

Informe que presenta Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el monitoreo de la licitación para la contratación de los servicios de dispersión de vales de despensa electrónicos a través de tarjeta con banda magnética, bajo la modalidad mixta, número LA-040100992-N15-2012, convocada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

1. Antecedentes

1.1. Colaboraciones anteriores relacionadas con el presente proceso

Transparencia Mexicana (TM) ha colaborado como testigo social en cuatro ocasiones con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en diversos procedimientos de adquisición y contratación. TM realizó dichas colaboraciones entre 2009 y 2011.

1.2. Marco jurídico de la colaboración de TM en el monitoreo del proyecto

A través del oficio número 100/454/2012, de fecha 17 de septiembre de 2012, TM fue invitada por el INEGI a colaborar en el monitoreo del procedimiento de licitación para la contratación del servicio de dispersión de vales de despensa electrónicos a través de tarjeta con banda magnética, en el que TM aceptó colaborar.

1.3. De la colaboración de TM

Transparencia Mexicana, capítulo México de Transparencia Internacional, es un organismo de la sociedad civil que tiene el mandato de colaborar con gobiernos establecidos de cualquier signo político en el combate a la corrupción.

TM ha desarrollado mecanismos preventivos, que contribuyen a reducir el riesgo de que se presenten actos de corrupción o cohecho en los procedimientos que acompaña. Uno de los mecanismos que TM ha desarrollado, es el Monitoreo de Contrataciones, mediante el cual TM funge como observador ciudadano de procesos de contratación, monitoreando los procedimientos y decisiones para el ejercicio del gasto, en compras, adquisiciones, contrataciones, adjudicaciones y concesiones que otorga el gobierno a la iniciativa privada.

En la licitación objeto del presente informe, TM colabora como observador ciudadano que pretende contribuir a reducir el riesgo de actos de corrupción o cohecho en las licitaciones públicas que monitorea.

El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM en el monitoreo de contrataciones, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó, para que de esta manera se comprenda el porqué de las decisiones administrativas, y en el mediano plazo, restaurar la confianza ciudadana en su gobierno.

El monitoreo de contrataciones de TM es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad, y a los involucrados en los proyectos en los que colabora –tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado de dichos procedimientos-, sobre cómo se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, etc.

El monitoreo que realiza TM a un procedimiento de compra, inicia con la revisión de la preconvocatoria/bases de la licitación y concluye con la presentación de un informe dirigido a la opinión pública sobre las condiciones en las que se desarrolló el mismo.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos de contratación que monitorea, no son vinculantes. La Convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial de un tercero sin conflicto de intereses.

El soporte principal del monitoreo de contrataciones que realiza TM, son las Declaraciones Unilaterales de Integridad (DUI) que suscriben los participantes en el procedimiento, tanto por parte de la entidad convocante, como por parte de los concursantes que presentan propuestas. El objetivo de TM al plantear la firma de dichas Declaraciones es registrar explícitamente el compromiso de los involucrados en las licitaciones, de abstenerse de realizar actos para inducir o alterar las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos, u otros aspectos o condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes.

Como parte de su colaboración, TM revisa la información relativa de los proyectos en los que colabora (términos de referencia, anexos técnicos, estudios de mercado, y cualquier otro documento relativo al procedimiento). A partir de la revisión de esta información, TM plantea comentarios, preguntas y recomendaciones con un ánimo constructivo.

Las recomendaciones planteadas por TM a la Entidad Convocante en relación al procedimiento, están encaminadas a contribuir a establecer las mejores condiciones mediante las cuales el Estado Mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

2. Monitoreo

2.1. Solicitud de Información por parte de TM a la entidad convocante

Al inicio de su colaboración, TM solicitó al INEGI la información básica necesaria para su intervención en el procedimiento que se reporta. La información requerida por TM al INEGI se refiere a los antecedentes del procedimiento de contratación y a las adquisiciones anteriores de productos similares, a los estudios de factibilidad, de costo-beneficio y de mercado, a la metodología de evaluación a utilizar en la licitación, al detalle de las pruebas que se realizarían a los productos, y a la lista de funcionarios participantes en el proyecto.

La información básica solicitada por TM, así como el detalle en la entrega de dicha información se encuentra en el **Anexo 1**, de este informe.

2.2. Revisión de la información compartida a TM por la entidad convocante

En los últimos años, de acuerdo con la información con que cuenta TM, el INEGI realizó distintos procedimientos para contratar el servicio de dispersión de vales de despensa electrónicos a través de tarjetas de banda magnética.

De acuerdo con la información proporcionada por el INEGI a TM, los procedimientos realizados, proveedores y montos adjudicados en los últimos cuatro años, corresponden a los que se informan a continuación:

Año	No. de Procedimiento	Proveedor adjudicado	Monto adjudicado (M.N. sin I.V.A.)		
			Mínimo		Máximo
2008	06131001-018-08	Servi-Bonos, S.A. de C.V.	\$61, 453, 600.00		\$103, 846, 400.00
2009	06131012-010-09	Operadora de Programas de Abasto Múltiple, S.A. de C.V.	\$61, 453, 600.00		\$103, 846, 400.00
2010	70100021-012-10	Prestaciones Universales, S.A. de C.V.	\$61, 453, 600.00		\$103, 846, 400.00
2011	LA-040100992-N10-2011	Operadora de Programas de Abasto Múltiple, S.A. de C.V.	2011	\$56, 270, 237.80	\$140, 675, 594.49
			2012	\$8, 165, 762.20	\$20, 414, 405.51
			Total	\$64, 436, 000.00	\$161, 090, 000.00

2.3. Objeto del procedimiento de contratación

El objeto de la licitación monitoreada por TM fue la contratación del servicio de dispersión de vales de despensa electrónicos, a través de tarjeta con banda magnética, conforme a las siguientes características:

- Tarjeta plástica con banda magnética
- Nominativa y con número de identificación
- Con espacio para la firma del titular
- Con vigencia mínima de dos años
- Con nombre y datos generales del proveedor, sin nombre o logotipos de establecimientos comerciales
- Emisión sin costo para el Instituto o sus trabajadores
- Sin opción a realizar retiros en efectivo
- Con opción a realizar compras fraccionadas
- Con garantía de existencia de al menos 3 establecimientos en cada localidad señalada por el Instituto, en los que se puedan adquirir, entre otros, los siguientes productos:

abarrotes, lácteos, salchichonería, carnes, frutas y verduras, farmacia, juguetería, ropa, línea blanca y electrónica y electrodomésticos.

2.4. Revisión del marco normativo del procedimiento que TM monitoreó

El procedimiento de licitación se realizó conforme a las Normas en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como las demás disposiciones legales y administrativas aplicables vigentes.

El *Manual de Normas para el Ejercicio del Presupuesto* del INEGI, establece la definición de remuneraciones, entendido como la remuneración económica que constitucionalmente corresponda a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias¹.

Para los efectos del proyecto que se reporta, las percepciones extraordinarias están constituidas por los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos, y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos sujetos a evaluación, así como el pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional.²

Para garantizar la disponibilidad de recursos para cubrir algunas de las percepciones extraordinarias para los servidores públicos del INEGI durante el ejercicio 2012 y 2013, la Dirección de Administración de Sueldos, solicitó a la Dirección General de Administración la autorización para realizar el procedimiento de licitación pública para la contratación del servicio de dispersión de vales de despensa.

Mediante oficio número 802./290/2012.10.802.01, signado por el Director General Adjunto de Programación, Organización y Presupuesto, se autorizó la realización del procedimiento para convocar, adjudicar y formalizar el contrato plurianual para la dispersión de vales de despensa electrónicos, para cubrir las percepciones extraordinarias consistentes en:

¹ *Manual de Normas para el Ejercicio del Presupuesto del INEGI*. Artículo 3, fracción XLV

² *Manual de Normas para el Ejercicio del Presupuesto del INEGI*. Artículo 3, fracción XXXIV

Partida	Presupuesto 2012 (máximo estimado)	Presupuesto 2013 (máximo estimado)
15901. Otras prestaciones	\$140, 675, 594.49	\$140, 675, 594.49
17102. Estímulos al personal operativo		\$5, 201, 378.51
15401. Prestaciones establecidas en condiciones generales de trabajo		\$15,213,027.00
Total	\$140, 675, 594.49	\$161, 090, 000.00
	\$301,765, 594.49	

2.5. Acompañamiento de TM a los actos del procedimiento de contratación

TM estuvo presente en las siguientes etapas de la licitación, ya sea en forma presencial o a través de videoconferencias, comunicaciones telefónicas y/o correos electrónicos:

- Revisión de Pre bases
- Reunión del Sub Comité de Revisión de Bases
- Junta de Aclaraciones
- Recepción y Apertura de Propositiones
- Evaluación de proposiciones
- Acto de fallo

El cronograma de actividades fue el siguiente:

Evento	Fecha
Sesión de Subcomité de Revisión de Bases	26 de septiembre
Publicación de bases	27 de septiembre
Junta de aclaraciones	5 de octubre
Recepción y apertura de propuestas técnicas y económicas	12 de octubre
Fallo	18 de octubre
Fecha límite para firma de contratos	26 de octubre

Adicionalmente se realizaron reuniones e intercambio de información con los funcionarios del INEGI y reuniones internas entre el equipo técnico de TM.

2.5.1. Revisión de prebases

Las pre bases fueron objeto de la revisión y comentarios de TM. Como en cualquier proceso de contratación en el que participa TM, sus observaciones no son vinculantes.

De la revisión realizada, TM observó que para el desarrollo de esta licitación, la Convocante determinó el monto inicial de la dispersión de vales de despensa electrónicos a través de tarjetas con banda magnética, a partir del cual los interesados deberían ofrecer porcentajes de descuento o comisión para calcular el monto total de la oferta económica.

Asimismo, en las bases el INEGI determinó que para realizar la evaluación utilizaría el criterio binario (cumple o no cumple) para determinar la solvencia de las dos propuestas con la oferta económica más baja. En caso de que las dos propuestas más bajas no cumplieran con los requisitos establecidos en la convocatoria, se evaluarían las siguientes ofertas presentadas.

Las observaciones realizadas por TM durante esta etapa del proceso (revisión de pre bases) se centraron en los temas que a continuación se refieren y pueden observarse en el **Anexo 3**:

- TM propuso que se precisara en las bases que la expedición y uso de las tarjetas de banda magnética no tendrían costo para el Instituto, ni para los trabajadores.
- TM solicitó que se precisara en las bases que el contenido del listado detallado mediante el cual el licitante ganador debería comprobar las dispersiones de recurso, así como los mecanismos de comprobación.
- TM solicitó que se precisara que el Instituto contaba con un día hábil para aceptar los servicios prestados (dispersión).
- TM solicitó que se incluyeran frutas y verduras, en el listado de productos mínimos a adquirir en los establecimientos que proponga el licitante.
- TM solicitó que se precisara la forma de identificación y reposición de las tarjetas defectuosas, así como el procedimiento para el reporte y reposición de tarjetas por robo o extravío.

2.5.2. Junta de aclaraciones

Conforme a lo establecido en las bases, la fecha límite para el envío de preguntas por parte de los licitantes era el 4 de octubre de 2012 hasta las 10:00 horas, por lo que la Convocante compartió con TM las preguntas que se habían recibido, así como las respuestas preparadas por el INEGI.

De conformidad con lo establecido en las bases de la licitación, la junta de aclaraciones se realizó el 5 de octubre del 2012. El acto de aclaraciones fue presidido por el Subdirector de Adquisiciones y Contratación de Servicios, quien pasó lista de asistencia a los Servidores Públicos y los licitantes asistentes, con la finalidad de dar inicio formal al acto de Junta de Aclaraciones. Durante el acto, estuvieron presentes los representantes de las áreas técnica y jurídica, así como de la contraloría interna y el representante del licitante *Prestaciones Universales, S.A. de C.V.* TM participó a través de videoconferencia durante la junta de aclaraciones.

TM observó que el INEGI dio lectura a las respuestas dadas a las preguntas que los licitantes enviaron dentro del tiempo estipulado en las bases. El INEGI recibió en total 20 preguntas de 4 licitantes, según la distribución que se presenta a continuación:

No.	Participante	No. Preguntas
1	Efectivale, S.A. de C.V.	3
2	Edenred México, S.A. de C.V.	4
3	Servi Bonos, S.A. de C.V.	5
4	Prestaciones Universales, S.A. de C.V.	8
Total de preguntas y repreguntas presentadas		20

Durante el transcurso de la reunión TM observó que:

- El INEGI realizó una precisión en la base IV.7 Oferta Económica, en relación a los porcentajes para la determinación de precio aceptable, detallando que para la

determinación de los precios aceptable y conveniente se utilizarían porcentajes del 10 y 30%, respectivamente.

2.5.3. Recepción y apertura de propuestas

TM observó que la recepción y apertura de propuestas se realizó el 12 de octubre de 2012. Este acto fue presidido por el Subdirector de Adquisiciones y Contratación de Servicios del INEGI, quien pasó lista de asistencia a los servidores públicos y los licitantes asistentes.

Durante el acto, estuvieron presentes los representantes de las áreas técnica y jurídica, así como de la contraloría Interna y los representantes de los licitantes que se enlistan a continuación:

Licitante
Sodexo Motivation Solutions México, S.A. de C.V.
Edenred México, S.A. de C.V.
Prestaciones Universales, S.A. de C.V.
Operadora de Programas de Abasto Múltiple, S.A. de C.V.

Transparencia Mexicana participó de forma presencial en el acto de presentación y apertura de propuestas.

TM observó que conforme a lo señalado en las bases, se recibieron en primer término las propuestas presentadas por escrito, en sobre cerrado, de los representantes de los licitantes que asistieron al acto, y posteriormente se descargó la propuesta enviada por la empresa Efectivale, S.A. de C.V., a través de Compranet.

TM observó que una vez recibidas las propuestas, la Convocante inició la apertura de las propuestas, empezando con aquella que se recibió de manera electrónica y posteriormente con las propuestas presentadas en el acto. La Convocante revisó el contenido de cada una de las propuestas recibidas con la finalidad de verificar cuantitativamente la entrega de la documentación requerida en bases y definir su aceptación para su posterior evaluación cualitativa.

TM observó que la Convocante informó a los asistentes sobre cada una de las propuestas económicas presentadas. Las propuestas económicas fueron las siguientes:

Licitante	Descuento	Comisión	I.V.A.	Total
Sodexo Motivation Solutions México, S.A. de C.V.	0.52%	No aplica	No aplica	\$300, 196, 413.40
Edenred México, S.A. de C.V.	0.97%	No aplica	No aplica	\$298, 838, 468.22
Prestaciones Universales, S.A. de C.V.	0.20%	No aplica	No aplica	\$301, 162,063.30
Operadora de Programas de Abasto Múltiple S.A. de C.V.	1.23%	No aplica	No aplica	\$298, 053, 877.68
Efectivale, S.A. de C.V.	No aplica	1.50%	\$724, 237.43	\$311, 542, 799.75

Al finalizar el acto de recepción y apertura de propuestas, la documentación técnica y económica recibida, fue firmada por los participantes de las empresas Edenred México, S. A. de C. V. y Operadora de Programas de Abasto Múltiple, S. A. de C. V., como representantes de los licitantes. TM observó que las propuestas presentadas por los licitantes al INEGI, quedaron en poder de las áreas técnica y jurídica para su posterior evaluación.

El acta fue firmada por todos los asistentes al acto y a todos se les entregó una copia de la misma.

2.5.4. Proceso de evaluación

Transparencia Mexicana observó el procedimiento de evaluación de propuestas, y tuvo conocimiento de la metodología de evaluación que sería aplicada.

TM observó que la Convocante revisó todas las propuestas económicas presentadas y verificó que las operaciones matemáticas fueran correctas. Las dos empresas que presentaron la propuesta económica más baja fueron:

Licitante	Descuento	Comisión	I.V.A.	Total
Edenred México, S.A. de C.V.	0.97%	No aplica	No aplica	\$298, 838, 468.22
Operadora de Programas de Abasto Múltiple S.A. de C.V.	1.23%	No aplica	No aplica	\$298, 053, 877.68

De acuerdo con lo observado por TM, la Convocante realizó una revisión detallada de la información contenida en las propuestas para verificar que cumplieran con todos los requisitos descritos en el Anexo 9 de la Convocatoria.

Asimismo, para garantizar el cumplimiento del punto IV.4 de las bases, TM observó que la Convocante realizó consultas a los grupos comerciales referidos por los licitantes (Grupo Walmart, Chedraui, Casa Ley y Soriana), para verificar la aceptación de vales de despensa electrónicos a través de banda magnética de los participantes en el procedimiento, en los establecimientos pertenecientes a dichos grupos, así como la posibilidad de adquirir los productos descritos en el punto 2.3 de este informe.

TM pudo corroborar que las dos empresas evaluadas cumplieron con los requisitos descritos en el anexo referido.

2.5.5 Fallo

El acto de fallo se realizó el 18 de octubre de 2012. Este acto fue presidido por el Jefe de departamento de Licitaciones de la Subdirección de Adquisiciones y Contratación de Servicios del INEGI. Al acto asistieron los representantes de las áreas técnica y jurídica, así como la representante del Órgano Interno de Control. TM participó del acto de fallo a través de videoconferencia.

TM observó que en este acto el INEGI notificó a los licitantes que conforme a lo señalado en las bases, la Convocante evaluó las dos propuestas con la oferta económica más baja, quienes cumplieron con los requisitos establecidos en la convocatoria.

Por tal motivo, la convocante adjudicó el contrato derivado del procedimiento de licitación se a la empresa Operadora de Programas de Abasto Múltiple, S.A. de C.V. al haber presentado la propuesta más baja y haber cumplido con los requisitos establecidos en las convocatoria.

La propuesta adjudicada fue la siguiente:

Licitante	Descuento	Comisión	I.V.A.	Total
Operadora de Programas de Abasto Múltiple S.A. de C.V.	1.23%	No aplica	No aplica	\$298, 053, 877.68

La Convocante informó que el contrato sería firmado el 26 de octubre de 2012, en la Subdirección de Adquisiciones y Contratación de Servicios de la dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales del INEGI.

3. Inconformidades

TM no tuvo conocimiento de que se presentaran inconformidades en contra del procedimiento que se informa.

4. Incidencias

TM no observó que se presentaran incidencias en el desarrollo del procedimiento que se informa.

5. Conclusión sobre el cumplimiento a disposiciones jurídicas aplicables, transparencia e imparcialidad

Como resultado del monitoreo realizado por TM al procedimiento de licitación referido a lo largo de este documento, se concluye que la Convocante se apegó a lo establecido en las leyes aplicables a este procedimiento.

TM observó que las Bases fueron elaborados cumpliendo con las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo los eventos: junta de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas, elaboración y fallo se realizaron en apego a la normatividad correspondiente y lo establecido en las bases de la licitación.

6. Balance del procedimiento

Los funcionarios del INEGI se mostraron abiertos a las solicitudes, recomendaciones y observaciones de TM.

TM observó que el INEGI se apegó a la Normatividad correspondiente y a lo establecido en las Bases de la licitación.

7. Observaciones, recomendaciones y sugerencias que TM propuso durante el procedimiento de contratación

Del acompañamiento realizado al procedimiento de contratación reportado en este informe, TM pone a consideración de la Entidad Convocante, las siguientes observaciones y recomendaciones:

- TM considera que sería conveniente que la Convocante determinara con mayor precisión los medios que podrá presentar el proveedor para comprobar la dispersión de los vales que le sean solicitados por el INEGI. Lo anterior, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos presupuestales, así como para establecer parámetros que permitan la rendición de cuentas y la fiscalización.

8. Elaboración del Informe del Monitoreo

TM elaboró este informe durante el periodo de septiembre a octubre de 2012.

9. Publicación de Informe

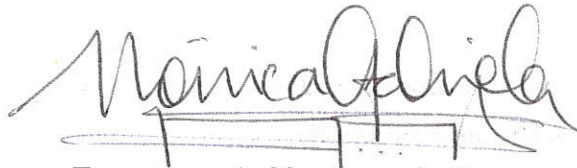
TM dio a conocer éste informe en su página web una vez entregado a la entidad convocante. En caso de que se presentara algún acontecimiento adicional o contrario a lo que se reporta en este informe, o bien Transparencia Mexicana recibiera alguna comunicación o información adicional dará vista a las autoridades correspondientes y a la opinión pública.

10. Anexos

Anexo 1 Cumplimiento en la entrega de información básica solicitada por TM

Transparencia Mexicana, A.C.

Testigo Social



Transparencia Mexicana, A. C.

Octubre, 2012

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.