

NOMBRE DEL PROYECTO:
Construcción de Centro de Promoción Cultural y Deportivo
(PROCUDE "A")
Aldea Los Llanos, municipio de Villa Canales, departamento
de Guatemala.
NOG 1224328.
Octubre 2011
Informe del Equipo de Aseguramiento



Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:



3.4 Construcción de Centro de Promoción Cultural y Deportivo; Aldea Los Llanos

Descripción del Proyecto y su Estado Actual

La construcción del **Centro de Promoción Cultural y Deportivo de la Aldea Los Llanos en Villa Canales, Guatemala** fue contratada por el Ministerio de Cultura y Deportes (MCD) en julio de 2010. El proyecto contratado consiste en la construcción del centro. Estas instalaciones pertenecerán a la municipalidad de Villa Canales cuando estén terminadas.

Planteamiento del Problema a Resolver con la Construcción del Proyecto:

Con la construcción del centro, se pretende dotar a la comunidad de la aldea Los Llanos de un lugar donde realizar actividades de tipo social y deportivo, contribuyendo de esta forma al desarrollo local de la comunidad.

El centro de promoción cultural y deportivo del tipo PROCUDE A, consiste en una cancha polideportiva, un escenario y una batería de sanitarios que se construyen adentro de una estructura de tipo galpón con techo de lámina en arco.

Proceso de Contratación de la Obra

El MCD contrató los trabajos necesarios para la construcción de la obra. Para llevar a cabo el proceso de contratación de la obra, el MCD utilizó los servicios de la ONG Asociación para el Desarrollo ASOTEJ, que fungió como agente de compras, administradora y supervisora del contrato de construcción de la obra. Esta institución fue la responsable de la preparación y elaboración de las bases de licitación y del proceso de concurso, así como de elevar al portal de Guatecompras la convocatoria al concurso y los documentos de dicho concurso. También estuvo a cargo de evaluar las ofertas recibidas y realizar la adjudicación del contrato de construcción en nombre del MCD.

No se encontró en el portal de Guatecompras documentación que evidencie el proceso para la contratación de ASOTEJ. El EQA solicitó al funcionario de enlace información sobre el proceso de contratación de ASOTEJ como administradora del contrato de construcción. Se recibió de parte del MCD la documentación que ampara la contratación de ASOTEJ. Esta documentación es un listado de elementos a evaluar de la ONG, en relación a su capacidad administrativa para ejecutar el mandato de administración de contratos que le iba a otorgar el ministerio únicamente. Dentro del proceso de contratación de la ONG, no existe ningún proceso de carácter competitivo para su selección, es decir, no hubo competencia para su contratación. La ONG fue seleccionada de forma directa sin competencia, situación que evidencia poca transparencia en la contratación.

Como resultado del proceso de concurso realizado por ASOTEJ, el contrato de construcción se adjudicó a la empresa Zabaleta Rizzo Consultores y Construcciones por un monto de Q.2,298,014.27. La supervisión de la obra fue llevada a cabo por personal de ASOTEJ y del MCD, por lo que no existió ningún tipo de concurso para su contratación.

Proceso de Ejecución y Supervisión de la Obra

La obra se contrató en base a planos típicos que posee el MCD para el PROCUDE A. El MCD llevó a cabo la cuantificación de los trabajos necesarios sobre estos planos, por lo que no se requirió de un diseño particular. ASOTEJ se basó en esta cuantificación de trabajos para la contratación de la obra. No existe dentro de la

Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:



información divulgada en el portal de Guatecompras datos de cómo se llegó a determinar el costo oficial y su integración. No es posible emitir una opinión sobre el costo con el que se contrató la ejecución de la obra, ya que no existe información en el portal de Guatecompras al respecto y tampoco ASOTEJ pudo brindar la información que se requirió el día de la visita a la obra.

Luego del inicio de los trabajos en noviembre de 2010, la obra sufrió varios retrasos debido a trabajos que no estaban considerados en el contrato original. Para la construcción de la obra en el predio que aportó la municipalidad de Villa Canales, primero fue necesario demoler la escuela que estaba construida en dicho predio. Posteriormente, para lograr la nivelación del terreno necesaria para la obra, fue necesario construir muros de contención, muros que no estaban considerados en las cantidades de trabajo del contrato original. Los trabajos extra de demolición, construcción de muros de contención y nivelación del terreno generaron costos no considerados en el contrato de obra. Para cubrir estos costos al contratista, el MCD y ASOTEJ solicitaron a la empresa constructora que presentara sus precios para realizar los mismos. Luego de la aceptación de estos precios, ASOTEJ no incrementó el monto del contrato, sino que redujo renglones del contrato original para poder cubrir estos costos. Los renglones reducidos fueron el escenario y sus obras accesorias.

Superados los aspectos descritos en el párrafo anterior, se presentó un nuevo problema que detuvo la ejecución de la obra. Este fue causado por la existencia de un cable de alta tensión, perteneciente a la Empresa Eléctrica de Guatemala, sobre el predio. El contratista solicitó al supervisor del MCD el retiro del cable y el supervisor trasladó la solicitud a la Municipalidad de Villa Canales, pero el trámite tardó cerca de tres meses para que los trabajos pudieran ser reiniciados.

Según información de la empresa constructora obtenida el día de la visita los pagos de las estimaciones de trabajo se vieron retrasados, debido a que al finalizar el año 2010 la empresa recibió información del MCD que la partida presupuestaria que contaba para el efecto se canceló. Por tal razón, fueron necesarios trámites de parte de la empresa y de ASOTEJ ante el MCD durante el inicio de 2011 para identificar y contar con una nueva partida como fuente de financiamiento para la obra. Los trámites realizados dieron resultado y ahora el MCD cuenta con una nueva partida presupuestaria de 2011 para financiar la conclusión de la obra. Luego de una serie de retrasos en la ejecución de la obra, se amplió el tiempo contractual; fijando la fecha de terminación de la obra el 31 de agosto de 2011.

A la fecha de la visita realizada a la obra, el 13 de julio de 2011, se estima que el avance de los trabajos de construcción de la obra era de 35%. Los trabajos construidos a la fecha de la visita incluían el levantado de las paredes de block que servirán de cerramiento al edificio. En base a las observaciones del avance de los trabajos el día de la visita, el EQA considera que la obra no será concluida dentro del plazo contractual establecido.

Para obtener más información sobre los documentos divulgados en el portal de Guatecompras y de aspectos del contrato de la obra, puede consultarse en dicho portal bajo el número de NOG 1126687.

Nivel de Divulgación de la ICP

El nivel de divulgación de la ICP del proyecto se midió con fecha de cierre al 31 de octubre de 2011. A esa fecha, el MCD divulgó el 19.35% de la ICP requerida por CoST, esto puede observarse en el Cuadro de ICP (página 47).

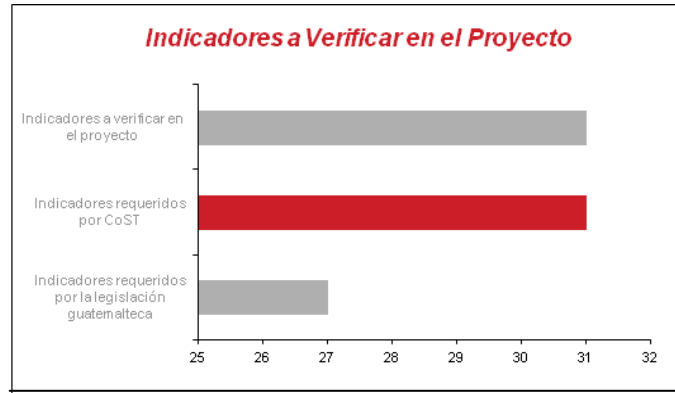
Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:



Como se puede observar en la gráfica número 8, la cantidad de indicadores que CoST requiere que sean publicados para verificar al final del proyecto es de 31. La legislación guatemalteca solicita que de estos solamente sean publicados 27.



Gráfica 8 – Indicadores a verificar en el proyecto

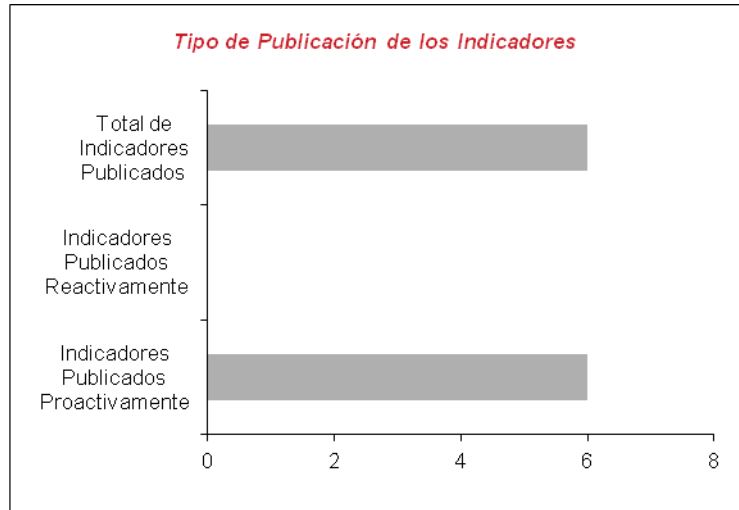
Para las tres etapas de seguimiento el nivel de divulgación es el siguiente:

En la etapa de precontrato, existen publicados 3 de los 8 indicadores requeridos. El cumplimiento de los indicadores se basa principalmente en la publicación de las bases de licitación. Sin embargo, no se ha logrado la publicación del resultado del estudio de factibilidad del proyecto. No existe publicación sobre el costo del proyecto en el momento de su preparación. Las bases únicamente fueron publicadas en Guatecompras y no en medios escritos, como exige la legislación nacional.

En la etapa de contrato, se publicaron otros 3 indicadores de los 18 requeridos por CoST. Aquí vale la pena llamar la atención al hecho que el contrato de la obra no ha sido publicado.

Para la etapa de post contrato, no hay indicadores publicados debido a que la obra aún está en proceso de ejecución.

De los 6 indicadores publicados por el MCD al 31 de octubre, todos fueron publicados en forma proactiva. A pesar de repetidas comunicaciones y reuniones de trabajo del EQA con el funcionario de enlace, no se ha logrado incrementar la publicación de los indicadores de este proyecto. Estos resultados se pueden observar en la gráfica número 9.



Gráfica 9 – Tipo de publicación de los indicadores

Procedimiento de Verificación de Información

1. En base al NOG obtenido como información del proyecto de parte del MCD, se realizó la investigación preliminar en el portal de Guatecompras de la ICP de Construcción del Centro de Promoción Cultural y Deportivo en la Aldea Canales.
2. Con los resultados de la investigación preliminar, se envió al funcionario de enlace del MCD la primera solicitud de divulgación de la ICP complementaria que no se identificó publicada en línea.
3. Al no obtener respuesta del MCD, se solicitó la participación de los funcionarios del MCD en la visita a realizar al proyecto.
4. Se realizó la visita al proyecto el 13 de julio de 2011 y se elaboró el informe respectivo. La visita al proyecto le permitió al equipo de CoST la identificación del estado de la obra a esa fecha.
5. Como resultado de la visita al proyecto y de la identificación de la falta de publicación de algunos indicadores, se envió al MCD la segunda solicitud de publicación de información complementaria de ICP. Al no obtenerse respuesta, se envió la tercera solicitud de publicación a la que tampoco se recibió respuesta.
6. Como parte del proceso de verificación de la información, se realizaron varias reuniones de trabajo con los funcionarios del MCD, así como una serie de intercambios de correos electrónicos y llamadas telefónicas, que sirvieron de apoyo a la publicación de la ICP y para su verificación.
7. A la fecha de elaboración de este informe, no se ha logrado que el MCD publique la ICP del proyecto que había sido solicitada por el Equipo de CoST. Con esta situación en la publicación de indicadores se dio inicio a la elaboración del presente informe de proyecto.

Análisis de Proyecto e Información Divulgada: Costo, Tiempo, Calidad y Relevancia

- **Costo:** El monto del contrato de obra es de Q.2,298,014.27. No existe monto para contrato de supervisión porque, como ya se mencionó, la supervisión fue realizada por personal de ASOTEJ y del MCD. No existe forma de poder opinar sobre el monto para la construcción de la obra, ya que no existen publicados documentos (estudio de factibilidad) en los que pueda consultarse la forma como el MCD integró los renglones de trabajo y los precios de presupuesto de la obra.
- **Tiempo:** No es posible opinar sobre si el tiempo contractual original era suficiente para la ejecución de la obra. En el portal de Guatecompras no aparece publicado el contrato de obra. El EQA no pudo obtener

Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:



información sobre el tiempo contractual original el día de la visita ni de parte del residente de la empresa ni del delegado de ASOTEJ.

- **Calidad:** En cuanto a la calidad de la obra, aunque no se puede sustentar la observación con base a estudios de pruebas de laboratorio; por lo observado en la visita se ve que los elementos de la obra que ya están construidos se encuentran en buen estado y los elementos construidos muestran condiciones para el tipo de obra requerida.
- **Relevancia:** Este proyecto está enfocado a provocar un impacto social en la comunidad donde se construye y en las comunidades vecinas a través de proveer un lugar para la realización de actividades culturales y deportivas.

Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:



Información Clave del Proyecto (ICP)

Nombre del Proyecto:	Construcción de Centro de Promoción Cultural y Deportivo Aldea Los Llanos
Ubicación del Proyecto:	Villa Canales, Guatemala
Entidad Contratante:	Asociación para el Desarrollo ASOTEJ ONG en nombre del Ministerio de Cultura y Deportes
Contratista:	Zabaleta Rizzo Consultores y Construcciones.
Número Operación Guatecompras (NOG)	1224328

ETAPA DE PRE-CONTRATO

Fase del Proyecto	Indicador	Documentación Soporte Requerida	Fecha de Publicación	Comentarios
1. Identificación del Proyecto	1. Especificaciones	Publicación del Estudio de factibilidad y Bases de Licitación	Bases de licitación publicadas el 8 de julio de 2010.	No existe publicación de estudio de factibilidad. Publicación proactiva.
	2. Propósito	Publicación del Estudio de factibilidad y Bases de Licitación	Bases de licitación publicadas el 8 de julio de 2010.	No existe publicación de estudio de factibilidad. Publicación proactiva.
	3. Localización	Publicación del Estudio de factibilidad y Bases de Licitación	Bases de licitación publicadas el 8 de julio de 2010.	No existe publicación de estudio de factibilidad. Publicación proactiva.
	4. Beneficiarios	Publicación del Estudio de factibilidad	No divulgado.	
	5. Estudio de viabilidad	Publicación del Perfil del Proyecto y la información general de la iniciativa de inversión del SNIP de Segeplan	No divulgado.	
2. Fondos para el Proyecto	6. Acuerdo de Financiamiento	Documento de no objeción del banco correspondiente al proyecto o número del préstamo si es financiamiento externo ó Partida Presupuestaria es financiamiento de fondos propios.	No divulgado.	
	7. Presupuesto	Publicación del Estudio de factibilidad	No divulgado.	
	8. Costo estimado del Proyecto (Precio base)	Publicación del Estudio de factibilidad	No divulgado.	

ETAPA DE CONTRATO

Fase del Proyecto	Indicador	Documentación Soporte Requerida	Fecha de Publicación	Comentarios
3. Proceso de contratación del Diseño del proyecto	9. Proceso de ofertas	Publicación del llamado del concurso incluyendo el número de NOG. Si la selección fue en base a contratación directa o ejecución por administración indicar esto en las especificaciones generales.	No divulgado.	
	10. Nombre del consultor principal del Diseño	Publicación del acta de adjudicación del contrato de diseño y número de contrato.	No divulgado.	
4. Proceso de contratación de la Supervisión del Proyecto	11. Proceso de ofertas	Publicación del llamado del concurso incluyendo el número de NOG. Si la selección fue en base a contratación directa o ejecución por administración indicar esto en las especificaciones generales.	No divulgado.	
	12. Nombre del consultor principal de la Supervisión	Publicación del acta de adjudicación del contrato de supervisión y número de contrato	No divulgado.	
5. Proceso de contratación de las obras de construcción	13. Proceso de ofertas	Publicación del llamado del concurso y la publicación en medios escritos, planos en formato PDF y EIA.	Llamado a licitación publicado el 14 de julio de 2010.	Publicación proactiva.
	14. Lista de oferentes	Publicación del acta de recepción de ofertas	Certificación de recepción de plicas, publicada el 25 de agosto de 2010.	Publicación proactiva.
	15. Informes de la Evaluación de las ofertas	Publicación del acta de adjudicación del contrato	Certificación de acta de adjudicación, publicada el 27 de agosto de 2010.	Publicación proactiva.
6. Detalles del Contrato de Supervisión	16. Precio del Contrato	Publicación del contrato de supervisión de la obra	No divulgado.	
	17. Trabajos y alcance de las obras	Publicación del contrato de supervisión de la obra	No divulgado.	
	18. Programa de Trabajo	Publicación del contrato de supervisión de la obra	No divulgado.	
7. Detalles del Contrato de las obras	19. Nombre del Contratista	Publicación del contrato de construcción de la obra	Contratista: Julio Cesar Zabaleta Méndez.	No existe publicación del contrato de obra.
	20. Precio del Contrato	Publicación del contrato de construcción de la obra	Q.2,298,014.27.	No existe publicación del contrato de obra.
	21. Trabajos y alcance de las obras	Publicación del contrato de construcción de la obra	No divulgado.	

Fase del Proyecto	Indicador	Documentación Soporte Requerida	Fecha de Publicación	Comentarios
	22. Programa de Trabajo	Publicación del contrato de construcción de la obra, constancia de entrega de anticipo y del sitio de la obra por parte del supervisor.	No divulgado.	
8. Ejecución del Contrato de Supervisión	23. Cambios significativos al precio del Contrato, el programa, su alcance y su justificación	Publicación de extensiones del contrato de supervisión	No divulgado.	
9. Ejecución del Contrato de las obras	24. Cambios individuales que afectan el precio y razón de los cambios	Publicaciones de órdenes de trabajo extra, trabajo suplementario o decremento.	No divulgado.	
	25. Cambios individuales que afectan el programa y razón de los cambios	Publicación de extensiones del tiempo contractual	No divulgado.	
	26. Detalles de cualquier recompensa al contratista	Publicación de pago de los sobrecostos del contrato, extensiones de tiempo, intereses pagados por atraso en pagos y el valor ajustado del contrato.	No divulgado.	

ETAPA DE POST-CONTRATO

Fase del Proyecto	Indicador	Documentación Soporte Requerida	Fecha de Publicación	Comentarios
10. Post- contrato de las obras	27. Precio Actualizado del Contrato	Publicación del acta de recepción y del acta de liquidación del contrato de obra	No divulgado.	
	28. Total de Pagos hechos	Publicación del acta de recepción y del acta de liquidación del contrato de obra ó copia de la última estimación de trabajo pagada.	No divulgado.	
	29. Alcance Real de los Trabajos	Publicación del acta de recepción y del acta de liquidación del contrato de obra	No divulgado.	
	30. Programa Actualizado	Publicación del acta de recepción y del acta de liquidación del contrato de obra	No divulgado.	
	31. Reportes de evaluaciones y auditoria	Publicación de auditorías técnicas y financieras de la ejecución de la obra, informes de supervisión y de avance físico y financiero de la obra.	No divulgado.	

Notas:

- Publicación proactiva es aquella que la EA divulgó sin la solicitud del Equipo CoST.
- Publicación reactiva es aquella que la EA divulgó a solicitud del Equipo CoST.

Tabla de Reporte de Información Clave del Proyecto

Fase del ciclo del proyecto	Lista de ICP a ser divulgada	Nombre del Proyecto: Centro de Promoción Cultural y Deportivo Aldea Los Llanos, Villa Canales; Guatemala.
Identificación del Proyecto	1. Especificaciones	No divulgadas.
	2. Propósito	Construcción del Centro.
	3. Localización	Aldea Los Llanos del municipio de Villa Canales; departamento de Guatemala.
	4. Beneficiarios	Vecinos de la comunidad de la Aldea Los Llanos.
	5. Estudio de viabilidad	No existe estudio de viabilidad, no fue divulgado.
Fondos para el Proyecto	6. Acuerdo de Financiamiento	No divulgado.
	7. Presupuesto	No divulgado.
	8. Costo estimado del proyecto (Precio base)	No divulgado.
Proceso de contratación del Diseño del proyecto	9. Proceso de ofertas	No divulgado.
	10. Nombre del consultor principal del diseño	No divulgado.
Proceso de contratación de la Supervisión del proyecto	11. Proceso de ofertas	No divulgado.
	12. Nombre del consultor principal de la Supervisión	No divulgado.
Proceso de contratación de la obra	13. Proceso de licitación	Llamado a concurso publicado solo en Guatecompras, no en medios escritos.
	14. Lista de oferentes	Acta de recepción de ofertas publicada en Guatecompras.
	15. Informes de la Evaluación de las ofertas	Certificación de Acta de adjudicación del contrato publicada en Guatecompras.
	a) Número de empresas en lista corta	No aplica
	b) Número de empresas que licitaron	Dos.
Detalles del Contrato de Supervisión	16. Precio del contrato	No aplica, la supervisión fue realizada por personal de la ONG ASOTEJ y del MCD.
	17. Trabajos y alcance de la obra	No aplica, la supervisión fue realizada por personal de la ONG ASOTEJ y del MCD.
	18. Programa de trabajo	No aplica, la supervisión fue realizada por personal de la ONG ASOTEJ y del MCD.
Detalles del Contrato de la Obra	19. Nombre del contratista	Zabaleta Rizzo Consultores y Construcciones.
	20. Precio del contrato	Q.2,298,014.27.
	21. Trabajos y alcance de la obra	No divulgado, en Guatecompras no está publicado el contrato de obra.
	22. Programa de trabajo	No divulgado, en Guatecompras no está publicado el contrato de obra.
Ejecución del Contrato de Supervisión	23. Cambios significativos al precio del Contrato, el programa, su alcance y su justificación	No divulgado.
Ejecución del Contrato de las obras	24. Cambios individuales que afectan el precio y razón de los cambios	No divulgado.
	25. Cambios individuales que afectan el programa y razón de los cambios	No divulgado.
	26. Detalles de cualquier re-adjudicación al contratista	No divulgado.
Detalles Post-contrato de la obra	27. Precio actualizado del contrato	No divulgado.
	28. Total de pagos realizados	No divulgado.
	29. Alcance real de la obra	No divulgado.
	30. Programa actualizado	No divulgado.
	31. Reportes de evaluaciones y auditoría	No divulgado.

Documentos a ser divulgados	
Estudio de Factibilidad	No divulgado
Acuerdo de Financiamiento	No divulgado
Estrategia de Adquisiciones	No divulgado
Estrategia / Tipo de Contrato	No divulgado
Informe de Evaluación de Licitación (contratista principal)	Publicado en acta de adjudicación de contrato.
Informes de Evaluación de Proyecto (continuos y al finalizar)	No divulgado

Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:



Hallazgos

- No es posible determinar la forma como fueron integrados los costos de la construcción de la obra, ya que no existe información dentro del portal de Guatecompras sobre el estudio de factibilidad ni sobre el estudio de viabilidad del proyecto. Esta situación no permite comparar los precios ofertados y contratados para la ejecución de la obra.
- La contratación de la ONG que administra el contrato de obra fue realizada de forma directa sin ningún proceso de concurso, situación que no permitió evaluar si existían mejores opciones en calidad y precio para los servicios contratados.
- La contratación de una ONG para administrar el contrato de obra no parece presentar ningún beneficio adicional al trabajo del MCD, ya que todos los procesos de administración de obra (evaluación de ofertas, adjudicación de la obra, pago de estimaciones, liquidación de contrato, etc.), primero son revisados por la ONG y luego son revisados y aprobados por personal del MCD. Esta situación evidencia una doble administración y supervisión de los procesos con incrementos en el costo debido al pago a la ONG.
- La construcción de este centro de promoción cultural y deportiva es realizada por el MCD a través de planos típicos que tiene para el efecto. Sin embargo, se requiere de planificación particular para cada uno de los lugares donde este tipo de obras se vayan a construir. Para el caso del centro de la aldea Los Llanos, se evidencia una mala planificación del MCD ya que el contrato de obra otorgado al contratista no consideraba renglones básicos como la demolición del edificio existente, la construcción de los muros de contención y la nivelación del terreno necesaria. Estos renglones eran evidentes y necesarios en el momento de planificación de la construcción de la obra.
- La falta de estudios de impacto ambiental aprobados para las obras de infraestructura física que contrata el estado de Guatemala, en este caso particular el MCD, se hace evidente en la situación que se presentó con el cable de alta tensión que existía sobre el terreno donde se construía la obra. El retiro del cable era necesario, pero retrasos innecesarios en la construcción de la obra se debieron a los trámites para el retiro del cable entre el MCD y la municipalidad.
- Durante el tiempo que el EQA dio seguimiento a este proyecto, el número de indicadores de la ICP divulgada no logró incrementarse de parte del MCD ni de la ONG.
- El contrato de obra no ha sido publicado en el portal de Guatecompras por parte de la ONG administradora del mismo. De igual forma no existen publicados los demás indicadores de la etapa de contrato en dicho portal.

Recomendaciones

- En el futuro, debiera evitarse por parte del MCD la contratación de ONGs para la administración de los contratos de obra. La administración provista por este tipo de instituciones únicamente hace que los costos administrativos sean más altos debido a la doble administración y supervisión de los procesos, sin aportar ventajas administrativas para el MCD, encareciendo el costo de las obras a costa de los impuestos de los contribuyentes.
- Las autoridades del MCD deben de velar para que las unidades responsables divulguen de manera oportuna la ICP de los proyectos bajo seguimiento. Como se mencionó, a pesar de repetidas solicitudes del EQA y seguimiento de los procesos, no se logró que el MCD publicara más ICP que la que inicialmente se elevó al portal de Guatecompras.

- El MCD debe velar para que la información básica de los proyectos que contrata (diseños finales, contrato de obra, etc.) quede archivada y divulgada, como una forma de propiciar la transparencia en sus contrataciones.
- El MCD debe velar para que los proyectos que implementa y financia sean elaborados en base a estudios de factibilidad específicos y no en base a planos típicos que no representan la realidad de las obras a construir. Estos estudios específicos deben contar con el respectivo estudio de impacto ambiental del proyecto.

Con el apoyo financiero de:



Con el apoyo técnico de:

