratante se limitó a dar lectura a un acta en la que se contestaban las preguntas previamente realizadas, y se hacían las aclaraciones y/o ajustes a las bases que se hubieran juzgado necesarias. Gracias a esta mecánica, el área contratante pudo apoyarse en sus asesores externos (técnicos, financieros y legales) para dar respuesta a todas las preguntas que recibieron.

De acuerdo a lo observado por TM, en todos los casos las preguntas fueron atendidas, y las respuestas fueron elaboradas por los funcionarios públicos, con la ayuda de sus asesores. Finalmente, el Gobierno del Estado de México elaboró un nuevo documento de bases para la licitación, el cual incluía las modificaciones que resultaron de la iniciativa de la convocante, y de las respuestas entregadas a los concursantes.

En opinión de TM, esta es una buena práctica que sin duda ayuda a que todos los actores de la licitación (funcionarios, asesores y licitantes) tengan claro, previo a presentación de las propuestas, cuales son los términos de referencia que serán el eje de la evaluación de las proposiciones.

En todos los casos las preguntas fueron atendidas y los concursantes nunca manifestaron que sus preguntas hubieran sido contestadas de forma inadecuada, ni mostraron ninguna inconformidad al respecto.

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

En total se recibieron tres propuestas, de las siguientes empresas o consorcios:

- Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V. (GIA).
- Jaguar Ingenieros Constructores, S.A. de C.V. (Jaguar).
- Consorcio ( Prodemex) formado por:
  - Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.,
  - Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V.,
  - Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V.,
  - Innovaciones Técnicas en Cimentación, S.A. de C.V., y
  - Ocho R. Inmobiliaria, S.A. de C.V.

En el acto de recepción y apertura de propuestas, TM observó que:

- Cada empresa presentó por separado dos paquetes que contenían la propuesta técnica y la propuesta económica. Algunas empresas además presentaron una fotocopia de ambas propuestas.
- Funcionarios de la DGV abrieron las propuestas técnicas en presencia de representantes de todas las empresas que asistieron a dicho evento.
- Los asesores técnicos revisaron cuantitativamente, junto con funcionarios de la DGV, la información complementaria, la información de la capacidad financiera y las propuestas técnicas; dando fe de que estaban completas.
- Los asesores económicos revisaron junto con funcionarios de la DGV, los documentos de carácter económico/financiero que acompañaban a las propuestas técnicas.
- Se rubricaron la primera y última página de cada sección de las propuestas técnicas entregadas.

- Las propuestas económicas fueron colocadas en bolsas de plástico selladas, y entregadas a la compañía de resguardos Transportes Blindados Tameme, para asegurar que nadie tuviera acceso a sus contenidos.
- Las propuestas técnicas fueron almacenadas bajo llave, en un recinto dentro de las oficinas de la misma DGV.
- Los documentos fueron firmados por dos funcionarios públicos, el representante legal de una de las empresas licitantes, y por los Asesores Técnicos de TM.
- En virtud del elevado número de documentos y de conformidad con los licitantes se convino en firmar solo la primera y la última hoja de cada sección del documento entregado.
- El licitante Jaguar no entregó la propuesta económica, por lo cual, se procedió a su descalificación.

#### 6. Evaluación técnica de propuestas

Se crearon grupos de trabajo que de manera colegiada valoraron la información presentada. Si bien las bases de la licitación establecieron que *"la evaluación de las ofertas se realizará comparando entre sí, en forma equivalente, todas las condiciones ofrecidas por los licitantes, y los resultados se asentarán en un cuadro comparativo de evaluación"*, durante la sesión del Comité de Proyectos, el asesor externo SEAVI se limitó a presentar información concentrada de los resultados de su evaluación.

De acuerdo a la información a la que tuvo acceso TM, la revisión de los documentos y la evaluación de sus contenidos fue realizada en su totalidad por el asesor técnico SEAVI. El asesor técnico se encargó de revisar el cumplimiento de las propuestas, determinar si se apegaban a lo solicitado en las bases, y definir si eran solventes desde el punto de vista técnico.

TM observó que SEAVI presentó al Comité de Proyectos los resultados de su revisión. Para ello, SEAVI dio lectura a lo que aparentemente era el documento que contenía los resultados de la evaluación.

TM atestiguó que el Comité de Proyectos aprobó por unanimidad de votos, los resultados expresados por SEAVI, en dicho documento.

TM tuvo conocimiento a través del GEM, que el dictamen fue previamente analizado por el Comité de Proyectos. TM no estuvo presente durante este análisis, ni tuvo acceso a este documento que contenía los resultados del análisis de las propuestas, sino hasta varios meses después.

La DGV, le comentó a TM que el documento que contenía los resultados de las propuestas, no podía ser compartido por razones de confidencialidad.

#### 7. Evaluación económica

Durante el acto de la segunda etapa, una vez presentados los resultados de la evaluación técnica, se procedió a la apertura de las ofertas económicas de los dos concursantes cuyas propuestas técnicas fueron evaluadas como solventes. Antes de la apertura de dichas propuestas, el área contratante compartió con TM, en un sobre cerrado, el **techo presupuestal; mismo que ascendía a un pago anual de \$62.2 millones de pesos.**

Es así que se abrieron dos propuestas económicas, la correspondiente a GIA fue por \$1,119.4 millones de pesos equivalentes a un pago anual por \$53.5 millones de pesos y la de PRODEMEX por \$828.3 millones de pesos que equivale a un pago anual por \$39.6 millones de pesos.

Cabe señalar que comparando uno a uno los rubros que componen el costo total existía una variabilidad muy significativa. La razón de ello es que los rubros considerados dentro de cada partida no fueron especificados en las bases, y por lo tanto cada una de las empresas concursantes incluyó en cada partida lo que le pareció (a su propio juicio) necesario y suficiente para la oferta de los servicios licitados.

Empresa	Pago total	Pago anual
GIA	\$1,119.4 MDP	\$53.5 MDP
PRODEMEX	\$828.3 MDP	\$39.6 MDP

La evaluación económica de las propuestas consistió de dos partes fundamentalmente:

- a) La revisión de la congruencia entre la propuesta técnica y los costos presupuestados para cada rubro.
- b) La revisión de los modelos financieros y proyecciones de flujos de capital, para asegurar que estos fueran correctos, y así descartar la posibilidad de que por errores en dichos modelos el proyecto pudiera resultar insolvente.

Los trabajos relativos a los aspectos técnico-económicos fueron realizados por el asesor externo SEAVI, mientras que los referentes a la parte económico-financiera por el asesor externo PROTEGO.

Los representantes del Comité de Proyectos, de acuerdo a lo observado por TM, coincidieron y respaldaron los resultados de las evaluaciones de los asesores externos, por lo que dictaminaron con base en ello. De acuerdo a lo comentado a TM por el GEM, posteriormente, el Comité de Proyectos dictaminó teniendo el contenido y sustento de la documentación presentada por las empresas

concurantes como punto de referencia de su análisis. Sin embargo, TM no conoció en ese momento el documento del análisis realizado.

PROTEGO se encargó de revisar la congruencia, consistencia, validez y solvencia de los esquemas de financiamiento y pagos propuestos por cada uno de los concursantes. Para ello estableció y siguió los siguientes pasos:

- Revisó de acuerdo a un "check-list" preestablecido que todos los concursantes hubieran entregado la información conforme a lo establecido en las bases.
- Desarrolló un modelo económico-financiero propio, en el que se pueden proyectar los estados financieros a 25 años (la duración del proyecto), para entender cómo se harían las inversiones, los cobros, los pagos de la deuda, etc.; de acuerdo a los supuestos e información que cada concursante presentó en sus propuestas económicas.
- Comparó la proyección económico-financiera obtenida con el modelo desarrollado contra la proyección económico-financiera de cada concursante, y las proyecciones que de sus modelos resultaban.
- Identificó las diferencias, explicó las causas de ellas, y determinó si dichas diferencias podían resultar en la insolvencia de cada propuesta.
- Presentó un reporte en el que se muestran las fuentes de recursos totales de cada empresa, la distribución del gasto en el periodo de inversión, y las fuentes y usos de los recursos durante el periodo de operación, sobre una base de referencia común.
- Presentó también tablas comparativas, en las que se muestra (en grandes rubros) las diferencias entre las propuestas económicas, y la forma en que éstas serán financiadas.
- La evaluación de los modelos económicos por parte de PROTEGO se hizo de acuerdo a las bases, utilizando un modelo financiero único (construido por el consultor) en el que se vació toda la información de los concursantes, se analizó de manera agregada, se identificaron y explicaron las diferencias entre todos los modelos presentados y se hicieron pruebas de estrés.
- Cuando por algún motivo algún rubro particular resultaba ser omitido o insuficiente, se determinó si esto afectaba la solvencia del proyecto en su totalidad. De acuerdo a este análisis el consultor determinó que todas las propuestas evaluadas resultaban solventes.

TM tuvo conocimiento que el asesor técnico SEAVI, se encargó de revisar la congruencia, consistencia, solvencia de las inversiones y los costos de operación, mantenimiento y conservación.

Los resultados de ambas evaluaciones fueron presentados y discutidos durante las reuniones del Comité de Proyectos. Durante dichas sesiones, TM manifestó que los resultados expresados por SEAVI, a través de la lectura del documento que los contenía, resultaban poco claros para la discusión de los resultados.

TM tuvo conocimiento a través del GEM, que el dictamen presentado por SEAVI fue previamente analizado por el Comité de Proyectos.

TM no estuvo presente durante el análisis del dictamen realizado por SEAVI, ni tuvo acceso a este documento, sino hasta varios meses después. La DGV, expresó a TM que el documento que contenía los resultados de las propuestas, no podía ser compartido por razones de confidencialidad.

Con base en la explicación, que solo consideraba los precios unitarios de algunos rubros de las ofertas presentadas, comparados contra precios unitarios definidos con criterios de la experiencia de los asesores, SEAVI recomendó que ninguna oferta fuera desechada. Los resultados de ambas evaluaciones fueron presentados y discutidos durante las reuniones del Comité de Proyectos. TM manifestó que no le parecían claros los argumentos presentados por parte de SEAVI, para la discusión de los resultados. Los miembros del Comité, de acuerdo a lo observado por TM, aceptaron las recomendaciones de SEAVI.

Una vez analizados todos los elementos presentados por los asesores, el Comité de Proyectos determinó que ninguna de las propuestas debería ser rechazada por insolvencia económica. El cuadro comparativo de las propuestas se presentó de manera oficial hasta el día del fallo.

## 8. Acto de fallo

El día 8 de junio de 2009, se reunieron en las oficinas de la DGV el Secretario de Comunicaciones del Estado de México, los miembros del Comité de Proyectos, personal del área contratante, los asesores externos, los representantes de las empresas que concursaron en la licitación, y representantes de medios de comunicación.

Durante el acto, el Secretario de Comunicaciones del Estado de México explicó la naturaleza e importancia del proyecto, y pidió al Director General de Vialidad que diera lectura al dictamen de la licitación.

El dictamen de la licitación determinaba ganador a la empresa **PRODEMEX-TRADECO**, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V., Innovaciones Técnicas en Cimentación, S.A. de C.V. y Ocho R. Inmobiliaria, S.A. de C.V.

**V. Conclusiones**

El esquema de proyectos PPS ha demostrado ser un mecanismo innovador en términos financieros para desarrollar infraestructura que otorgue servicios a la sociedad, sin que las entidades gubernamentales tengan la necesidad de realizar inversiones millonarias, ni convertirse en un administrador de la misma. Este esquema se perfila promisorio para avanzar en los programas de desarrollo de infraestructura y ha generado interés en el Sector.

Es necesario no perder de vista que en una licitación para un proyecto por programa de servicios, la calidad de los servicios ocupa un lugar preponderante en la metodología de evaluación que debe equilibrarse con los aspectos financieros. Por lo tanto, es recomendable considerar darle el peso justo a cada aspecto desde el momento de plantear los proyectos.

De acuerdo al estudio costo-beneficio realizado, el proyecto generará al Estado ahorros significativos respecto al costo que tendría que asumirse si se realizara bajo esquemas tradicionales.

Sin embargo, en el fallo de la licitación se omitió la obligada referencia que la normatividad de los PPS establece de determinar cuál es el monto de los ahorros que el gobierno obtendrá respecto al costo que se tendría de realizarse el proyecto bajo esquemas tradicionales.

Es la opinión de TM, que los funcionarios de la SFGEM involucrados en el concurso buscaron una participación amplia, y un proceso de licitación que desembocara en la mejor oferta para contratar los servicios requeridos.

El proceso de licitación de este proyecto ha presentado grandes áreas de oportunidad, especialmente en el tema de las metodologías y mecanismos de evaluación de las propuestas, por lo que recomendamos enfáticamente se revisen y reestructuren, para ejercicios futuros.

Consideramos que la evaluación de las propuestas por cuerpos colegiados de expertos y Comités Técnicos vigilantes, resultó una buena experiencia en el caso de las licitaciones PPS del Gobierno del Estado de México del Centro Cultural de Oriente y el Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango.

TM tuvo oportunidad de realizar sus comentarios y recomendaciones a las prebases de la licitación. El GEM analizó cada una de las observaciones planteadas por TM, y aquellas que consideró procedentes fueron integradas a las bases.

Una vez que se publicó la convocatoria de la presente licitación, TM acompañó cada una de las etapas de este procedimiento. TM observó que se cumplieron cada una de las etapas de la licitación, y se cumplió en cada una de ellas, lo establecido en las bases. TM asistió a las distintas reuniones que llevó a cabo el Comité de Proyectos, en las que se discutieron los temas sustantivos de la licitación, y se tomaron las decisiones al respecto. TM asistió a la reunión del Comité de Proyectos, en la que se dio lectura a los resultados de la evaluación por parte del asesor externo SEAVI.

Durante esta sesión, TM observó que los miembros del Comité de Proyectos, con derecho a voto, aceptaron por unanimidad la adjudicación del contrato al Consorcio PRODEMEX – TRADECO, conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V., Tradeco Infraestructura, S. A. De C.V., Innovacones Técnicas de Cimentación, S.A. de C.V. y Ocho R. Inmobiliaria, S.A. de C.V.

TM fue informada por la DGV que los miembros del Comité de Proyectos revisaron la información relativa al dictamen la evaluación, previo a la reunión del Comité en la que se darían a conocer los resultados de la evaluación. TM no estuvo presente durante esta etapa, por lo que no puede emitir su opinión sobre ella.

A partir de los resultados presentados al Comité de Proyectos, no es posible para TM determinar si el resultado de la licitación se dio en cumplimiento estricto de lo establecido en bases, ya que TM no tuvo elementos suficientes que le permitieran llegar a esa conclusión.

Abril de 2011

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

Ante Salcedo González  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

José Sheinbaum Yoselevitz  
Asesor Técnico designado por  
Transparencia Mexicana  
(Rúbrica).

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.