

RESUMEN DEL PROCESO PARA LA SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

PROYECTO DEL TERCER JUEGO DE ESCLUSAS



Resumen Ejecutivo

Proceso para la selección del contratista del Proyecto del Tercer Juego de Esclusas

Antecedentes

En años recientes, el número de buques Pospanamax¹ en construcción ha aumentado, y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)² reconoció la necesidad de ampliar y mejorar su infraestructura para satisfacer las demandas futuras de tráfico y asegurar que el Canal de Panamá mantenga su competitividad como una ruta marítima preferida. La ACP respondió a este desafío desarrollando un plan maestro y anunciándolo públicamente como una propuesta en abril de 2006. Tres meses después (en julio de 2006), el Tribunal Electoral de Panamá ordenó un referéndum nacional para aprobar o rechazar la propuesta. El referéndum se efectuó el 22 de octubre de 2006; y una mayoría absoluta del pueblo panameño aprobó el Programa de Ampliación. Los trabajos iniciaron en septiembre de 2007, y su conclusión se programó para el 2014.

Ya que las dimensiones de las cámaras de las esclusas actuales del Canal constituyen el factor principal que impide los tránsitos de los buques Pospanamax por la vía acuática, la piedra angular del Programa de Ampliación es el Proyecto del Tercer Juego de Esclusas³, que consiste en dos nuevos complejos de esclusas Pospanamax, una para cada entrada de la vía acuática. Cada complejo de esclusas tendrá tres cámaras con tinas para conservar 60 por ciento del agua usada en su operación, un sistema de llenado y desagüe lateral, y cuatro juegos de compuertas rodantes conformados por dos compuertas cada uno. Las cámaras medirán 55 metros de ancho por 427 metros de largo por 18.3 metros de profundidad, comparadas con las cámaras de las esclusas actuales de aproximadamente 33.5 metros de ancho por 304.8 metros de largo por 12.8 metros de profundidad. Las dimensiones de las cámaras nuevas se establecieron con base en estudios extensivos del mercado y análisis multidisciplinarios de factibilidad.

Además de la construcción de las esclusas nuevas, el Programa de Ampliación también abarca el aumento del nivel máximo de operación para el lago Gatún, de una elevación de 26.7 metros PLD⁴ a 27.1 metros PLD; la profundización del cauce de navegación dentro del lago y en el Corte Culebra⁵, la profundización y el ensanche de ambas entradas (Atlántica y Pacífica) del Canal y la excavación de un

¹ El término Panamax describe el tipo de buque más grande que puede atravesar actualmente el Canal de Panamá. Los buques Pospanamax tienen dimensiones que impiden su tránsito por la vía acuática existente.

² La Autoridad del Canal de Panamá es la entidad autónoma del gobierno panameño que opera y administra el Canal.

³ El Canal actual ya tiene tres juegos de esclusas, con tres cámaras ubicadas en forma adyacente en el sector Atlántico del istmo panameño en Gatún; dos cámaras en Miraflores, cercanas a la entrada Pacífica; y una cámara en la esclusa de Pedro Miguel, en el sector Pacífico Pacífico. Cada uno de estos complejos tiene dos vías de esclusaje, una del lado este y otra del lado oeste. El proyecto para dar cabida a los buques Pospanamax realmente consistirá en la construcción de dos complejos más para proporcionar una tercera vía de esclusaje; pero se lo conoce comúnmente y se anunció como el Proyecto del Tercer Juego de Esclusas.

⁴ En el Canal, las elevaciones se miden usando un nivel preciso de referencia, particular a la vía acuática. Este punto de referencia, conocido en inglés como el “precise-level datum” (PLD), está basado en cálculos del nivel promedio del mar realizados durante la construcción del Canal.

⁵ Excavado a través de la División Continental, el Corte Culebra es la parte más estrecha del Canal excluyendo las esclusas.

cauce de acceso para conectar las nuevas esclusas Pospanamax del sector Pacífico con el Corte Culebra en un sitio justo al sur del Puente Centenario.

Con el fin de iniciar la ejecución del Programa de Ampliación poco después del referéndum, la ACP consiguió la aprobación para la primera partida de fondos en diciembre de 2006, y se obtuvieron fondos adicionales de presupuestos aprobados para continuar con la ejecución del programa. El costo estimado de B/.5.25 millardos para el programa se financiará mediante fondos provenientes de fuentes tanto internas como externas. Hasta ahora, la ACP ha asignado B/.354 millones de sus propios fondos para este propósito. Se estima que el financiamiento interno requerido de la ACP para todo el programa llegará a B/.2.95 millardos. Estos fondos serán complementados con B/.2.3 millardos de financiamiento externo, de conformidad con acuerdos debidamente firmados el 9 de diciembre de 2008, bajo los cuales los fondos se proporcionarán según la siguiente distribución:

Banco Europeo de Inversiones (EIB)	B/.500 millones
Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC)	B/.800 millones
Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)	B/.400 millones
Corporación Financiera Internacional (IFC)	B/.300 millones
Corporación Andina de Fomento (CAF)	B/.300 millones
TOTAL	B/.2.3 millardos

El financiamiento externo proporciona condiciones favorables, incluyendo un periodo de amortización de 20 años y un periodo de gracia de 10 años.

El Programa de Ampliación es el esfuerzo de ingeniería más grande que se ha emprendido en el Canal desde el inicio de la construcción original de la vía acuática, hace más de un siglo. Debido a la magnitud de la tarea y a su importancia tanto para Panamá como para el comercio internacional, la ACP decidió buscar servicios profesionales de asesoría de prominentes especialistas internacionales. Mizuho Corporate Bank está ofreciendo servicios de asesoría financiera; Mayer Brown está proporcionando servicios de asesoría legal en relación a temas de contratación para la construcción; se contrató a Sherman & Sterling para servicios de asesoría en asuntos legales financieros; y CH2M Hill, líder mundial en servicios de administración de programas, está asistiendo a la ACP en la administración y ejecución del programa.

Adicionalmente, la ACP realizó recientemente una reestructuración para estar mejor preparada para los trabajos de ampliación, los cuales están encabezados por el Departamento de Ingeniería y Administración de Programas.

Proceso de licitación

La ACP emitió un anuncio internacional en agosto de 2007 para precalificar hasta cuatro proponentes interesados en participar en el diseño y la construcción del Proyecto del Tercer Juego de Esclusas. Respondieron más de 30 compañías, representando a 13 países⁶ distintos (vea la tabla resumen en la página siguiente), uniéndose entre ellos para formar cuatro consorcios. Todos fueron evaluados y precalificados por la ACP el 15 de diciembre de 2007.

⁶ Las compañías participantes vinieron de (en secuencia alfabética) Alemania, Bélgica, Brasil, China, España, los Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, México, Panamá y el Reino Unido.

La ACP emitió el 21 de diciembre de 2007 la solicitud de propuestas (RFP, por sus siglas en inglés) para el proyecto. Como parte del vasto esfuerzo de validar el RFP con los proponentes, se realizaron múltiples reuniones individuales con cada uno, además de sesiones plenarias con los cuatro, para considerar las sugerencias y contestar las preguntas de los proponentes. La ACP también proporcionó respuestas escritas; y se emitieron 24 enmiendas posteriores al RFP como parte del proceso de mejorar el documento que, al final, se convertirá en el contrato. Primero se extendió el plazo original de agosto de 2008 hasta octubre y después hasta diciembre del mismo año. Posteriormente, en consideración a la situación financiera global predominante en ese momento, se otorgó una extensión final para la entrega de las propuestas hasta el 3 de marzo de 2009. Tres de los cuatro consorcios precalificados⁷ entregaron sus propuestas esa mañana.

Consorcios Precalificados			
Consorcio	Miembros	Diseñador	Fabricante de las compuertas
C.A.N.A.L.	ACS Servicios, Comunicaciones y Energía S.L. (líder)	Sener Ingeniería y Sistemas	ACS Servicios, Comunicaciones y Energía S.L.
	Acciona Infraestructuras S.A.		
	Fomento de Construcciones y Contratas S.A.	Haskoning Nederland BV	
	Hochtief Construction AG	Mott MacDonald Limited	
	Constructores ICA S.A. de C.V.	Hochtief Consult	
Atlántico-Pacífico de Panamá	Bouygues Travaux Publics. (líder)	AECOM (líder)	ALSTOM Hydro Energía Brasil
	Bilfinger Berger		
	VINCI Construction Grands Projets		
	Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A.		
	Constructora Andrade Gutierrez S.A.		
	Constructora Queiroz Galvao S.A.		
	ALSTOM Hydro Energía Brasil		
BARDELLA Ind. Mecánicas			
Bechtel, Taisei, Mitsubishi Corporation	Bechtel International Inc. (líder)	Bechtel International Inc. (líder)	Wuchang Shipyard
	Taisei Corporation		
	Mitsubishi Corporation		
Grupos Unidos por el Canal (GUPC)	Sacyr Vallehermoso S.A. (líder)	Montgomery Watson Harza (MWH) (líder)	Heerema Fabrication Group
	Impregilo S.p.A.	IV-Groep	
	Jan de Nul n.v.	Tetra Tech	
	Constructora Urbana S.A.		

Descripción del proceso de selección

La ACP está usando el proceso de licitación de mejor valor no negociada para seleccionar al contratista para el Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, con una ponderación de 55 por ciento para la propuesta técnica y 45 por ciento para la propuesta de precio a fin de determinar la propuesta de mejor valor total. Se espera que el anuncio de la selección se efectúe este mes (en julio de 2009); la

⁷ El consorcio Atlántico-Pacífico de Panamá decidió no presentar una oferta.

selección estará basada en los puntajes obtenidos durante la evaluación de las propuestas técnicas y de precio, y condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en el RFP y que la condición de precalificado no haya variado sustancialmente desde la etapa de precalificación.

Principios del proceso de selección

El proceso fue diseñado y ha sido administrado de manera que sea justo, imparcial, transparente, holístico, completo, confidencial, expedito e ininterrumpido, además de fiel a los requisitos y criterios establecidos en el RFP, y en las reglas y los procedimientos de la ACP. El proceso es ejecutado y respaldado por expertos en todos los campos necesarios.

Recibo de las propuestas

Las propuestas de los tres consorcios precalificados que eligieron mantener su participación — Bechtel-Taisei-Mitsubishi, C.A.N.A.L. y GUPC — se recibieron durante una ceremonia pública debidamente cubierta por representantes de los medios locales e internacionales. El Oficial de Contrataciones de la ACP presidió la ceremonia, y verificó el proceso el Fiscalizador General de la ACP, junto con representantes de Deloitte, una empresa externa de auditoría muy reconocida. Un Notario Público certificó que los sobres que contenían las propuestas de precio fueron cerrados y sellados, y se depositaron en la bóveda de seguridad de una sucursal cercana del Banco Nacional de Panamá. Representantes de los consorcios participantes, la ACP y los auditores se trasladaron en grupo para hacer el depósito en el banco, y el proceso se transmitió en vivo en el auditorio donde se celebró la ceremonia.

Un sobre aparte, el cual contenía el monto de la partida asignada para cubrir el precio base del Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, fue colocado en la bóveda de seguridad junto con las propuestas de precio. Se utilizaron escenarios de costos desarrollados por analistas financieros y presupuestarios de la ACP para determinar el rango de los fondos que se debían asignar, y el Administrador de la ACP utilizó este rango para establecer la partida asignada que él colocó en el sobre de la ACP. Esta partida asignada cubre solamente el precio base del contrato y no los costos de las opciones. Sin embargo, el RFP está estructurado de tal forma que tanto el precio base como el precio de las opciones conforman el puntaje total de la propuesta de precio de la propuesta de mejor valor.

Las propuestas técnicas se transfirieron a un edificio seguro, donde el Oficial de Contrataciones y su equipo las abrieron después en privado, en la presencia exclusiva del Fiscalizador General, los auditores externos y el Notario Público. Los abogados de la ACP realizaron revisiones legales de las propuestas, incluyendo la verificación de que cada una contenía una garantía apropiada para la oferta.

Evaluación técnica

El Oficial de Contrataciones nombró a una Junta Técnica de Evaluación de 15 miembros, formada por experimentados ingenieros de la fuerza laboral permanente de la ACP. La junta inició su trabajo preparatorio en septiembre de 2008, meses antes del recibo de las propuestas.

La junta fue organizada en tres equipos, cada uno responsable de distintos elementos de evaluación.

- El Equipo 1 evaluó:
 - el plan general de ejecución,
 - la metodología de ejecución del diseño y la construcción,
 - el plan de construcción, y
 - los elementos de operaciones y mantenimiento.
- El Equipo 2 fue responsable de la evaluación de:
 - los datos sobre el personal clave,
 - el diseño de las obras,
 - el plan del diseño de las válvulas,
 - el plan del diseño eléctrico,
 - el plan de diseño para los controles y comunicaciones, y
 - los planes para la capacitación del personal de la ACP.
- La evaluación del Equipo 3 estuvo enfocada en:
 - el plan del diseño para los cauces de acceso,
 - el plan del diseño civil para las esclusas,
 - el plan para el diseño y la fabricación de las compuertas de las esclusas, y
 - el plan para el diseño del sistema de defensas.

Cada equipo evaluó de forma independiente todas las propuestas según el enfoque que se le asignó.

Los equipos trabajaron separadamente para evitar influenciarse entre ellos. El puntaje final para cada esfuerzo de evaluación fue establecido mediante consenso entre los miembros del equipo.

Ya que se reconoció que se requeriría asistencia sobre algunos de los aspectos de las propuestas técnicas para evaluarlas apropiadamente dentro del tiempo asignado, la Junta Técnica de Evaluación recibió el apoyo de más de 30 expertos técnicos (incluyendo aquellos quienes trabajaron en la propuesta del programa de ampliación y desarrollo del RFP), así como otros 28 expertos asesores internacionales contratados, incluyendo a los miembros del equipo de administración del programa de CH2M Hill. Estos expertos no asignaron puntajes, ni participaron en las discusiones o deliberaciones relacionadas a las evaluaciones de ninguna otra manera.

Entre las disciplinas de especialización para asesorar a la junta de evaluación se incluyeron represas, sistemas hidráulicos, concreto, compuertas, estructuras, cauces de acceso, sistemas de comunicación, válvulas, sistemas electromecánicos, mantenimiento, seguridad, sistemas de control de equipos, distribución de energía, control de proyectos, ambiente, diseño, riesgo financiero, control de costos, programación, control de calidad, administración de riesgos, relaciones públicas, suministro y logística, capacitación, excavación y asuntos legales.

Una vez la Junta Técnica de Evaluación concluyó las evaluaciones técnicas, el Oficial de Contrataciones recogió los puntajes independientes para las áreas evaluadas por cada uno de los tres grupos y consolidó los resultados en un puntaje técnico total para cada consorcio.

El Fiscalizador General de la ACP y los auditores externos han revisado el plan de evaluación y los procesos y auditado el proceso de selección, e hicieron las recomendaciones que consideraron

necesarias durante la evaluación al Oficial de Contrataciones. Su tarea final fue certificar, mediante una declaración escrita, que todos los proponentes fueron evaluados bajo condiciones iguales, que el proceso de evaluación fue conducido transparentemente y en concordancia con las regulaciones aplicables, y que existe la documentación apropiada del proceso de evaluación.

Propuestas de precio y adjudicación del contrato

Con la evaluación técnica y las auditorías terminadas, el Oficial de Contrataciones emitió una modificación al RFP, comunicando la fecha, hora y el lugar de la ceremonia pública de apertura de propuestas.

El Oficial de Contrataciones oficiará la ceremonia de apertura de precios, retirando de la bóveda del banco los sobres sellados que contienen las propuestas de precio y la cantidad de la partida asignada y los llevará a las instalaciones donde se celebrará el acto público. Durante este acto estarán presentes como testigos del proceso tanto representantes de los consorcios proponentes como los auditores internos y externos. Acto seguido, el auditor externo (Deloitte) leerá y presentará los resultados de su revisión del proceso de evaluación de propuestas.

Los puntajes totales asignados a las propuestas técnicas serán desplegados en una hoja de cálculo electrónica, proyectada en una pantalla. Luego se abrirán los sobres que contienen las propuestas de precio y se insertarán los precios en una columna adyacente, en dicha hoja de cálculo. Después de que se hayan incluido todas las cifras, se desplegará inmediatamente la suma de los puntajes obtenidos por cada propuesta técnica y de precio de cada consorcio, y se indicará la propuesta de mejor valor en la pantalla.

En el acto, el Oficial de Contrataciones abrirá el sobre que contiene el monto de la partida asignada por la ACP. Dado el caso de que el precio base de la propuesta de mejor valor no exceda el monto de la partida asignada, se podrá adjudicar el contrato.⁸ De lo contrario, se podrá aplicar uno de los siguientes escenarios posibles:

- Si el precio excede el monto de la partida asignada, la ACP solicitará una nueva propuesta de precio base al proponente que haya presentado la propuesta de mejor valor. Si el nuevo precio base no excede el monto de la partida asignada, se podrá adjudicar el contrato en ese momento.
- Si el precio ajustado excede el monto de la partida asignada, se solicitará a todos los proponentes que presenten nuevas propuestas de precio base. Si la nueva propuesta de mejor valor⁹ no excede la partida asignada por la ACP, entonces se podrá adjudicar el contrato.
- Si la nueva propuesta de mejor valor excede la partida asignada, la ACP analizará la factibilidad de aumentar el monto de la partida asignada, de forma tal que se pueda adjudicar el contrato.
- Dado el caso de que la partida asignada no pueda ser elevada hasta el monto requerido, el proceso de selección de contratista se declarará desierto.

⁸ Se estima que el proceso de adjudicación tomará de uno a tres días para completar todos los asuntos procesales relacionados al contrato, pero el Oficial de Contrataciones tiene hasta el 29 de agosto de 2009 para adjudicar el contrato.

⁹ Para este nuevo cálculo de la propuesta de mejor valor, se utiliza el costo original de la opción.

De ser posible la adjudicación del contrato bajo alguno de los escenarios arriba mencionados, habrá un periodo de cinco días para notificar dicha adjudicación. Cualquiera de los consorcios participantes podrá presentar una protesta siempre y cuando lo haga dentro de un periodo de tres días posteriores al periodo de notificación de la adjudicación. Si se llegase a presentar alguna protesta, el gerente ejecutivo de la División de Compras, Almacenes e Inventarios la recibirá y resolverá dentro de los siguientes 30 días, de conformidad con las disposiciones del reglamento de la ACP. Solamente se podrá poner a disposición pública información específica relativa al proceso de evaluación después de que se haya adjudicado el contrato.¹⁰

El consorcio ganador contará con 28 días a partir de la fecha de adjudicación para presentar las fianzas de cumplimiento y pago. La obra deberá comenzar a más tardar 42 días a partir de la adjudicación del contrato. Las propuestas de precio solamente mantendrán validez durante 180 días después de su presentación, el 3 de marzo de 2009; no obstante, la garantía de la propuesta permanecerá válida durante 240 días.

¹⁰ En un caso extremo, el litigio relativo a este proceso podrá ser llevado hasta la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

