

INFORME DE AVANCE

Nombre del proyecto: Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala (PRODEME)

Número de Award: 0036408 **Número de proyectos:** 3 (39570; 46679; 46682)

Período cubierto por el informe: 1 de enero al 31 de diciembre de 2021

I. ANTECEDENTES Y PROPÓSITO DEL PROYECTO

1. En el marco del Acuerdo suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Guatemala, y aprobado por el Congreso de la República mediante Decreto 17-2000, se formuló en 2005 el PRODOC o Documento de Proyecto el cual constituye el instrumento oficial para la ejecución del “Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala” (PRODEME), enmarcado en las políticas de la Municipalidad de Guatemala.
2. El objetivo del PRODEME es mejorar la calidad de vida de los habitantes del Área Metropolitana de Guatemala, para propiciar mejores condiciones de su desarrollo humano, conforme el mandato constitucional que establece que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios (artículo 255).
3. Para alcanzar este propósito se requiere de esfuerzos coordinados y focalizados de distintos sectores, especialmente del Gobierno Central, la Municipalidad de Guatemala (MdG), los distintos actores en las comunidades, el sector empresarial y académico para impulsar avances que brinden la oportunidad para crecer rápidamente y mejorar el bienestar social de la población, proteger su diversidad ambiental y posicionarse de manera única en el mercado internacional.
4. Uno de los problemas del Municipio de Guatemala son los limitados recursos económicos con que se cuenta para la ejecución de los proyectos. Es por ello por lo que la actual administración, consciente de su compromiso hacia la población ha gestionado el financiamiento de los proyectos en mención con el firme propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
5. A lo largo de 17 años de implementación, PRODEME ha desarrollado la concreción de obras de infraestructura vial, así como la contratación de servicios considerados estratégicos por la MdG, lo que conlleva un fuerte componente de fortalecimiento institucional y transferencia de conocimientos a funcionarios municipales para el mejor desempeño de sus funciones.
6. Tras las modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) que entraron en vigencia en octubre de 2016, la Municipalidad de Guatemala y el PNUD, suscribieron una Carta de Entendimiento (LOA) para la realización de las adquisiciones y contrataciones bajo la modalidad de prestación de servicios denominado Support to NIM, que fue aprobado por el honorable Concejo Municipal RES-COM-1730-2017 (3 de agosto de 2017) con lo cual permitió que PNUD realizara las contrataciones contenidas en el LOA, para el período 2017-2020 y su posterior Enmienda No. 1 para el período 2020-2024, aprobado por el

honorable Concejo Municipal RES-COM-1169-2020 (3 de junio de 2020).

7. Por lo tanto, la normativa que ampara las adquisiciones de bienes y servicios, así como la contratación de servicios de consultoría, para el caso concreto de PRODEME, es el artículo 1 de la ley (LCE) y el artículo 25 de su reglamento, que establece la utilización de un manual de procedimientos propio, que en este caso es el Manual de Implementación Nacional (NIM) vigente desde 2017.

II. AVANCES

8. El 2021 fue el segundo año de la Pandemia originada por el Covid-19, por lo que todas las actividades de PRODEME se implementaron bajo la modalidad de teletrabajo, a fin de mantener el distanciamiento social requerido por las disposiciones gubernamentales. A la variante Delta identificada en julio, se sumó en diciembre la variante Omicron, y como indica la tendencia en el resto del mundo, se volverán prevalecientes en el país. Mientras la primera reportó un incremento de la mortalidad asociada al virus, la segunda resultó ser menos letal pero más infecciosa.
9. En este sentido es importante mencionar el esfuerzo por parte del Sistema de Naciones Unidas para inmunizar a sus colaboradores, paralela a los esfuerzos gubernamentales que fue tardía y de alcance muy limitado a los centros urbanos. El esquema de vacunación completo, así como la aplicación de refuerzo para las posibles variantes permite estar en mejores condiciones para regresar a la normalidad previsto a finales del primer trimestre de 2022.
10. En febrero se llevó a cabo la Junta del Proyecto con el propósito de realizar una segunda enmienda al LOA firmado en 2017, para incorporar un output adicional en el Proyecto 46682 que permitiera realizar las contrataciones solicitadas por EMPAGUA, así como readecuar el presupuesto multianual para licitar nuevamente los proyectos prioritarios que coinciden con la agenda del Gobierno Municipal para el período 2020-2024.
11. Importante es mencionar que, previo a convocar los concursos públicos requeridos por la Municipalidad de Guatemala, PNUD requirió manifestaciones de interés para determinar posibles oferentes de los servicios con el propósito de sondear el mercado. Los resultados mostraron un fuerte interés de participación en las licitaciones por un espectro mayor a los tradicionales contratistas ya conocidos y aportó un significativo valor agregado a los procesos de licitación, que permitió un acercamiento más certero y un mejor conocimiento de las condiciones del mercado nacional.
12. Se lanzó una segunda licitación (2334/21) para contratar 2 proyectos del Programa Limpia y Verde que fueron declarados desiertos en la licitación pasada (2185/20) por exceder sobradamente los precios ofertados más allá del margen razonable de incremento previsto. La estrategia adoptada permitió comprobar la hipótesis de sobrevaloración de precios para algunos de los proyectos del Programa y al ser licitados nuevamente, las mismas empresas oferentes redujeron sus márgenes de ganancia obteniendo un resultado satisfactorio para PRODEME y para la MdG.
13. Asimismo, culminó la licitación para el arrendamiento de maquinaria pesada para el vertedero municipal (2260/21), mediante la suscripción de un contrato LTA por 43 meses, el primero que se lleva a cabo fuera del standard de 36 meses del resto de licitaciones

públicas realizadas a la fecha.

14. En el caso de los servicios para la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA), en agosto de 2020 se lanzó una manifestación de interés con el propósito de sondear el mercado para los diferentes tipos de servicios requeridos. De octubre 2020 a junio 2021 se trabajó simultáneamente en los procesos de especificaciones técnicas de cortes y reconexiones, verificaciones y bancos móviles, operación de pozos y limpieza de líneas de conducción de acueductos, así como en el arrendamiento de maquinaria.
15. Sin embargo, debe mencionarse la resistencia de algunos funcionarios de EMPAGUA en brindar la información necesaria para precisar las especificaciones técnicas, además del desconocimiento de los costos asociados a los proyectos. Estos elementos llevaron a la demora en convocar las licitaciones como resultado de un ejercicio de revisión exhaustiva de los costos de cada proyecto (ejercicio hipotético), la estandarización de los documentos y de ciertas imprecisiones en las especificaciones técnicas, todo lo cual incidió en que hasta finales de junio de 2021, se comenzara a lanzar los concursos públicos.
16. Se pudo comprobar que si bien es cierto EMPAGUA contaba con la información necesaria para una clara definición técnica, algunos de los funcionarios designados para desarrollar los procesos no tenían la responsabilidad de toma de decisiones, por lo que su actuación estuvo siempre condicionada *ad referéndum*, y eso atrasó innecesariamente el flujo normal de información y al final tuvo un costo mayor pues ninguna oferta resultó estar en congruencia con el presupuesto previsto.
17. Debe indicarse que es la primera vez en los 17 años de existencia de PRODEME que se manifiesta este fenómeno que, dicho sea de paso, provocó que los 4 procesos convocados fueran declarados desiertos y/o fallidos, pues las ofertas recibidas mostraron precios 3 ó 4 veces por encima de lo esperado y de los precios contratados por EMPAGUA en la actualidad. En este sentido la decisión de la MdG fue retomar los procesos en el año 2023 para iniciar las contrataciones vía PNUD en enero de 2024.
18. Merece mención especial la realización de consultorías de apoyo a EMPAGUA, la primera consistente en el Estudio y diagnóstico de los pozos para realizar la contratación de actualización de los sistemas para implementar la telemetría parcial o total de las estaciones de bombeo en la ciudad.

III. PRINCIPALES RESULTADOS

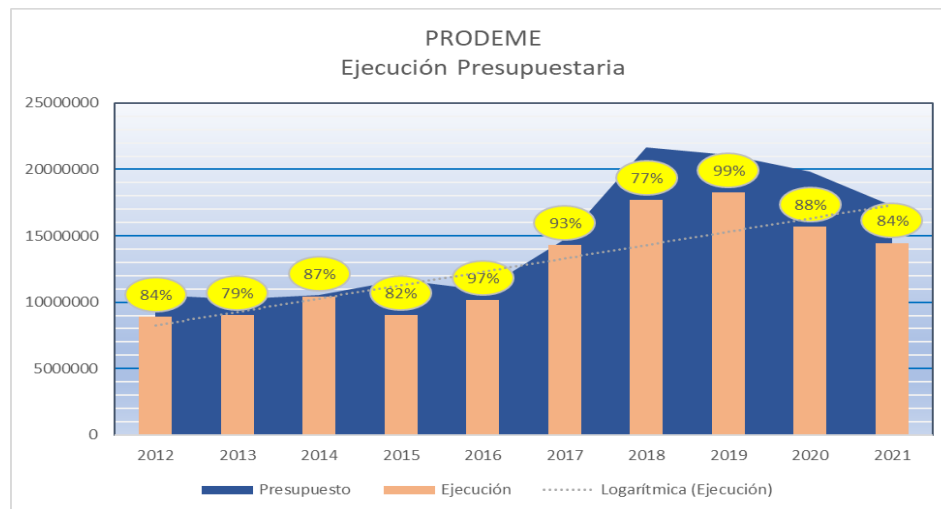
Los resultados concretos obtenidos durante el 2021 pueden resumirse de la siguiente manera:

19. Ejecución y administración de contratos de prestación de servicios por un valor que supera los Q.125 millones (US\$ 14,6 millones).
 - a. Adquisición de servicios para el Programa Limpia y Verde (2 proyectos), Licitación Pública 36408-2334/20, por un período de tres años. Con la adjudicación de estos 2 proyectos se completaron los 44 proyectos que cubren la mayor parte de la Ciudad y se solicitó la enmienda de extensión de plazo por un año adicional. Se ejecutó el calendario de pagos normal de 12 meses por un precio de Q.91 millones (US\$ 11,6 millones)
 - b. Arrendamiento de maquinaria pesada para el mantenimiento y funcionamiento del Vertedero Municipal de la Zona 3. Licitación Pública 36408-2260/20, por un período

de tres años y 7 meses, para un consumo promedio anual de Q.13 millones (US\$ 1.7 millones)

- c. Suministro, transporte, almacenamiento y despacho de combustible ULSD para el funcionamiento y operación de la flota de autobuses de Transmetro. Se mantuvo vigente el contrato No. 36408-1819/18, aunque por las restricciones al transporte público y la vigencia de un contrato de similares características con un fideicomiso, el contrato estuvo en suspenso durante 2021.
- d. Adquisición de 725 horas de soporte SAP para diversas aplicaciones municipales (contrato No. 36408-2475/21).
- e. Atención a la emergencia del colector de agua colapsado en el carril auxiliar del Anillo Periférico y 27 Avenida de la Zona 7, hecho ocurrido en mayo 2021. Para este propósito se realizó la contratación del estudio geológico y geofísico para determinar el alcance de la intervención ante los daños ocasionados (contrato No. 36408-2470/21) y la estabilización y consolidación del suelo mediante 400 Mts³ de concreto 5000 psi (contrato No. 36408-2460/21). Debe mencionarse que los contratos se pagaron pese a que se vencieron en agosto y septiembre de 2021, respectivamente.
- f. Atención a la emergencia provocada por el desabastecimiento de agua en mayo de 2021 en el área nor-oriente de la Ciudad, a través de la contratación del suministro mediante camiones cisternas de agua (contrato No. 36408-2467/21).

20. La ejecución financiera se mantuvo en un 84% del presupuesto previsto, con lo cual PRODEME mantiene la tendencia sostenida interanual de ejecución del 87% en promedio durante los últimos 10 años (a partir del 2012). Si se hubiera operado la revisión presupuestaria como fue solicitada por PRODEME en octubre de 2021, la ejecución de cierre anual habría alcanzado el 92% del presupuesto asignado.



21. Apoyo al fortalecimiento institucional en las áreas de recursos humanos, análisis estratégico, comunicación y atención a las prioridades municipales relacionadas con EMPAGUA. Tres consultores al más alto nivel, brindaron asesoría y *expertise* en la revisión y elaboración de especificaciones técnicas para los procesos requeridos y otros brindaron un nuevo enfoque para procesos que estaban en curso, como el sistema de telemetría de pozos.
22. Como parte de las acciones prioritarias, se atendieron dos emergencias vinculadas con EMPAGUA. La primera, relacionada con el desabastecimiento de agua potable en el área

nor-orienté de la Ciudad de Guatemala, que requirió la intervención para el suministro mediante camiones cisterna. La segunda, tuvo que ver con el colapso de un colector de aguas y el consiguiente hundimiento del pavimento en un área de alto tráfico como lo es el anillo periférico.

23. Acciones de planificación para favorecer la simetría de la información tanto a nivel de los funcionarios de la Municipalidad de Guatemala, como con el personal del PNUD, especialmente en los procesos de fiscalización por medio de la Contraloría General de Cuentas y la que se canaliza a través de los requerimientos de información por medio de la Unidad de Acceso a la Información Pública que tienen que ver con los contratos que implementa PRODEME.
24. Merece la pena mencionar que por segundo año consecutivo, un Concejal de la oposición política requirió todos los contratos del Programa Limpia y Verde, de la actual y anterior licitación (2017). Durante 2021 la solicitud de información fue respaldada por un diputado del Congreso de la República que apoya a un candidato a la Alcaldía Municipal de un partido de oposición. Mucha del desgaste político podría haberse evitado si los documentos de licitación hubieran estado disponibles en Guatecompras como indica la Ley de Contrataciones del Estado, además de la plataforma corporativa de PNUD como lo indican sus normas.
25. Se continuó desarrollando la plataforma de internet para el monitoreo y evaluación del Programa Limpia y Verde, con la capacitación a los contratistas y al grupo encargado de realizar las pruebas antes de entrada en funcionamiento del sistema. No obstante, las mejoras en la presentación de la plataforma, aún falta que PNUD ingrese toda la información de los pagos realizados durante el primer año. Debe evaluarse que a 4 años que la Municipalidad de Guatemala compró la licencia al PNUD todavía no está en funcionamiento pleno.
26. Contratación de Asistencia Técnica para el PNUD de apoyo a los procesos, no sólo desde el punto de vista operativo sino para minimizar riesgos técnicos. Esto ha permitido que previo al lanzamiento de cualquier proceso de licitación pública, sean definidos con el mayor detalle posible, las especificaciones y requerimientos técnicos que necesitan ser contratados.
27. Fortalecimiento de la alianza institucional con la Municipalidad de Guatemala, la cual se refleja mediante el incremento la demanda de participación del PNUD en distintas áreas, no sólo de índole operativa sino también de acompañamiento político y técnico.
28. Asistencia técnica y de apoyo para la definición de los procesos estratégicos de la Municipalidad de Guatemala como LyV, EMT, Dirección de Infraestructura, EMPAGUA y otras, desde la solicitud de expresiones de interés para posibles oferentes de los servicios, hasta la revisión de las especificaciones técnicas de cada contrato a licitar.

Principales socios y aliados del proyecto

29. Durante este período de implementación del Proyecto, se contó con importantes socios y aliados estratégicos. Cabe destacar que el principal socio del Proyecto ha sido el PNUD, no sólo en la administración de los recursos económicos, sino también en la búsqueda de soluciones a los problemas enfrentados a lo largo del año.

30. El PNUD a través de su “*expertise*” ha desarrollado un proceso de asistencia técnica a la Municipalidad de Guatemala, en varias áreas estratégicas de la movilidad urbana como el Transmetro, el Mantenimiento y habilitación vial y el fortalecimiento institucional municipal, en sus diferentes componentes.
31. Gracias a la red de expertos internacionales de PNUD, se contribuye de manera significativa en la concreción de las especificaciones técnicas, económicas y operativas para la contratación de los servicios estratégicos que requiere el Municipio.

IV. LINEAS DE TRABAJO FUTURO

1. Mejorar las condiciones de desarrollo humano del habitante del Área Metropolitana de Guatemala.
2. Esfuerzos de concertación para involucrar otros actores estratégicos a este proceso.
3. Motivar nuevamente el involucramiento del sector privado en proyectos de Participación Pública Privada (PPP), en donde se logran inversiones del sector privado en proyectos de desarrollo municipal, como el Sistema Areómetro de Teleféricos de la Ciudad de Guatemala.
4. Crear fuentes de trabajo para los habitantes de la urbe, logrando como resultado positivo un combate a la pobreza a través del empleo.
5. Contribuir con el PNUD a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, a través de las distintas acciones que la Municipalidad realiza en las áreas de su competencia.

Resumen de Logros Alcanzados y Líneas de Acción desarrolladas

Anexo I

Resultados esperados	Avances	Principales acciones impulsadas	Resultados no alcanzados	Acciones y/o procesos pendientes para el logro o la consolidación de los resultados
39570 – Movilidad Urbana				
R01. Proyecto de Transmetro - Eje Sur-Oeste ejecutado conforme al proyecto de ingeniería	COMBUSTIBLE TRANSMETRO Se solicitó a PNUD la Enmienda al contrato por 18 meses adicionales, a pesar de estar suspenso a partir de diciembre 2020, en virtud que la MdG utilizó un contrato de similares características con un Fideicomiso	Actividad 1.1 Readecuación de los consumos mensuales en base a las restricciones impuestas por la Pandemia de Covid-19	EL PRESUPUESTO PREVISTO NO SE EJECUTO	Finalización del contrato con el Fideicomiso en la última semana de enero 2022
R04. Mantenimiento y habilitación vial ejecutada	PROGRAMA LIMPIA Y VERDE Se adjudicaron los 2 proyectos del Programa Limpia y Verde 2020-2023 que fueron declarados desiertos en la anterior licitación, por exceder el presupuesto asignado y se enmendaron los contratos por 12 meses adicionales	Actividad 4.1 Mantenimiento del ornato de la ciudad de Guatemala a través del Programa Limpia y Verde ejecutado		
	MEZCLA ASFALTICA Aunque previsto para ejecución, no fue sino hasta el último trimestre del año que se inició el proceso para contratar el suministro de asfalto para bacheo	Actividad 4.2 La revisión de especificaciones técnicas y definición de los alcances de la contratación, se inició en octubre y culminó en noviembre. PNUD convocó a manifestación de interés en diciembre	EL PRESUPUESTO PREVISTO NO SE EJECUTO	Revisión ex ante y aprobación de la Sede en la primera semana de marzo 2022

Resultados esperados	Avances	Principales acciones impulsadas	Resultados no alcanzados	Acciones y/o procesos pendientes para el logro o la consolidación de los resultados
46679 – Medio Ambiente y Disposición de Desechos Sólidos				
R01. Mantenimiento preventivo del Vertedero actual	Se inició el contrato 2260/20 (LTA por 43 meses) el 1 de junio de 2021 y se encuentra en ejecución	Actividad 1.1 Licitación Pública 36408 – 2260/20, para servicios de conservación y funcionamiento del relleno sanitario ubicado en la zona 3, por 43 meses		
	Estudio de Impacto Ambiental para el cierre Técnico del vertedero municipal	Actividad 1.2 EIA realizado y presentado al MARN		
46682 – Fortalecimiento Institucional				
R04. Presupuestos programáticos MUNIGUATE	Se contrató horas de soporte para el sistema SAP y aplicaciones municipales	Actividad 4.1 725 horas de soporte SAP, para aplicaciones municipales utilizadas		
R07. Dirección y Coordinación provista al Proyecto PRODEME	Se realizaron las actividades de Coordinación y apoyo a la Dirección de PRODEME, de conformidad con el Plan Operativo Anual (POA)	Actividad 7.1 Suministro de agua potable en cisternas para enfrentar la escasez de agua potable en la parte nor-oriental de la Ciudad, contratado		
R08. Contratación de servicios para EMPAGUA	Se concluyeron las especificaciones técnicas en junio y a finales del mismo mes se inició la convocatoria oficial para los primeros procesos	Actividad 8.1 4 de los 7 procesos requeridos, pero todos resultaron desiertos o fallidos, licitados	EL PRESUPUESTO PREVISTO NO SE EJECUTO	Se retomarán los procesos en 2023 para iniciar los servicios en enero 2024

Resultados esperados	Avances	Principales acciones impulsadas	Resultados no alcanzados	Acciones y/o procesos pendientes para el logro o la consolidación de los resultados
		Actividad 8.2 Estudio geológico y 400 Mts ³ de concreto para el colector colapsado del carril auxiliar del Anillo periférico Zona 7, realizados		