



Naciones Unidas

Informe de la Junta de Auditores

**correspondiente al año terminado
el 31 de diciembre de 2009**

**Volumen V
Plan maestro de mejoras de infraestructura**

**Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo quinto período de sesiones
Suplemento núm. 5**

Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo quinto período de sesiones
Suplemento núm. 5

Informe de la Junta de Auditores

**correspondiente al año terminado
el 31 de diciembre de 2009**

**Volumen V
Plan maestro de mejoras de infraestructura**



Naciones Unidas • Nueva York, 2010

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Página</i>
Carta de envío	iv
Resumen	1
A. Mandato, alcance y metodología	5
B. Conclusiones y recomendaciones	6
1. Seguimiento de las recomendaciones anteriores	6
2. Sinopsis de la situación financiera	6
3. Estado de ingresos y gastos	7
4. Estado del activo, el pasivo, las reservas y los saldos de los fondos	11
5. Gestión de proyectos	13
6. Gestión de adquisiciones y contratos	28
7. Conclusiones de la auditoría interna	35
C. Agradecimientos	37
Anexo	
Estado de la aplicación de las recomendaciones respecto del año terminado el 31 de diciembre de 2008	38

Carta de envío

30 de junio de 2010

Tengo el honor de remitirle adjunto el informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año finalizado el 31 de diciembre de 2009.

(Firmado) Terence **Nombembe**
Auditor General de Sudáfrica
Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas

Presidente de la Asamblea General
de las Naciones Unidas
Nueva York

Informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2009

Resumen

La Junta de Auditores ha comprobado las transacciones financieras y examinado la gestión del plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2009. La Junta también auditó el estado financiero IX, el cuadro 9.1 (parte I) y la nota 9 de los estados financieros de las Naciones Unidas (A/65/5, Vol. I) para el período terminado el 31 de diciembre de 2009, dado que se refieren al plan maestro de mejoras de infraestructura durante el bienio 2008-2009.

Aplicación de las recomendaciones anteriores

De las 17 recomendaciones formuladas en el informe de la Junta respecto del año finalizado el 31 de diciembre de 2008 (A/64/5 (Vol. V)), 9 (53%) se aplicaron totalmente, 7 (41%) estaban en vías de aplicación y 1 (6%) no se aplicó. Esto es indicativo de un ligero deterioro en la tasa de aplicación de las recomendaciones de la Junta, atribuible principalmente a los retrasos en la puesta en marcha del comité de revisión posterior a la adjudicación que fue creado en respuesta a varias recomendaciones de la Junta relativas a la gestión de las adquisiciones.

Sinopsis de la situación financiera

Según el estado financiero IX de los estados financieros de las Naciones Unidas correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2009 (véase A/65/5 (Vol. I)), el déficit de ingresos del plan maestro de mejoras de infraestructura fue de 79 millones de dólares, en comparación con un exceso de ingresos sobre los gastos de 397 millones de dólares para el bienio anterior. Ese déficit se debió a la decuplicación de los gastos, que pasaron de 82,9 millones de dólares al 31 de diciembre de 2007 a 813,4 millones de dólares, lo cual reflejaba el hecho de que el plan maestro había acercado más a su etapa operacional, así como la diferencia de tiempo entre el reconocimiento de los ingresos y el reconocimiento de los gastos del proyecto. La mayor parte de los ingresos fueron reconocidos antes que la mayor parte de los gastos, principalmente de resultas: a) del sistema de evaluación adoptado por la Asamblea General, que ofrecía la opción de una evaluación única para la duración del proyecto, y b) del retraso en la ejecución del proyecto. Por lo tanto, el déficit de los ingresos no sugiere que el proyecto esté en riesgo financiero.

Las reservas y los saldos de los fondos ascendieron a 1.100 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009, en comparación con 532,5 millones de dólares al final del bienio anterior, o sea un aumento del 104%. Esto obedece principalmente a la transferencia de 702 millones de dólares a las obras de construcción en marcha, suma que representa los gastos capitalizados efectuados durante el bienio.

El total del activo ascendió a 1.800 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009, en comparación con 730,8 millones de dólares al final del bienio anterior, o sea que hubo un aumento del 148%, que obedeció a un incremento del saldo de caja, que pasó de 365,3 millones de dólares a 923,9 millones de dólares, o sea el 153%, y

en los fondos para obras de construcción en marcha, que aumentaron de 113,9 millones de dólares a 763,1 millones de dólares, o sea un 570%. El total del pasivo aumentó de 198,2 millones de dólares a 725,7 millones de dólares, o sea un 266%, principalmente como resultado del aumento de las obligaciones por liquidar.

Gestión de proyectos

La estimación más reciente del costo del proyecto proporcionada a la Junta, hecha a enero de 2010, ascendió a 2.000 millones de dólares, monto que representó un sobre costo de casi 95,2 millones de dólares por encima del presupuesto de 1.900 millones de dólares, o sea del 5,1%. Esta suma significó un ligero aumento respecto de la estimación remitida a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones, en septiembre de 2009 (A/64/346). Con la excepción de los costos de las obras de construcción, que disminuyeron levemente, todas las partidas de gastos contribuyeron al aumento mencionado.

Para reducir el costo total del proyecto al nivel del presupuesto aprobado (1.900 millones de dólares), la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura siguió determinando medios de lograr economías a través del programa de análisis de valor. En este sentido, en su séptimo informe anual sobre la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, el Secretario General señaló que el propósito era conseguir otros 100 millones de dólares, o más, de ahorro a fin de poder ultimar el proyecto dentro de los límites del presupuesto o por debajo de éstos (A/64/346, párr. 16).

La Junta tomó nota de los esfuerzos en ese ámbito, en particular el tiempo dedicado a negociar contratos con precio máximo garantizado. Sin embargo, la Junta no pudo identificar ni examinar de forma específica las distintas medidas adoptadas para generar esos ahorros. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura no presentó una declaración enunciando dichas medidas y los ahorros correspondientes, explicando que los ahorros no podían dissociarse de otras medidas de control de gastos. Por lo tanto la Junta no pudo dar ninguna seguridad en cuanto a la eficiencia efectiva del programa de análisis de valor en términos de reducción de costos. Además, ese programa insume mucho tiempo y teniendo en cuenta los esfuerzos ya realizados, es poco probable que puedan lograrse más economías en ese marco. Esto no significa que la Administración deba dejar de aplicar medidas de control de costos; por el contrario, tales medidas son fundamentales para mantener los costos dentro de los límites del presupuesto. Sin embargo, no está claro si el programa de análisis de valor puede generar otros 100 millones de dólares, como sugiere el informe del Secretario General.

En cuanto a los imprevistos, la suma de 163,5 millones de dólares parecía insuficiente por las siguientes razones:

- a) La nueva fórmula para el cálculo de la partida excluía todos los gastos distintos de los relativos a las obras de construcción, aunque los demás gastos, especialmente los correspondientes a honorarios y gastos de gestión, estaban aumentando en forma considerable;
- b) La tasa de utilización de la partida para contratos con precio máximo garantizado ya firmados era bastante elevada.

Una gran proporción de los sobre costos, en particular para obras de construcción y honorarios profesionales, obedeció al elevado número de órdenes de

cambio, en particular para los locales provisionales. Estas órdenes de cambio emanaron principalmente de los usuarios fines, las autoridades encargadas de la seguridad o de la propia Administración y respondieron a cuestiones técnicas. Sin embargo, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura no proporcionó a la Junta una evaluación detallada de esas solicitudes ni del volumen financiero de cada categoría de órdenes de cambio. La falta de un análisis de las causas de los sobrecostos limita la capacidad de la Administración para extraer conclusiones que sirvan para las operaciones futuras y reducir de ese modo las solicitudes de órdenes de cambio.

En cuanto a los plazos, el proyecto ha llegado a una etapa notable desde el informe anterior de la Junta, con la entrega y la ocupación del edificio provisional de conferencias a fines de 2009 y principios de 2010. Más de 5.000 funcionarios de las Naciones Unidas dejaron sus lugares de trabajo, especialmente en el Edificio de la Secretaría, para ocupar oficinas provisionales alquiladas establecidas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. En el momento de la auditoría, sin embargo, 482 funcionarios o afiliados seguían ocupando el Edificio de la Secretaría (127 al 10 de julio de 2010).

Desde la publicación del sexto informe anual del Secretario General a la Asamblea General en octubre de 2008 sobre la marcha de la ejecución del plan maestro (A/63/477), el inicio de las obras de renovación se ha retrasado aproximadamente nueve meses para el Edificio de Conferencias y el Edificio de la Asamblea General, y aproximadamente un año para la renovación del Edificio de la Secretaría.

En cuanto al Edificio de la Secretaría, los márgenes de imprevistos incluidos en los cronogramas iniciales habían desaparecido y al momento de realizarse la auditoría aún no se habían elegido todos los subcontratistas para el director de obra.

En su informe anterior, la Junta había recomendado que la Administración adoptara previsiones para los retrasos que pudieran ocurrir en el programa de trabajo y siguiera estudiando métodos para reducir los retrasos tanto como fuera posible. Para el Edificio de la Secretaría, la primera parte de la recomendación no se aplicó. Para el resto del proyecto, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura aplicó algunas disposiciones para limitar los retrasos (optimización de las etapas con el director de obra e inspección de la cadena de suministro y los lugares de entrega). Es conveniente que prosigan esas actividades pues sigue habiendo riesgos.

Gestión de adquisiciones y contratos

En su informe anterior, la Junta planteó varias cuestiones relativas a la gestión de adquisiciones y contratos. En particular, los procedimientos adaptados para las enmiendas adolecían de fallas. Además, a la Junta le preocupaba el gran número y el alto valor económico de las enmiendas firmadas; formuló varias recomendaciones para fortalecer el control interno de los procedimientos de adquisiciones.

En respuesta a esas recomendaciones, la Administración estableció un comité de revisión posterior a la adjudicación encargado de preparar enmiendas a los contratos del plan maestro, que debía iniciar sus actividades en octubre de 2009 (véase A/64/368, párr. 35). Sin embargo, hasta abril de 2010 no se había designado a todos los miembros del comité y por tanto éste todavía no podía funcionar en forma plena. La demora resultaba aún más lamentable porque incrementaba el número de

documentos que debían ser examinados, que ya era considerable cuando se propuso la idea de crear el comité.

La Junta profundizó su examen de las enmiendas en los contratos de diseño. Solamente en 2009 se firmaron 88 enmiendas, que suponían un total de 20,6 millones de dólares, en comparación con 51,2 millones de dólares en 2008, o sea una reducción de casi el 60%. La Junta examinó 37 de las 88 enmiendas y observó que, si bien algunas de ellas guardaban relación con la activación de las etapas de diseño incluidas en los contratos iniciales, otras representaban montos considerables correspondientes a servicios que no tenían una relación directa con el alcance inicial de los servicios relacionados propiamente con la restauración de los edificios de la Sede de las Naciones Unidas.

Podría mejorarse el proceso de adopción de decisiones respecto de las enmiendas en lo que respecta a la claridad e integridad de los archivos. En particular, no se evaluaron claramente los motivos exactos de las solicitudes de enmienda y los beneficios de las negociaciones con los proveedores.

Principales recomendaciones

Las principales recomendaciones de la Junta son que la Administración:

- a) Incluya en su informe sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura un análisis detallado de las tendencias en el costo total del proyecto y sus causas (párr. 51);
- b) Vuelva a evaluar los méritos del programa de análisis de valor (párr. 62);
- c) Reduzca a un mínimo estricto las solicitudes de órdenes de cambio, sobre todo por sus propios servicios (párr. 67);
- d) Establezca una tipología de la principal causa de los sobrecostos de las obras de construcción, especialmente para las órdenes de cambio, y utilizando esa tipología, evalúe el volumen financiero de cada categoría de orden de cambio (párr. 73);
- e) Vuelva a evaluar la adecuación del alcance y el monto de la partida para imprevistos (párr. 84);
- f) Defina rápidamente y en forma definitiva todas las principales medidas relativas a la renovación de los locales de oficinas (párr. 102);
- g) Agilice el funcionamiento del comité de examen posterior a la adjudicación (párr. 129);
- h) Mejore la gestión de los archivos de las enmiendas mediante la inclusión sistemática de información sobre el proceso de negociación con los proveedores, sus resultados, la naturaleza exacta de las obras y su ubicación, y mejorando el formato de la nota de presentación de las solicitudes de enmienda a fin de que los encargados de adoptar decisiones comprendan claramente la finalidad y sepan con exactitud quiénes son los autores de las solicitudes (párr. 147).

Las demás recomendaciones de la Junta figuran en los párrafos 31, 43, 44, 57, 79, 99, 104, 110, 112, 115 y 118.

A. Mandato, alcance y metodología

1. El plan maestro de mejoras de infraestructura, establecido en virtud de la resolución 55/238 de la Asamblea General, abarca todos los gastos relacionados con la remodelación sustancial del complejo de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Se financió inicialmente mediante una consignación en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. La Asamblea, en el párrafo 24 de la sección II de su resolución 57/292, estableció una cuenta especial para el plan maestro. Posteriormente, se hicieron consignaciones en la cuenta especial con cargo a las cuotas de los Estados Miembros. La situación financiera del plan maestro se presenta en el estado IX, Bienes de capital y obras de construcción en ejecución, de los estados financieros de las Naciones Unidas (véase A/65/5 (Vol. I)). El cuadro 9.1 (parte I) y la nota 9 de dichos estados financieros también guardan relación con el plan maestro. Los saldos no utilizados de las consignaciones se trasladan a los bienes posteriores hasta que concluyen los proyectos.

2. La Junta de Auditores ha comprobado las operaciones financieras del plan maestro de mejoras de infraestructura y examinó la gestión de su programa para el año terminado el 31 de diciembre de 2009. Las cuentas del plan maestro se incluyen en los estados financieros de las Naciones Unidas, sobre las que la Junta expresa su opinión en el informe (véase A/65/5 (Vol. I)). La auditoría se realizó de conformidad con la resolución 57/292 de la Asamblea General, en que ésta pidió a la Junta que emprendiera las actividades de supervisión de la elaboración y ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura y le presentara un informe anual al respecto. La Junta llevó a cabo su examen de conformidad con el artículo VII del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y su anexo, así como las Normas Internacionales de Auditoría.

3. La auditoría se basó en los siguientes objetivos amplios, mencionados por la Junta en el párrafo 2 de su primer informe sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura (A/58/321):

a) Examinar los estados financieros del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluida la evaluación de los sistemas de contabilidad, pagos y presentación de informes en relación con el proyecto;

b) Verificar la observancia de las normas y reglamentos de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones y contratos;

c) Determinar el grado de cumplimiento de las cláusulas contractuales en materia de ejecución, plazos y materiales; y

d) Examinar los mecanismos de control, incluida la auditoría interna, y los procesos establecidos para gestionar adecuadamente el proyecto.

4. La Junta examinó el estado general de la marcha del plan maestro de mejoras de infraestructura desde la preparación de su informe anterior (A/64/5 (Vol. V)) y la forma en que se determinaron y gestionaron los riesgos asociados con el proyecto.

5. La Junta coordinó la planificación de la auditoría con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) para evitar duplicaciones y determinar hasta qué punto se podía depender de la labor de esta última.

6. El presente informe aborda las cuestiones que, a juicio de la Junta, deben señalarse a la atención de la Asamblea General, incluidas las solicitudes específicas

de la Asamblea y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. En particular, de conformidad con el párrafo 22 de la sección I de la resolución 64/228 de la Asamblea, la Comisión Consultiva pidió a la Junta que incluyera en su próximo informe sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura información sobre los factores que restringían la diversificación de la procedencia de los proveedores y los progresos alcanzados en dar mayores posibilidades de contratación a los proveedores de países en desarrollo y países con economías en transición respecto del plan maestro. La Junta realizó un examen de esas cuestiones, cuyos resultados figuran en las secciones pertinentes del presente informe.

7. Las observaciones y conclusiones de la Junta se discutieron con la Administración, cuyas opiniones han quedado debidamente reflejadas en el informe.

8. Las recomendaciones que figuran en este informe no se refieren a las medidas que la Administración tal vez desee aplicar a los funcionarios que hayan incumplido su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, sus instrucciones administrativas y otras directrices conexas.

B. Conclusiones y recomendaciones

1. Seguimiento de las recomendaciones anteriores

9. De las 17 recomendaciones formuladas en su informe correspondiente al año finalizado el 31 de diciembre de 2008, 9 (53%) se aplicaron cabalmente, 7 (41%) estaban en vías de aplicación y 1 (6%) no se aplicó. Esto indica un ligero deterioro en la tasa de aplicación de las recomendaciones de la Junta, atribuible principalmente a los retrasos en la puesta en marcha del comité de evaluación posterior a la adjudicación creado en respuesta a diversas recomendaciones de la Junta referidas a la gestión de las adquisiciones.

10. La Junta reitera las ocho recomendaciones de su informe anterior que todavía no se han puesto en práctica (véase (A/64/5 (Vol. V)), párrs. 55, 61, 78, 90, 92, 113, 120 y 121).

2. Sinopsis de la situación financiera

11. Según el estado IX de los estados financieros de las Naciones Unidas correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2009, el déficit de ingresos del plan maestro de mejoras de infraestructura fue de 79,0 millones de dólares, en tanto que en el bienio anterior hubo un superávit de ingresos respecto de los gastos por valor de 397,0 millones de dólares. El déficit se debió a la decuplicación de los gastos, que pasaron de 82,9 millones de dólares a 813,4 millones de dólares, lo cual reflejaba el hecho de que el plan maestro había acercado más a su etapa operacional, así como la diferencia de tiempo entre el reconocimiento de los ingresos y el reconocimiento de los gastos del proyecto. La mayor parte de los ingresos fueron reconocidos antes que la mayor parte de los gastos, sobre todo de resultas: a) del sistema de evaluación adoptado por la Asamblea General, que ofrecía la opción de una evaluación única para toda la duración del proyecto, y b) del retraso en la ejecución del proyecto. Por lo tanto, el déficit de ingresos no sugiere que el proyecto esté en riesgo financiero.

12. Las reservas y los saldos de los fondos ascendieron a 1.100 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009, en comparación con 532,5 millones de dólares al final del

bienio anterior, o sea que hubo un aumento del 104%. Esto se debe principalmente a la transferencia de 702 millones de dólares a partida de obras de construcción en marcha por concepto de los gastos capitalizados efectuados durante el bienio.

13. El total del activo ascendió a 1.800 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009, en tanto que en el bienio anterior ascendió a 730,8 millones de dólares, o sea que hubo un aumento del 148% a causa del incremento del saldo de caja, que pasó de 365,3 millones de dólares a 923,9 millones de dólares, o sea del 153%, y de los fondos para las obras de construcción en curso que aumentaron de 113,9 millones de dólares a 763,1 millones de dólares, o sea el 570%. El total del pasivo aumentó de 198,3 millones de dólares a 725,7 millones de dólares, o sea un 266%, principalmente como resultado del aumento de las obligaciones por liquidar.

3. Estado de ingresos y gastos

a) Gastos

14. Los gastos de 2009 ascendieron a 583,8 millones de dólares, en tanto que en 2008 sumaron 229,6 millones de dólares, o sea que hubo un aumento del 154%. Como se indica en el cuadro 9.1 de los estados financieros de las Naciones Unidas (véase (A/65/5 (Vol. I)), así como en el cuadro 1, los gastos acumulados desde el inicio del plan maestro de mejoras de infraestructura ascendían a 928,9 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009, en tanto al 31 de diciembre de 2008 sumaban 345,1 millones de dólares, es decir que hubo un aumento del 169%.

15. Como porcentaje del total acumulado de las cuotas para el plan maestro, que fue de 1.200 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009 (véase ST/ADM/SER.B/796, anexo XLVI), los gastos acumulados representaron el 78%, frente al 40,4% al 31 diciembre de 2008.

Cuadro 1

Gastos del plan maestro de mejoras de infraestructura

Objeto de los gastos	Gastos (miles de dólares EE.UU.)					Porcentaje del total				
	Valores anteriores a 2007	2007	2008	2009	Total	Valores anteriores a 2007	2007	2008	2009	Total
Sueldos y otros gastos de personal	8 414	3 236	3 999	5 005	20 654	12,2	7,0	1,7	0,9	2,2
Viajes	74	25	30	35	164	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios por contrata	58 425	30 279	105 069	21 145	214 918	84,6	65,3	45,8	3,6	23,1
Gastos de funcionamiento	1 865	9 912	20 189	35 626	67 592	2,7	21,4	8,8	6,1	7,3
Adquisiciones	284	2 942	100 324	522 030	625 580	0,4	6,3	43,7	89,4	67,4
Subtotal	69 062	46 394	229 611	583 841	928 908	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anulación de obligaciones de períodos anteriores	1 531	10	1 438	2 055	5 034	—	—	—	—	—
Total	67 531	46 384	228 173	581 786	923 874	—	—	—	—	—

Fuente: estados financieros de las Naciones Unidas (A/65/5 (Vol. I)); cálculos de la Junta de Auditores.

16. El aumento de los gastos guardó relación sobre todo con las adquisiciones, que aumentaron en un 420% entre 2008 y 2009 debido a las inversiones en obras de construcción y mejoras. Las sumas gastadas en 2009 incluyeron la renovación de la fachada de vidrio (128,3 millones de dólares), la remodelación del espacio de oficinas provisionales (132,5 millones de dólares) y trabajo adicional en el edificio provisional de conferencias (56,3 millones de dólares).

17. Los gastos de funcionamiento, cuya proporción en el total de los gastos se ha mantenido estable desde 2008, guardaban relación sobre todo con el alquiler de locales provisionales de oficinas (28,7 millones de dólares en 2009).

18. El costo de los servicios por contrata se redujo de manera significativa en 2009 respecto de 2008 de resultados del menor número de estudios de diseño que se están llevando a cabo. Los principales gastos comprometidos en 2009 correspondieron a asuntos de seguridad y estudios relacionados con la Secretaría y los Edificios de la Asamblea General.

Obligaciones por liquidar

19. Al 31 de diciembre de 2009, las obligaciones por liquidar correspondientes al período en curso ascendieron a 420,7 millones de dólares y se referían principalmente a las adquisiciones, ya que la mayoría de los contratos firmados guardaban relación con obras de construcción de varios años de duración. La proporción entre las obligaciones por liquidar y los gastos fue del 52%, en tanto al final del bienio anterior fue del 58%. Estas tasas elevadas eran comunes en el plan maestro de mejoras de infraestructura, en virtud del cual a menudo se suscriben contratos por montos considerables, aunque los desembolsos se efectúan en el curso de varios años.

Costos asociados

20. Los costos asociados corresponden a la adquisición de bienes o servicios que, aunque resultan necesarios en razón de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura, no son directamente atribuibles a las operaciones de remodelación de la Sede. Son sufragados por los departamentos y oficinas de la Secretaría, con la aprobación de la División de Planificación de Programas y Presupuesto, que comprueba que no estén relacionados con los gastos corrientes.

21. Los costos asociados se imputan a una cuenta especial, que es independiente del fondo del plan maestro. Las operaciones en esa cuenta se consignan en una columna especial del estado IX de los estados financieros de las Naciones Unidas. El importe de los costos asociados correspondientes al bienio 2008-2009 ascendió a 18,5 millones de dólares, suma que incluye 3,4 millones de dólares para gastos capitalizados y 15,1 millones de dólares para gastos no capitalizados. Esos gastos guardan relación principalmente con la dotación de personal (8 millones de dólares), pero también con las adquisiciones (6,6 millones de dólares), gastos de funcionamiento (2,1 millones de dólares) y servicios por contrata (1,9 millones de dólares).

22. El costo del mobiliario y suministros para algunos locales provisionales de oficinas, así como el alquiler de tales locales, se imputaron a las cuentas de gastos asociados. Esos gastos guardaban relación con los lugares de trabajo del personal

temporario contratado al margen del plan maestro de mejoras de infraestructura, cuyos sueldos también son considerados costos asociados.

23. En el sexto informe de la Comisión Consultiva a la Asamblea General sobre el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 (A/64/7/Add.5), los gastos asociados que se comprometerían antes de fines del bienio 2008-2009 se estimaron en 26,9 millones de dólares. Como se indica en el cuadro 2 esas provisiones fueron una sobreestimación, en particular para el Departamento de Información Pública y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo. De acuerdo con las provisiones del informe, la mayoría de los fondos asignados al Departamento de Información Pública no pudieron ser comprometidos antes del 31 de diciembre de 2009 y aún no se habían comprometido en el momento de la auditoría. La subutilización de las asignaciones por parte de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo se explica principalmente por los retrasos en los traslados a los locales provisionales y su equipamiento y no obedeció a una reducción de los costos asociados derivada de las medidas de recorte de gastos. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo estimó en octubre de 2009 que solamente se ahorrarían 1,8 millones de dólares con cargo al presupuesto provisional. En el momento de la auditoría, no parecía que pudieran preverse más economías.

Cuadro 2

Cuenta de los gastos correspondientes a los costos asociados

(Miles de dólares EE.UU.)

<i>Departamento</i>	<i>Recursos aprobados 2008-2009^a</i> (a)	<i>Gastos al 31 de diciembre de 2009^b</i> (b)	<i>Saldo no comprometido para 2008-2009</i> (c) = (a) - (b)
Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias	995,3	980,9	14,4
Departamento de Información Pública	3 823,1	527,7	3 295,4
Oficina de Servicios Centrales de Apoyo	11 720,1	5 182,7	6 537,4
Construcción, reforma, mejoras y trabajos importantes de mantenimiento de locales	4 521,6	3 883,5	638,1
Departamento de Seguridad	7 576,3	7 332,5	243,8
Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones	1 636,0	624,3	1 011,7
Total	30 272,4	18 531,6	11 740,8

^a Resolución 63/270 de la Asamblea General.

^b De acuerdo con los estados financieros de las Naciones Unidas para el bienio terminado el 31 de diciembre de 2009 (véase A/64/5 (Vol. I)).

b) Ingresos

24. Al 31 de diciembre de 2009, el total de los ingresos del bienio 2008-2009 ascendió a 734,4 millones de dólares, en tanto en el bienio anterior sumaron 479,9 millones de dólares, o sea un aumento del 53%. Esos ingresos se componían de 681,9 millones de dólares en concepto de cuotas (93% del total) y 52,5 millones de dólares en ingresos en concepto de intereses (7% del total), en comparación

con 461,5 millones de dólares y 18,3 millones de dólares, respectivamente, para el bienio 2006-2007.

25. De acuerdo con el anexo XLVI del informe sobre el estado de las cuotas al 31 de diciembre de 2009 (ST/ADM/SER.B/796), el total acumulado de las contribuciones pagadas por los Estados Miembros desde el inicio del plan maestro de mejoras de infraestructura (excluyendo las contribuciones recibidas por adelantado) fue de 1.165 millones de dólares, o sea el 98,2% del total acumulativo de las cuotas a pagar para esa fecha (1.187 millones de dólares). Esta tasa elevada señaló una aceleración en el pago de las cuotas. Solo el 6% de las cuotas adeudadas para el año 2009 estaban pendientes a fines de ese año. Esa tasa fue del 23% a fines de 2008 para las contribuciones correspondientes a ese año (ST/ADM/SER.B/761, anexo XLV).

26. Además, a fines de 2009, se habían recibido en forma anticipada 120,5 millones de dólares de los Estados Miembros, es decir que hubo una disminución del 35% respecto de la cifra registrada al 31 diciembre de 2008.

27. El total acumulado de las contribuciones hechas por los Estados Miembros al fondo del plan maestro de mejoras de infraestructura al 31 de diciembre de 2009, incluidas las cuotas recibidas por adelantado, fue de 1.286 millones de dólares para gastos acumulados de 928,9 millones de dólares. Esta diferencia, sumada al monto considerable de ingresos en concepto de intereses y obligaciones por liquidar, explicaba el elevado saldo de caja de 923,9 millones de dólares al 31 de diciembre de 2009.

Gestión de las contribuciones voluntarias

28. En su resolución 63/270, la Asamblea General dispuso que se aceptaran las donaciones de los Estados Miembros al plan maestro de mejoras de infraestructura sin distinción ni condiciones y sin perjuicio del alcance, las características técnicas y el diseño del proyecto. Sobre esa base, la Oficina del Plan Maestro envió una carta a los Estados Miembros el 27 de agosto de 2009, en que establecía las condiciones que se aplicarían a las donaciones. Los Estados Miembros fueron invitados, si así lo deseaban, a hacer una contribución financiera a fin de aparecer como patrocinadores de los locales reformados. Se aceptarían contribuciones de entre 1 millón y 5 millones de dólares para ese fin, según si se patrocinaban espacios pequeños o grandes. Además, se aceptarían contribuciones en efectivo por cualquier importe, aunque no se patrocinara una sala.

29. Al 31 de diciembre de 2009, ningún Estado Miembro había prometido una donación. Sin haber aún formalizado sus ofertas, algunos Estados Miembros habían expresado, sin embargo, su interés en hacer una contribución voluntaria.

30. Trece espacios (como las salas de reuniones del Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria) ya habían sido patrocinados por 11 Estados Miembros. Esos espacios no fueron incluidos por la Oficina del Plan Maestro entre las nuevas oportunidades de patrocinio. Sin embargo, no se especificó si esos 11 Estados Miembros aún serían considerados patrocinadores de los espacios renovados si no hicieran una nueva contribución voluntaria. La política de donaciones solamente expresaba que como principio general, los Estados Miembros que ya hubieran hecho una donación en relación con un espacio particular en el pasado, seguirían teniendo prioridad sobre ese espacio.

31. La Junta recomienda que la Administración perfeccione su política de donaciones a fin de aclarar la situación de los patrocinios anteriores.

4. Estado del activo, el pasivo, las reservas y los saldos de los fondos

a) Activo

32. Al 31 de diciembre de 2009, el total del activo ascendía a 1.800 millones de dólares. En esa cifra se tiene en cuenta una reclasificación hecha, según lo recomendado por la Junta, para distinguir los gastos capitalizados de los gastos de funcionamiento. El método utilizado para esa reclasificación consistió en clasificar los gastos de acuerdo con lo siguiente:

a) La fecha de la promesa. Los gastos prometidos antes del 1 de julio de 2006, fecha de inicio de la estrategia IV de acuerdo con la resolución 60/282 de la Asamblea General, fueron considerados gastos de funcionamiento;

b) La naturaleza de los gastos, que fueron analizados en el marco de las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas, según las cuales los gastos efectuados durante las obras de construcción o las adquisiciones importantes a largo plazo que abarquen un período mayor que el ejercicio financiero deben acumularse y consignarse en una cuenta separada, pero también en previsión de la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS). De acuerdo con el Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas los bienes no fungibles no deben ser capitalizados, pero de acuerdo con las IPSAS deben ser capitalizados ya que generalmente se trata de los equipos y mobiliario que generan beneficios para las Naciones Unidas durante un período de más de un año. De acuerdo con el Sistema de Acuerdos, la Administración consideró por lo tanto que los bienes no fungibles adquiridos por el plan maestro eran gastos de funcionamiento, pero colocó esas adquisiciones en una categoría separada con miras a la aplicación de las IPSAS. En consecuencia, la Administración consideró que los gastos de funcionamiento incluían los gastos de personal (que eran gastos administrativos), los gastos de mudanza, los alquileres y los bienes no fungibles. Los gastos capitalizados incluían los servicios profesionales, los honorarios de arquitectos, del director de obra y de los consultores y otros tipos de honorarios;

c) La duración prevista de uso de la propiedad adquirida. Si este período es inferior a un año, el costo no puede ser capitalizado.

33. Sin embargo, como excepción al primero de esos criterios, algunos de los gastos prometidos antes del 1 de julio de 2006, que ascendían a 15,6 millones de dólares, fueron considerados gastos capitalizados. Correspondieron a servicios por contrata prometidos entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2006, pero pagados después del 1 de julio de 2006.

34. Como resultado de este proceso de reclasificación, de los 923,9 millones de dólares correspondientes al total de gastos acumulados (incluyendo la cancelación de obligaciones de ejercicios anteriores) desde el inicio del proyecto hasta 2009, 160,8 millones de dólares, o sea el 17%, fueron reconocidos como gastos de funcionamiento (de los cuales 108,0 millones de dólares correspondieron al bienio 2008-2009), mientras que 763,1 millones de dólares, o sea el 83%, fueron reconocidos como gastos capitalizados.

35. La aplicación de la reclasificación con carácter retroactivo, es decir, aplicando las reclasificaciones a las cuentas relacionadas con el bienio anterior, implicaría que el total del activo había aumentado un 167% en comparación con la cifra registrada al 31 de diciembre de 2007. Este incremento se explica por la inclusión de las obras de construcción en curso (que aumentaron en un 570%, y pasaron de 113,9 millones de dólares a 763,1 millones de dólares), y el aumento en el saldo de caja (de 153%, de 365,3 millones de dólares a 923,9 millones de dólares). A la misma fecha, las cuotas por recaudar de los Estados Miembros disminuyeron un 83%, de 127,5 millones de dólares a 21,7 millones de dólares.

b) Pasivo

36. El total del pasivo al 31 de diciembre de 2009 ascendió a 725,7 millones de dólares, en tanto en el bienio anterior alcanzó la cifra de 198,3 millones de dólares, es decir que hubo un aumento del 266%. Este incremento obedece sobre todo al aumento de las obligaciones por liquidar correspondientes al período en curso (de 48,4 millones de dólares a 420,7 millones de dólares). El aumento en el monto de las contribuciones o pagos recibidos por adelantado (de 7,2 millones de dólares a 120,5 millones de dólares) también incidió en ese aumento.

37. Las obligaciones por liquidar correspondientes a ejercicios futuros, que ascienden a 98,9 millones de dólares, según el estado IX, fueron subvaloradas en vista de los compromisos efectivos contraídos respecto del plan maestro de mejoras de infraestructura, que guardan relación principalmente con el alquiler de espacio provisional de oficinas hasta fines de septiembre de 2012. Se consignó un importe de 98,2 millones de dólares en concepto de obligaciones por liquidar correspondientes a ejercicios futuros en relación con el alquiler, aun cuando el monto futuro del alquiler pagado con cargo al fondo del plan maestro fue calculado por la Oficina del Plan Maestro y la División de Adquisiciones en 106,9 millones de dólares, sobre la base de los contratos de arrendamiento firmados.

38. La Administración reconoció que hubo un error en la contabilidad de esas obligaciones por liquidar correspondientes a ejercicios futuros, aunque no pudo proporcionar la cifra exacta.

39. Ese error en las obligaciones correspondientes a ejercicios futuros se debió en gran medida al hecho de que no todos los alquileres de oficinas provisionales eran pagados con cargo al fondo del plan maestro. Cuando los traslados de personal no se relacionaban directamente con el plan maestro, el alquiler correspondiente se abonaba con cargo al presupuesto ordinario, bajo la responsabilidad del Servicio de Administración de Locales de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo. De los 5.499 traslados efectuados o futuros, solamente se imputaron al fondo del plan maestro los gastos de los 3.396 traslados previstos en el momento en que se puso en marcha el proyecto.

40. Los otros 2.103 traslados gestionados por el Servicio de Administración de Locales obedecieron a:

a) Los traslados destinados a agrupar físicamente, en espacios adyacentes, los departamentos que se encontraban dispersos;

b) La inclusión de consultores y otros afiliados que no habían sido contados;

- c) La contratación de nuevos funcionarios;
- d) Los efectos en cascada.

41. La distinción entre los traslados directamente relacionados con el plan maestro y los que no lo están era, en la práctica, de gran complejidad, así como las disposiciones financieras consiguientes. Un único edificio de oficinas temporales podía albergar tanto al personal cuyo traslado fue imputado a las cuentas del plan maestro como al personal cuyo traslado fue imputado a otras cuentas. A veces resultaba difícil determinar en qué medida la Oficina del Plan Maestro y el Servicio de Administración de Locales utilizaban recursos compartidos. En el caso del Edificio de la Cooperativa Federal de Ahorros y Préstamos de las Naciones Unidas (UNFCU), por ejemplo, aunque el contrato de arrendamiento de cuatro plantas fue firmado por la Oficina del Plan Maestro, el alquiler de dos pisos fue imputado exclusivamente a las cuentas del plan maestro, el alquiler de un piso se dividió entre el plan maestro, el Servicio de Administración de Locales y otros, y el alquiler del otro piso se imputó al presupuesto de Servicio de Administración de Locales. Este acuerdo de distribución se simplificó en cierta manera a partir del 1 de enero de 2010.

42. Por consiguiente, la identificación y evaluación de las obligaciones de ejercicios futuros, que incumben a la División de Adquisiciones, la Oficina del Plan Maestro y la División de Contaduría General, era un proceso complicado, y ello en parte explica el error mencionado anteriormente.

43. La Junta recomienda que la Secretaría examine la lista y la cuantía de las obligaciones por liquidar de ejercicios futuros correspondientes a los alquileres relacionados con el plan maestro.

44. La Junta también recomienda que la Secretaría lleve a cabo un examen exhaustivo del reparto de los alquileres entre el fondo del plan maestro y los demás fondos.

5. Gestión de proyectos

a) Estimación de gastos

Análisis general

45. En su séptimo informe anual a la Asamblea General sobre la aplicación del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/64/346), el Secretario General hizo una estimación total de gastos del proyecto y el aumento de los costos en comparación con el año anterior. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura también envió a la Junta, a petición de ésta, la versión más actualizada del presupuesto al momento de la auditoría.

Cuadro 3
Estimación de los gastos totales del plan maestro de mejoras de infraestructura
en comparación con el presupuesto aprobado por la Asamblea General

(En miles de dólares EE.UU.)

Partida de gastos	Estrategia IV acelerada aprobada					
	<i>Estrategia IV, con costo de las opciones distribuido entre los costos de renovación^a (septiembre de 2007)</i>	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones^a (septiembre de 2007)</i>	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones^b (octubre de 2008)</i>	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones^c (septiembre de 2009)</i>	<i>Estimación más reciente al momento de la auditoría (enero de 2010)</i>	<i>Diferencia de septiembre de 2007 a enero de 2010 (porcentaje)</i>
Obras de construcción	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 045 605	8,4
Honorarios profesionales, gastos de gestión	231 000	234 508	280 340	302 365	311 772	32,9
Locales provisionales de oficinas	129 100	254 534	273 441	273 622	288 237	13,2
Locales provisionales para biblioteca	19 300	16 636	2 714	2 714	2 714	-83,7
Locales provisionales para conferencias	66 100	118 688	149 540	150 545	159 968	34,8
Imprevistos	199 900	199 859	235 236	181 423	137 303	-31,3
Aumento de precios previsto	296 000	277 960			26 284	-90,5
Total	1 876 700	2 066 810	1 974 171	1 968 071	1 971 884	5,1
Presupuesto aprobado	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	-
Diferencia con respecto al presupuesto aprobado	-	190 110	97 471	91 371	95 184	-

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura; cálculos de la Junta de Auditores.

^a Como se indica en A/62/364 y Corr.1.

^b Como se indica en A/63/477.

^c Como se indica en A/64/346.

46. Las afirmaciones de gastos del proyecto desde la estimación definitiva de la estrategia anterior (conocida como “estrategia IV”) a la estimación más reciente para la estrategia actual, que la Oficina del Plan Maestro facilitó a la Junta, figuran en el cuadro 3. Esos valores no son totalmente comparables ya que la primera columna corresponde a una estrategia abandonada por la Asamblea General, mientras que las tres columnas siguientes se refieren a la estrategia actual, de conformidad con la decisión adoptada por la Asamblea General en su resolución 62/87. Sin impugnar en modo alguno esta decisión, la Junta se refirió en algunos casos a las cifras de la estrategia anterior porque es la única estimación que se ajustaba al presupuesto aprobado.

47. Desde octubre de 2008, la estimación de gastos del proyecto se ha mantenido estable, superando el presupuesto aprobado en casi 100 millones de dólares, es decir que ha habido un exceso de gastos del 5,1%. La estimación más reciente, hecha en enero de 2010, confirmó e incluso destacó las economías logradas en las partidas de

locales provisionales para biblioteca, imprevistos y aumento de precios previsto. Sin embargo, de acuerdo con la misma estimación, el costo de las obras de construcción superó en un 8% la estimación de gastos inicial de septiembre de 2007; del mismo modo, los honorarios profesionales y los gastos de gestión se han incrementado en un 33% y el costo de otros locales provisionales ha aumentado en un 13% para las oficinas y un 35% en el caso del Edificio de Conferencias. Esos aumentos se explican en parte por el cambio de estrategia, ya que la nueva estrategia consiste en realizar las obras de construcción en una sola etapa, lo que significa alquilar más locales provisionales para reubicar a todo el personal.

48. Sin embargo, todas esas partidas de gastos —al margen de los gastos de construcción, que han disminuido ligeramente— aumentaron no solo en relación con la estimación inicial para la estrategia actual, sino también en comparación con la última estimación presentada a la Asamblea General (A/64/346).

49. Además, como se indica en el cuadro 4, el porcentaje de los gastos de las obras de construcción en el costo total del proyecto, excluidos los imprevistos y los aumentos de precios previstos, que es una indicación del esfuerzo inversor de la Organización, ha ido en constante disminución. Si bien la mayor parte de esta disminución se produjo inmediatamente después del cambio de estrategia, la tendencia a la baja continuó incluso después de la aprobación de la nueva estrategia.

Cuadro 4

Porcentaje de las partidas de gastos en la estimación total de gastos, sin incluir imprevistos ni aumentos de precios previstos

(Porcentaje)

Partida de gastos	Estrategia IV acelerada aprobada				
	Estrategia IV, con costo de las opciones distribuido entre los costos de renovación ^a (septiembre de 2007)	Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones ^a (septiembre de 2007)	Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones ^b (octubre de 2008)	Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones ^c (septiembre de 2009)	Estimación más reciente al momento de la auditoría (enero de 2010)
Obras de construcción	67,7	60,7	59,4	59,2	57,8
Honorarios profesionales, gastos de gestión	16,7	14,8	16,1	16,9	17,2
Locales provisionales	15,5	24,5	24,5	23,9	24,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura; cálculos de la Junta de Auditores.

^a Como se indica en A/62/364 y Corr.1.

^b Como se indica en A/63/477.

^c Como se indica en A/64/346.

50. En sus informes anuales sobre la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, la Administración no presentó un análisis detallado de las tendencias en el total de gastos y sus causas, por lo que es más difícil de evaluar la calidad del proyecto.

51. **La Junta recomienda que la Administración incluya en su informe sobre la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura un análisis detallado de la evolución del costo total del proyecto y sus causas.**

52. Parte de la auditoría de la Junta tenía por objeto esbozar el análisis recomendado más arriba y proporcionar sus resultados, que se exponen en los párrafos siguientes.

Costos de construcción

53. Para comparar los costos de construcción año tras año, la Junta consideró que es esencial tener en cuenta el aumento general de precios y trabajar en dólares constantes en lugar de dólares corrientes. Los datos en dólares constantes revelan con mayor claridad los efectos de las decisiones adoptadas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura al neutralizar las repercusiones del entorno económico. No obstante, la Oficina no pudo proporcionar a la Junta estimaciones totales de gastos en dólares constantes. Por consiguiente, la Junta elaboró esos datos sobre la base de una evaluación del aumento de los precios de la construcción proporcionada por la Oficina del Plan Maestro que se resumen en el cuadro 5. Los porcentajes utilizados por la Junta son los mismos que utilizó la Oficina del Plan Maestro; el índice Turner, que refiere a las variaciones en los costos de construcción en el mercado de los Estados Unidos, solo se consigna a modo de comparación.

Cuadro 5

Tasa anual del aumento de los precios de la construcción, 2006-2010

(Porcentaje)

	2006	2007	2008	2009	2010
Evaluación de la Oficina del Plan Maestro	9,0	7,5	7,5	(10,0)	2,5
Índice de construcción Turner	10,6	7,7	6,3	(8,4)	–

54. En el cuadro 6 se indican los costos de construcción ajustados. Este cuadro elaborado por la Junta fue aprobado por la Oficina del Plan Maestro.

Cuadro 6

Costos de construcción con arreglo a la estrategia acelerada en dólares corrientes en comparación con dólares constantes de 2007

(En miles de dólares EE.UU.)

	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones^a (septiembre de 2007)</i>	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones^b (octubre de 2008)</i>	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones^c (septiembre de 2009)</i>	<i>Estimación más reciente al momento de la auditoría de la auditoría (enero de 2010)</i>
<i>Costos de construcción</i>				
Dólares corrientes	964 625	1 032 900	1 057 042	1 045 605
Dólares constantes de 2007	964 625	961 046	1 068 816	1 043 247

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura; cálculos de la Junta de Auditores.

^a Como se indica en A/62/364 y Corr.1.

^b Como se indica en A/63/477.

^c Como se indica en A/64/346.

55. El cuadro 6 indica que los costos de construcción aumentaron en dólares constantes; en consecuencia, no indica las economías determinadas por el programa de análisis de valor, que la Oficina del Plan Maestro estimó en 100 millones de dólares en 2008 (A/63/477, párr. 47). Tales economías quedaron sin efecto como consecuencia de los excesos de gastos que superaron ese importe. Además, entre octubre de 2008 y enero de 2010, los costos de la construcción aumentaron en un 1% en dólares corrientes y en un 11% en dólares constantes. Esto indicó que la operación no se benefició plenamente de los efectos de la situación económica, que se caracterizó por la disminución de los costos durante este período.

56. En su informe sobre el período terminado el 31 de diciembre de 2007 (A/63/5 (Vol. V)), la Junta recomendó que la Administración detallara los supuestos económicos utilizados para llegar a la estimación del costo del proyecto y vigilara la evolución de esos supuestos y sus consecuencias para el proyecto. El hecho de que la Junta solo recibió unos pocos supuestos económicos de la Administración y que tuvo que elaborar por su cuenta un análisis económico del costo del proyecto, puso de manifiesto que la Administración no había aplicado plenamente esa recomendación. Esto limitó la capacidad de la Administración para identificar los factores que generarían economías y excesos de gastos, perjudicando la gestión presupuestaria de la operación.

57. La Junta reitera su recomendación anterior de que la Administración detalle los supuestos económicos utilizados para llegar a la estimación del costo del proyecto y vigile la evolución de esos supuestos y sus consecuencias para el proyecto.

58. Para reducir el costo total del proyecto al nivel del presupuesto aprobado (1.900 millones de dólares), la Oficina del Plan Maestro seguía tratando de encontrar economías mediante el programa de análisis de valor. En este sentido, en su séptimo informe anual sobre la ejecución del plan maestro, el Secretario General señaló que el propósito era conseguir otros 100 millones de dólares, o más, de ahorro a fin de poder ultimar el proyecto dentro de los límites del presupuesto o por debajo de éstos (A/64/346, párr. 16).

59. La Oficina del Plan Maestro explicó que el programa seguía adelante pero de una manera distinta de la que permitió que la Administración generara su primera serie de ahorros de aproximadamente 100 millones de dólares a fines de 2007. Este proceso consistió en examinar por completo y por única vez el proyecto en un lapso de tiempo limitado. El programa de análisis de valor ha sido desde entonces un instrumento de control de los costos que se utiliza en forma continua a medida que se ejecuta el proyecto, y con más asiduidad en el momento de la negociación de contratos de precio máximo garantizado.

60. Sin embargo, la Junta no pudo identificar de forma específica las medidas concretas adoptadas para generar esos ahorros. La Oficina del Plan Maestro no presentó un estado en que se enumeraran las medidas y los ahorros correspondientes, y explicó que los ahorros no podían dissociarse de las otras medidas de control de los costos. Por consiguiente, la Junta no pudo dar ninguna garantía en cuanto a la eficiencia efectiva del programa de análisis de valor en lo que respecta a la reducción de los costos.

61. Además, el programa exigía mucho tiempo y aumentaba el riesgo de reducir la calidad del proyecto. La Junta no comprobó ninguna pérdida de calidad, pero opina

que, teniendo en cuenta los esfuerzos ya realizados, era probable que no se pudieran lograr mayores ahorros en este marco. Esto no significa que la Administración debería dejar de aplicar medidas de control de costos, por el contrario, tales medidas son fundamentales para ajustar la estimación de costos de acuerdo con el presupuesto. Sin embargo, no se tenía la seguridad de que el programa de análisis de valor pudiera generar otros 100 millones de dólares, como se sugirió en el mencionado informe del Secretario General.

62. La Junta recomienda que la Administración vuelva a evaluar los méritos del programa de análisis de valor.

Honorarios profesionales y gastos de gestión

63. Las demás partidas de gastos son menos sensibles a los aumentos generales de precios que se producen anualmente: los honorarios profesionales y los gastos de gestión corresponden, por una parte, a los contratos ya firmados y, por la otra, a los costos de personal de la Oficina del Plan Maestro, que siguen la tendencia de los aumentos de sueldos; los costos de los locales de oficinas provisionales consisten principalmente en el alquiler, que se negocia por períodos cortos y no está sujeto a revisión. Por consiguiente, la Junta examinó esas partidas en dólares corrientes.

64. En los honorarios profesionales y los gastos de gestión se registró un aumento considerable y constante. Hubo un aumento del 33% en esta partida de gastos entre septiembre de 2007 y enero de 2010, de 235 millones de dólares a 311,8 millones de dólares. Este aumento se debe en parte al cambio de estrategia y al programa de análisis de valor, que generó estudios adicionales. El efecto fue más evidente entre 2007 y 2008, justo después de la decisión de cambiar de estrategia. En los últimos dos años, entre 2008 y enero de 2010, ha aumentado en un 11% (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

Desglose de los honorarios profesionales y los gastos de gestión

(En miles de dólares EE.UU.)

	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones^a (octubre de 2008)</i>	<i>Estimación presentada a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones^b (septiembre de 2009)</i>	<i>Estimación más reciente al momento de la auditoría (enero de 2010)</i>	<i>Diferencia de octubre de 2007 a enero de 2010 (porcentaje)</i>
Diseño	131 581	144 061	152 195	16
Honorarios del director de obra	42 736	44 781	44 781	5
Obras de construcción	57 284	64 784	64 784	13
Honorarios del director del programa	27 161	27 161	27 361	1
Otros	21 578	21 578	22 651	5
Total	280 340	302 365	311 772	11

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura; cálculos de la Junta de Auditores.

^a Como se indica en A/63/477 en dólares corrientes.

^b Como se indica en A/64/346.

65. El aumento general del 11% entre 2008 y 2010 obedeció al costo de los estudios y, en menor medida, a los costos de la Oficina del Plan Maestro. Estos últimos aumentaron en 7,5 millones de dólares sobre todo a causa de un aumento en el número de personal. Desde la última estimación se habían incorporado a la Oficina otros cinco funcionarios; además, otros dos funcionarios, uno en la División de Adquisiciones y el otro en la División de Contaduría General, estaban trabajando a tiempo completo para el plan maestro y por lo tanto se les pagaba con cargo al fondo de la Oficina. En cuanto al coste de los estudios, que fueron la causa principal del aumento de los honorarios profesionales y los gastos de gestión, la Oficina del Plan Maestro indicó que el aumento se debió a la necesidad de iniciar las obras de construcción, aun cuando no se hubieran completado los estudios, y debido a modificaciones en el programa derivadas de acontecimientos imprevistos y a los pedidos de los servicios de seguridad y de los usuarios, en particular durante las operaciones de traslado.

66. La Junta desea subrayar el hecho de que estas modificaciones del programa no solo tienen un costo financiero directo, sino también costos indirectos elevados, aunque es difícil cuantificarlos debido a que hubo que rehacer los estudios y se produjeron retrasos en toda la operación.

67. La Junta recomienda que la Administración reduzca al mínimo estricto las solicitudes de órdenes de cambio, en particular las de sus propios servicios.

Locales provisionales

68. En general, los gastos en concepto de locales provisionales indicados en el cuadro 3 ascendieron a 450,9 millones de dólares en enero de 2010, en tanto en octubre de 2008 esa cifra fue de 425,7 millones de dólares, es decir que hubo un aumento del 6%. De esa cifra, los costos de los locales provisionales para oficinas ascendieron a 288,2 millones de dólares en enero de 2010, mientras que en octubre de 2008 sumaron 273,4 millones de dólares, o sea un aumento del 5,4%. El monto gastado en concepto de alquiler fue de 164,3 millones de dólares en enero de 2010, y de 147,8 millones de dólares en octubre de 2008. El resto correspondió a gastos de renovación de oficinas.

69. El aumento del 11,2% en el costo del alquiler de oficinas entre 2008 y 2010 refleja la corrección de la subestimación del número de personas que estaban ocupando el Edificio de la Secretaría y que fueron reubicadas. La Administración había estimado inicialmente esta cifra en 3.030, aunque la cifra real era 5.500; esta discrepancia se debió al hecho de que varios servicios de la Secretaría no habían incluido a sus consultores en el recuento de personal y se habían contratado nuevos funcionarios el momento en que se efectuó el recuento y la mudanza. En consecuencia, hubo que arrendar más locales provisionales de oficinas para dar cabida a esos funcionarios.

70. El costo del edificio provisional de Conferencias siguió aumentando, de 149,5 millones de dólares en octubre de 2008 a 159,9 millones de dólares en enero de 2010, o sea el 7%.

71. La supervisión financiera de esta operación resultó complicada porque estaba compuesta de seis contratos de precio máximo garantizado. Además, no fue posible evaluar el costo total de parte de la operación, como el edificio provisional de Conferencias, mediante la presentación habitual del costo total del plan maestro

como aparece en el cuadro 3, ya que estaba distribuido entre varias partidas presupuestarias. Con el fin de analizar la totalidad del costo del edificio provisional de Conferencias, la Oficina del Plan Maestro proporcionó a la Junta la evaluación que figura en el cuadro 8.

Cuadro 8

Costo total de la construcción del edificio provisional de Conferencias

(En miles de dólares EE.UU.)

	<i>Estimación inicial de costos</i>	<i>Contratos de precio máximo garantizado</i>	<i>Estimación proyectada de costos^a</i>
Obras de construcción	132 618	133 550	168 184

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura.

^a Incluida la utilización de fondos para imprevistos para las órdenes de cambio.

72. El costo total previsto de la construcción del edificio provisional de Conferencias ascendió a 168,2 millones de dólares, incluida la preparación del terreno y las obras relacionadas con la infraestructura de los sótanos, algunos de los cuales sirven de apoyo para otras partes del complejo, mientras que el valor total de los contratos de precio máximo garantizado correspondientes a esta operación ascendieron a 133,5 millones de dólares, o sea un 26% más. El sobrecosto de 34,6 millones de dólares se justificó por las órdenes de cambio financiadas con cargo a los fondos para imprevistos. Las órdenes de cambio tuvieron su origen en los pedidos del Departamento de Seguridad de la ciudad de Nueva York y de los usuarios finales, o fueron el resultado de contingencias técnicas (como la descontaminación del suelo). La Junta trató de determinar la cuantía financiera de cada una de esas categorías, pero la Oficina del Plan Maestro, que siguió de cerca la utilización de la partida para imprevistos, no proporcionó a la Junta ni siquiera una cifra aproximada. La falta de un análisis financiero de las causas de los excesos de gastos restringía la capacidad de la Administración para extraer conclusiones útiles para las operaciones futuras y reducir las solicitudes de órdenes de cambio.

73. La Junta recomienda que la Administración:

a) establezca una tipología de las principales causas de los sobrecostos de construcción, especialmente para las órdenes de cambio;

b) Utilizando esa tipología, evalúe el volumen financiero de cada categoría de orden de cambio.

Imprevistos y aumento de precios previsto

74. El método de evaluación de las provisiones para imprevistos y el aumento de precios previsto se ha modificado en forma considerable de un año a otro. Anteriormente, el método de cálculo de esas partidas de gastos, cuyo objetivo es anticipar las consecuencias financieras previsibles de los ajustes que sea necesario efectuar en el proyecto y la evolución general de la economía, distinguía claramente entre la partida para imprevistos y el aumento de precios previsto, calculados de una manera precisa utilizando las hipótesis del calendario de gastos y los cambios en los supuestos sobre el costo de vida.

75. En el sexto informe anual sobre la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/63/477), las partidas para imprevistos y aumento de precios previsto, que anteriormente estaban separadas, se combinaron en una única partida, que incluía un 5% de gastos comprometidos y un 20% de gastos por comprometer.

76. La Junta, en su informe anterior, se refirió a esta práctica, que impedía realizar una supervisión financiera apropiada del proyecto y recomendó que volvieran a separarse las partidas (A/64/5 (Vol. V), párr. 55). La Administración en principio no aceptó esta recomendación en razón de la etapa avanzada del proyecto; ya se había comprometido una parte importante de los gastos, y por ello no había riesgos conexos (A/64/368, párr. 10).

77. En el séptimo informe anual sobre la ejecución del plan maestro (A/64/346), la Administración siguió presentando una única partida que abarcaba tanto los imprevistos como el aumento de precios previsto. El método de cálculo de esta había cambiado. Se evaluó sobre la base del 10% de los contratos de precio máximo garantizado ya firmados y el 20% de los futuros contratos de precio máximo garantizado. Sin embargo, en la base de cálculo de esta partida únicamente se incluyeron los gastos de las obras de construcción, que no incluían los honorarios, los gastos de gestión ni el alquiler de oficinas provisionales.

78. Aun cuando en un principio se negó a aplicar la recomendación de la Junta, la Oficina del Plan Maestro por último se paró las dos partidas en la estimación del costo total del proyecto a partir de enero de 2010 (véase el cuadro 3). El octavo informe anual del Secretario General sobre la ejecución del plan maestro, de próxima publicación, confirmará que esta recomendación se ha aplicado. En el ínterin, la Sala considera que está en vías de aplicación.

79. La Junta reitera su recomendación anterior de que la Administración haga una distinción entre la partida para imprevistos y la partida del aumento de precios previsto, como se hizo en la presentación anterior de la estimación de costos del proyecto.

80. A fin de separar las dos partidas, la Oficina evaluó la partida del aumento de precios previsto y sustrajo ese monto del total calculado de la partida según la fórmula dada anteriormente para obtener una partida para imprevistos. Este método dio por resultado una consignación total de 163,6 millones de dólares, suma que incluía 137,3 millones de dólares para imprevistos y 26,3 millones de dólares para la partida del aumento de precios previsto.

81. La Junta considera que la fórmula de cálculo para la partida general resultaría satisfactoria si solo cubriera los imprevistos y no el aumento de precios previsto. El análisis de los contratos de precio máximo garantizado que ya han sido firmados y están en ejecución indica que los fondos para imprevistos utilizados para cubrir los sobrecostos equivalen a aproximadamente el 10% del costo presupuestado para muchos contratos. El mecanismo de precios garantizados protege a las Naciones Unidas de los sobrecostos únicamente si no hay órdenes de cambio; por el contrario, cualquier orden de cambio, sea cual fuere su origen, aumenta el total garantizado. Este aumento se financia con cargo a la partida para imprevistos.

82. Además, los contratos de precio máximo garantizado que la Oficina del Plan Maestro había firmado antes de que se hiciera la auditoría ascendían a 718,4 millones de dólares. De acuerdo con la fórmula que figura más arriba, parte de total de la partida para imprevistos (incluido el incremento de precios previsto)

correspondiente a esos contratos firmados anteriormente ascendía a 71,8 millones de dólares. Al momento de la auditoría, 62,5 millones de dólares, o sea casi las tres cuartas partes de la partida, ya se habían utilizado para cubrir las órdenes de cambio aceptadas para contratos de precio máximo garantizado que no se habían completado. Esto indica que la consignación del 10% proyectada por la Administración resultó apenas suficiente, en especial porque, como se calculó, tiene por objeto absorber también las subidas de precios previstas.

83. Observando las incertidumbres relativas a la conclusión y ejecución de los contratos de precio máximo garantizado de su informe anterior, la Junta había recomendado que la Administración siguiera examinando la cuestión de la cuantía de la partida para imprevistos en caso de modificación de la definición de los trabajos realizados para el plan maestro. La Junta observó que la Oficina del Plan Maestro había supervisado en forma rigurosa la partida para imprevistos y su utilización (A/64/5 (Vol. V), párr. 66). Por esta razón, consideró que su recomendación se había aplicado. No obstante, habida cuenta de lo ocurrido desde su último informe, a la Junta le preocupa que la partida para imprevistos sea insuficiente, por las siguientes razones:

a) La nueva fórmula para el cálculo de la partida excluía todos los gastos relacionados con las obras de construcción, aunque los demás gastos en particular los correspondientes a honorarios y gastos de gestión, estaban aumentando de manera considerable;

b) La tasa de utilización de la partida para contratos de precio máximo garantizado ya firmados era bastante elevada.

84. La Junta recomienda que la Administración vuelva a evaluar la adecuación del alcance y la cuantía de la partida para imprevistos.

85. Debido a la separación de las partidas para imprevistos y aumento de precios a futuro, según lo dispuesto por la Oficina del Plan Maestro para su estimación del costo total a enero de 2010, la Junta puede apreciar más claramente la manera en que la Administración ha tenido en cuenta el riesgo inflacionario para el proyecto. Según esta estimación, la partida para aumento de precios previsto ascendió a 26,3 millones de dólares, una reducción de un poco más del 90% en comparación con la estimación de septiembre de 2007 que figura en el quinto informe anual del Secretario General (A/62/364 y Corr.1).

86. El método de cálculo utilizado por la Oficina del Plan Maestro para evaluar el aumento de precios previsto incluía únicamente los gastos relacionados con las obras de construcción. Sin embargo, las obras de construcción no eran el único elemento sujeto a variaciones en los precios; los estudios de diseño y otros honorarios profesionales también estaban sujetos a tales cambios puesto que la mayoría de los contratos incluyen una cláusula sobre aumento de precios futuro que puede ser aplicada a partir de 2010.

87. La Junta recomienda que la Administración amplíe el alcance de partida de aumento de precios previsto para incluir los honorarios profesionales y los gastos de gestión.

b) Cronograma

88. Desde la presentación del informe anterior de la Junta, el proyecto ha llegado a una etapa importante con la entrega y la ocupación del edificio provisional de Conferencias a fines de 2009 y principios de 2010. Al mismo tiempo, más de 5.000 funcionarios de las Naciones Unidas han dejado sus lugares de trabajo, especialmente en el Edificio de la Secretaría, para ocupar oficinas provisionales alquiladas y establecidas por la Oficina del Plan Maestro. Estos traslados en gran escala han planteado numerosos problemas, que en algunos casos causaron retrasos, pero que finalmente fueron resueltos en su mayoría. No obstante, al momento de realizarse la auditoría, 482 funcionarios y empleados afiliados seguían ocupando el Edificio de la Secretaría y al 10 de julio de 2010 aún había 127.

89. Otro hecho positivo es la resolución del problema de un sitio provisional para el Consejo de Seguridad. A la Junta le preocupaban las consecuencias que este problema podría tener para el inicio de las obras de construcción en el Edificio de Conferencias, previsto para comienzos de abril de 2010. El Consejo fue trasladado como estaba previsto a fines de marzo de 2010 para que pudieran iniciarse las obras en el Edificio de Conferencias.

90. Aunque parecía que era inminente el comienzo de las obras de renovación en la Secretaría y los Edificios de Conferencias, la Junta observó que los trabajos se estaban empezando mucho después de lo previsto, como lo demuestra el cuadro 9.

Cuadro 9

Cronograma de las obras principales

<i>Actividad</i>	<i>Cronograma presentado a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones^a (octubre de 2008)</i>		<i>Cronograma presentado a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones^b (septiembre de 2009)</i>		<i>Estimación más reciente al momento de la auditoría (marzo de 2010)</i>	
	<i>Comienzo</i>	<i>Terminación</i>	<i>Comienzo</i>	<i>Terminación</i>	<i>Comienzo</i>	<i>Terminación</i>
Construcción del edificio provisional de Conferencias	Principios de 2008	Mediados de 2009	Mediados de 2008	Fines de 2009	Mediados de 2008	Diciembre de 2009
Renovación del Edificio de Conferencias	Mediados de 2009	Mediados de 2011	Fines de 2009	Fines de 2011	Abril de 2010	Abril de 2012
Renovación del Edificio de la Asamblea General	Mediados de 2011	Mediados de 2013	Fines de 2011	Fines de 2013	Abril de 2012	Diciembre de 2013
Renovación del Edificio de la Secretaría	Principios de 2009	Principios de 2012	Fines de 2009	Mediados de 2012	Abril de 2010	Agosto de 2012

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura.

^a Véase A/63/477, cuadro 2.

^b Véase A/64/346, cuadro 1.

91. Desde la publicación del sexto informe anual, en octubre de 2008 (A/63/477), el comienzo de las obras se ha retrasado aproximadamente nueve meses para la renovación de los Edificios de Conferencias y de la Asamblea General, y aproximadamente un año para la renovación del Edificio de la Secretaría.

92. También se han retrasado, pero no en la misma medida, las fechas de terminación de los edificios más importantes, el de la Secretaría y el de la Asamblea

General. En ambos casos, la reducción del tiempo necesario para las obras reducirá el retraso en la entrega a seis meses, si se considera el plazo de fines de 2008. La Junta observa que es indispensable que se cumpla la fecha prevista para la finalización de las obras del Edificio de la Secretaría si es que el personal que ha sido trasladado volverá a instalarse allí sin que se produzca un aumento en los gastos de alquiler superior a los valores presupuestados actualmente.

Edificio de la Secretaría

93. El retraso en el comienzo de las obras en el Edificio de la Secretaría obedece tanto a la demora mencionada anteriormente para la reubicación del personal en otros sitios como al aplazamiento de la firma del contrato respecto de los cronogramas anteriores auditados por la Junta.

94. El retraso en el traslado del personal tuvo numerosas causas. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, hubo una subestimación evidente en el cálculo del número de funcionarios que debían trasladarse a causa de la presencia en el edificio de personal contratado recientemente y de numerosas personas relacionadas con las Naciones Unidas que no son empleados directos de la Organización (consultores, personal temporario, etc.) Como se ha señalado, también hubo retrasos en la renovación de los locales provisionales de oficina relacionados con los trabajos que debían realizar los propietarios así como los prestadores de servicios públicos (por ejemplo, telecomunicaciones).

95. La demora en la firma del contrato también fue considerable, como se señaló en la auditoría anterior. La Junta observó que la firma iba a tener lugar a fines de agosto de 2009, de acuerdo con el cronograma del director de obra de febrero de 2009. En realidad el contrato no se firmó hasta el 28 de enero de 2010, o sea cinco meses más tarde. Según la Oficina del Plan Maestro, se tardó más tiempo en la negociación del contrato con el director de obra a causa de la demora en abandonar el edificio. Las negociaciones tenían por objeto detectar márgenes excesivos de imprevistos del director de obra y los subcontratistas o la inclusión de trabajos adicionales que no estaban previstos ni eran necesarios a fin de reducir las previsiones de costos. Las negociaciones resultaron eficaces, pues las ofertas iniciales del director de obra, que rondaban los 260 millones de dólares, se redujeron a 207 millones de dólares, de acuerdo con el presupuesto.

96. El plazo de agosto de 2012 para la finalización de las obras en el edificio, que, como se indicó, era necesario para cumplir con el presupuesto asignado a los locales provisionales de oficinas, solo permitía 29 meses de trabajo (de abril de 2010 a agosto de 2012 inclusive), en lugar de los 36 meses previstos inicialmente. Como el período inicial de tres años no parecía excesivo, la Junta deseaba disponer de más detalles sobre el cronograma detallado de todas las obras: los trabajos preliminares para el retiro del mobiliario y las mamparas, los trabajos de demolición más pesados, el desmantelamiento de la fachada actual tras la eliminación de los componentes que contuvieran amianto, el montaje de la nueva fachada y la finalización de otros trabajos. En las presentaciones de la Oficina del Plan Maestro y los representantes del director de obra se dieron a la Junta algunas seguridades de que ese cronograma era viable pues se habían previsto amplios recursos para los trabajos más difíciles, como el desmantelamiento y montaje de las fachadas.

97. Sin embargo, la Junta observó que los márgenes de imprevistos incluidos en los cronogramas iniciales habían desaparecido y que aún no se habían elegido todos los subcontratistas para el director de obra al momento de realizarse la auditoría.

98. En su informe anterior, la Junta recomendó que la Administración tomara recaudos para los retrasos que pudieran ocurrir en el cronograma de trabajo y siguiera estudiando métodos para reducir los retrasos tanto como fuera posible (A/64/5 (Vol. V), párr. 78). Respecto del Edificio de la Secretaría, no se aplicó la primera parte de la recomendación. En cuanto al resto del proyecto, la Oficina del Plan Maestro tomó algunas medidas para limitar los retrasos (optimización de las etapas de preparación con el director de obra e inspección de la cadena de suministro y los lugares de entrega). Se recomienda que prosigan esas actividades habida cuenta de los riesgos que siguen presentándose.

99. La Junta reitera su recomendación anterior de que la Administración tome recaudos para las demoras en el cronograma del proyecto y continúe estudiando las formas de mitigar tales retrasos.

100. La Oficina del Plan Maestro parecía haber identificado correctamente y controlado los riesgos técnicos relacionados con las obras de construcción y los edificios existentes. Además, se realizaron las comprobaciones necesarias (como por ejemplo, de la calidad del acero reforzado en las estructuras de cemento y el estado de las abrazaderas en las lajas de piedra que cubren el techo) y sus conclusiones fueron positivas. Sin embargo, subsistían los riesgos relacionados con la complejidad de los trabajos que había que coordinar, la importancia de los elementos fabricados en talleres (y los consiguientes cronogramas detallados para el montaje, transporte, entrega e instalación de componentes), e incluso las condiciones climáticas que podrían afectar los trabajos que se realicen en las fachadas. Todos los responsables, tanto el director de obra como la Oficina del Plan Maestro, eran conscientes de la importancia de esas posibles dificultades.

101. Los riesgos sobre los que no había ningún control, como los cambios solicitados por los futuros ocupantes, el efecto de las actividades en las condiciones de trabajo (como las interrupciones provocadas por el ruido durante el día, los sitios ocupados por los suministros y las zonas de seguridad para el personal o los materiales), también deben ser contemplados. La Oficina del Plan Maestro no había obtenido la aprobación de los planes de reforma de cada piso por los futuros ocupantes. El proyecto de reforma puede tener cierto margen de flexibilidad en los espacios abiertos, aunque muy limitado, para algunos elementos, como la iluminación y los techos. Por ejemplo, al momento de la auditoría aún no se había determinado el número ni la ubicación de las oficinas cerradas.

102. La Junta recomienda que la Administración defina rápidamente y de una vez por todas las principales medidas relativas a la renovación de los espacios de trabajo.

103. La Oficina del Plan Maestro previó el regreso gradual del personal al edificio a partir del segundo trimestre de 2012, es decir varios meses antes de la finalización de las obras. Esto no era imposible, sobre todo si solo se trataba de los pisos superiores, pero añadiría nuevas dificultades a un lugar de trabajo que ya resultaba problemático en razón de las cuestiones relacionadas con el acceso por separado, los suministros de combustibles y los sistemas de comunicación, el ruido y molestias

diversas vinculadas con las obras de construcción. En consecuencia, la Junta todavía no estaba persuadida de la conveniencia de tal medida.

104. La Junta recomienda que la Administración realice un análisis de rentabilidad para el regreso gradual a determinadas partes del Edificio de la Secretaría y que confirme el proyecto únicamente si no compromete el cronograma de terminación de las obras.

105. Por último, el cumplimiento del plazo de entrega de agosto de 2012 supone que se dará la máxima prioridad y atención a las obras de construcción y su coordinación. Esto confirma las dudas de la Junta expresadas anteriormente sobre el empeño excesivo en hallar posibilidades de ahorro al margen de las resultantes de un proceso racional de licitación para las obras que queden por asignar.

Edificio de Conferencias

106. Como se indicó anteriormente respecto de la renovación del Edificio de Conferencias, la Administración ha logrado resolver el delicado problema de la reubicación provisional del Consejo de Seguridad. La Junta observó que el Consejo pudo reanudar su labor como estaba previsto a fines de marzo de 2010 para que las obras en el Edificio de Conferencias pudieran comenzar como estaba previsto en abril; los cronogramas preparados por el director de obra en 2009 y 2010 indicaban que las obras se realizarían entre abril de 2010 y abril de 2012.

107. No obstante los cronogramas indicaban un cambio en la manera en que se realizarían las obras. Durante la auditoría anterior de la Junta, en marzo de 2009, el plan consistía en firmar un solo contrato en octubre de 2009 para todas las obras de renovación del edificio. El acuerdo contractual inicial fue sustituido por un proceso de tres etapas: una “orden de trabajo” para las obras preliminares previstas para el 2 de abril de 2010 y anunciadas como de próxima realización por la Oficina del Plan Maestro, seguida de dos contratos de precio máximo garantizado cuya aprobación se esperaba en julio y octubre de 2010, respectivamente.

108. En teoría, este cambio no tendría efecto alguno en la fecha efectiva para el comienzo de las obras, dado que en el cronograma dado a conocer en 2009, las obras no se iniciarían en octubre de 2009 con la firma del contrato, sino en abril de 2010 después de la mudanza del Consejo de Seguridad. Fue lamentable que la Oficina del Plan Maestro todavía no tuviera un contrato en firme para ese edificio a fin de reducir la incertidumbre en torno a los costos y el cronograma general de las operaciones. Cuando la Junta pidió explicaciones acerca de las razones para la división del trabajo en tres etapas, la Oficina del Plan Maestro indicó que presentaría el proyecto a los fines de un análisis de valor, con objeto de reducir el costo.

109. La Junta estima que los posibles beneficios de este nuevo análisis de valor no fueron significativos en razón del riesgo de atrasos implícito en el aplazamiento y la separación de la obra en tres etapas contractuales. Es conveniente que lo antes posible se llegue a un acuerdo con los titulares de los contratos respecto de la preparación del lugar de la obra, que tal vez era menos complejo que el Edificio de la Secretaría, pero que era indispensable para las operaciones dado que las obras del Edificio de la Asamblea General no podían comenzar hasta que terminaran los trabajos en el Edificio de Conferencias. Por otra parte, la economía actual en realidad favorecía a los directores de programas, pues la recesión alentaba a las

empresas que eran posibles subcontratistas a proponer precios más bajos. Existía el riesgo de que tales condiciones favorables no se mantuvieran en 2010.

110. La Junta recomienda que la Administración realice un análisis de rentabilidad sobre el aplazamiento de las negociaciones acerca de los contratos relativos al Edificio de Conferencias y la preparación del lugar de las obras.

111. Una vez que se firmen los contratos, las obras tendrán que ser completadas de acuerdo con el plan. Numerosos cambios afectaron la terminación del edificio de conferencias provisional, que tiene la misma función, y causaron numerosos retrasos y sobrecostos, como se indica en el presente informe. Esto ha llevado a la Junta a preguntar a la Oficina del Plan Maestro si temía que hubiera riesgos similares. La respuesta fue que se preveía que el traslado de los usuarios a sus lugares de trabajo anteriores que se llevaría a cabo en condiciones más favorables que la mudanza a un sitio provisional. No obstante, la Junta observó que las experiencias de la mudanza desde el Edificio de Conferencias no habían sido consideradas formalmente. Las garantías de que no se reiterarían las mismas causas de los retrasos y sobrecostos cuando el personal regresara a sus lugares de trabajo anteriores eran insuficientes.

112. La Junta recomienda que la Administración tome de inmediato medidas apropiadas para evitar toda alteración funcional en el proyecto relativo al Edificio de Conferencias después de la firma de los contratos de trabajo.

Asamblea General

113. Como se indica en el cuadro 9, se preveía que las obras en el Edificio de la Asamblea General comenzarían en abril de 2012, a condición de que el Edificio de Conferencias se hubiera completado, con lo que el edificio provisional estaría disponible para albergar a la Asamblea y los servicios conexos. En teoría, no había ninguna urgencia para preparar y aprobar el contrato correspondiente. La Oficina del Plan Maestro ha propuesto aplazar esas tareas a la espera de las conclusiones del proceso de análisis de valor y la negociación de los contratos para el Edificio de Conferencias; esas conclusiones podrían, según la Oficina, afectar la dirección de la etapa final del proyecto del Edificio de la Asamblea General.

114. El cronograma anterior auditado por la Junta indicaba una manera distinta de gestionar esta operación. Las tareas de diseño debían completarse al mismo tiempo para los dos edificios y el contrato de precio máximo garantizado para el Edificio de la Asamblea General debía ser negociado tras la aprobación del contrato para el Edificio de Conferencias. Este cambio se debió a las inquietudes de la Oficina del Plan Maestro acerca del monto del contrato correspondiente al Edificio de la Asamblea General, cuya estimación, al momento de la auditoría, era superior a las previsiones presupuestarias. Esta situación podría llevar a poner en tela de juicio determinados planes; sin embargo, como se sugirió más arriba en relación con el Edificio de Conferencias, con la demora en la preparación del contrato se corre el riesgo de no poder aprovechar los beneficios de la situación económica actual, que es favorable para la reducción de costos.

115. La Junta recomienda que la Administración realice un análisis de rentabilidad sobre el aplazamiento de las negociaciones acerca de los contratos correspondientes al Edificio de la Asamblea General.

116. Como se indicó anteriormente, la duración prevista de las obras en el Edificio de la Asamblea General se redujo en unos tres meses en comparación con el

cronograma que la Junta examinó en 2009. El objetivo era no ir más allá de fines de 2013, a pesar del aplazamiento de las obras del Edificio de Conferencias hasta abril de 2010.

117. La gran complejidad de las obras de infraestructura, realizadas en el subsuelo, prácticamente imposibilitó que la Junta hiciera un pronóstico global sobre el cumplimiento del cronograma para esta parte del proyecto. La Administración se enfrentó con varias sorpresas desagradables, entre ellas la corrosión de numerosas tuberías, la presencia de pintura con plomo, el metano (procedente del antiguo depósito de desechos de Turtle Bay), y rastros de mercurio, paredes inestables, baldosas deterioradas y planos falsos. Esto confirmó que el subsuelo era un lugar de trabajo que presentaba muchas dificultades desde el punto de vista técnico y que debían eliminarse todos los demás riesgos a fin de poder resolver los imprevistos. No obstante, los futuros ocupantes presentaron a la Oficina del Plan Maestro varios pedidos de cambios de configuración del sitio después de la terminación de las obras de construcción.

118. La Junta recomienda que la Administración reduzca al mínimo estricto las solicitudes de órdenes de cambio en relación con el uso y la configuración de las salas del subsuelo.

6. Gestión de adquisiciones y contratos

a) Examen de las modificaciones y órdenes de cambio con posterioridad a la adjudicación de contratos

119. Como se indica en el informe anterior de la Junta (A/64/5 (Vol. V), párrs. 106 a 122), algunos de los procedimientos de adquisición de las Naciones Unidas han sido adaptados a las necesidades del plan maestro. Esto se hizo para que la Secretaría pudiera adoptar decisiones rápidas acerca de la modificación de contratos para evitar retrasos en el cronograma del proyecto.

120. Algunos de los procedimientos tenían irregularidades o fallas que llevaron a la Junta a hacer tres recomendaciones. Se recomendó en primer lugar que la Administración “Tomara las medidas adecuadas para regularizar las transacciones efectuadas con arreglo a la autoridad concedida al Director de la División de Adquisiciones conforme al memorando del Contralor de las Naciones Unidas y aprobada el 15 de noviembre de 2007” (ibíd., párr. 113). La Junta recomendó también que “Siempre que no se instituyera un procedimiento de examen ex post facto, la Administración hiciera todo lo posible por hacer participar al Comité de Contratos de la Sede en el proceso de adjudicación antes de la firma o modificación de contratos que fueran de competencia de dicho Comité” (ibíd., párr. 121). En términos más generales, la Junta recomendó que “la Administración examinara los medios para aumentar considerablemente los controles internos de las enmiendas a los contratos relacionados con el plan maestro de mejoras de infraestructura” (ibíd., párr. 120).

121. Aunque impugnó las recomendaciones en forma parcial, la Administración estaba decidida a establecer un comité de examen posterior a la adjudicación encargado de estudiar las enmiendas a los contratos del plan maestro. Según el informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones de la Junta (A/64/368, párr. 35), se esperaba que el Comité estuviera en funcionamiento en octubre de 2009.

122. En un memorando de fecha 30 de octubre de 2009, el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo estableció el comité de examen posterior a la adjudicación con un proyecto de mandato. En ese momento se designó un Presidente pero, debido a otras responsabilidades, renunció a su cargo a principios de 2010. En el ínterin, el 15 de diciembre de 2009 se emitió una versión enmendada del proyecto de mandato. Según esta versión, el papel del comité será examinar las órdenes de cambio y las enmiendas aceptadas para la realización del plan maestro. El comité será responsable de evaluar las órdenes de cambio y velar por el cumplimiento del reglamento financiero así como de las recomendaciones del Manual de Adquisiciones y otras instrucciones cuando se firmen las enmiendas. No se pronunciará sobre las solicitudes de modificaciones, ya que ello sigue siendo la responsabilidad del Director Ejecutivo de la Oficina del Plan Maestro.

123. El comité examinará las enmiendas firmadas por la División de Adquisiciones y las órdenes de cambio aprobadas por el Director Ejecutivo sobre la base de los documentos elaborados por la Oficina del Plan Maestro, el director del programa y el director de obra.

124. Cuando el comité considere que los procedimientos seguidos no son adecuados, puede hacer recomendaciones al Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo para que se los mejore. Incluso puede sugerir se examinen las facultades del Director Ejecutivo de la Oficina del Plan Maestro en materia de adquisiciones.

125. Los funcionarios encargados de la firma de los contratos del plan maestro y el personal administrativo de la Oficina del Plan Maestro participarán en las reuniones del comité en calidad de expertos sin derecho de voto cuando los legajos que se consideren sean de su competencia. En casos excepcionales, el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo puede autorizar a un representante de la OSSI para que participe en las reuniones en calidad de observador.

126. El comité se ha de reunir una vez al mes para examinar las órdenes de cambio y las enmiendas que hayan sido aprobadas o firmadas en el mes anterior. Sin embargo, el objetivo es que el comité examine todas las enmiendas y órdenes de cambio anteriores, de conformidad con las recomendaciones de la Junta. Un miembro de la División de Adquisiciones cumplirá funciones de secretaría del comité.

127. Sin embargo, al momento de la auditoría, aún no se había designado a todos los miembros del comité y por lo tanto éste todavía no podía comenzar a funcionar como era debido. El retraso era aún más lamentable pues incrementaba el cúmulo de documentos que debían ser examinados, que ya era considerable cuando surgió la idea de crear el comité.

128. Dado que la Administración tomó medidas con bastante rapidez después de la publicación del informe anterior de la Junta para poner en práctica el procedimiento de examen ex post facto, decidió que no era útil la participación del Comité de Contratos de la Sede mientras el procedimiento de examen no fuera seguro, como la Junta había recomendado (A/64/5 (Vol. V), párr. 121). Si bien se había definido un procedimiento de examen ex post facto fue definido, no se lo aplicó de manera efectiva durante varios meses. En rigor, la recomendación de la Junta sobre la participación del Comité de Contratos no fue aplicada. Por la misma razón, tampoco puede considerarse que se hayan aplicado las recomendaciones de que se

regularizaran las modificaciones sobre la base del memorando de fecha 15 de noviembre de 2007 (Ibíd., párr. 113) y se reforzara el control interno (ibíd., párr. 120). Por ello es indispensable que el comité de examen comience a funcionar con rapidez y eficacia.

129. La Junta recomienda que la Administración acelere el funcionamiento del comité de examen posterior a la adjudicación.

b) Análisis general de las enmiendas efectuadas en 2009

130. En su informe anterior, la Junta observó que a pesar de las modificaciones del proyecto, la Administración siguió utilizando los servicios de las empresas seleccionadas inicialmente en 2004. Mediante la utilización de enmiendas se asignaron a dichas empresas nuevos trabajos por montos considerables.

131. La División de Adquisiciones había observado que la Administración se había beneficiado considerablemente con la ampliación del alcance de los contratos existentes debido a la necesidad de coordinar e integrar cuidadosamente los estudios técnicos en el contexto del complejo y amplio proyecto del plan maestro. La División indicó también que era consciente del riesgo que se plantearía para el cronograma general de ejecución del plan maestro si fuese necesario emprender la búsqueda de nuevos proveedores para cualquier elemento adicional que pudiese interpretarse como nuevo. La División observó además que la adjudicación de cualquier elemento que pudiese interpretarse como nuevo a los actuales adjudicatarios podría aumentar la complejidad del equipo encargado de los estudios técnicos, con el consiguiente aumento del riesgo de menoscabar la gestión eficaz del proyecto y del programa y la integración de los estudios técnicos, aunado al concomitante aumento en la complejidad de la estructura de los seguros de responsabilidad civil profesional.

132. La Junta examinó las enmiendas de los contratos técnicos como se anunció en su informe anterior (ibíd., párr. 129).

133. Los siete contratos técnicos se identifican con las letras A a la G. Cada contrato incluía por lo general las cuatro etapas siguientes: a) desarrollo, b) documentos de la obra, c) apoyo a la licitación de la obra, y d) construcción. Como la Junta explicó en su informe anterior (ibíd., párr. 125), aun cuando los contratos estipulaban todas esas etapas, las Naciones Unidas solo se habían comprometido a la primera de ellas al momento de firmar los contratos porque la Asamblea General aún no había aprobado la totalidad del plan maestro. El valor total de los contratos para la primera etapa únicamente ascendió a 10,7 millones de dólares, como se indica en el cuadro 10.

Cuadro 10
Modificaciones en los contratos técnicos del plan maestro

<i>Contrato técnico</i>	<i>Monto original del contrato a la firma (en miles de dólares EE.UU.)</i>		<i>Modificaciones firmadas hasta el 31 de diciembre de 2009</i>			<i>Enmiendas firmadas en 2009 únicamente</i>		
	<i>Valor estimado de todos los servicios previstos</i>	<i>Valor de los servicios contratados inicialmente</i>	<i>Número</i>	<i>Monto (en miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Aumento (porcentaje)</i>	<i>Número</i>	<i>Monto (en miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Aumento (porcentaje)</i>
A	858	523	12	3 047	583	3	1 793	343
B	10 054	3 332	80	41 328	1 240	32	5 809	174
C	11 310	2 828	38	18 906	669	13	4 491	159
D	6 658	1 741	74	44 374	2 549	24	6 985	401
E	2 078	519	28	3 895	751	8	686	132
F	4 212	1 053	30	5 510	523	6	755	72
G	2 393	748	21	3 983	533	2	55	7
Total	37 563	10 744	283	121 043	1 127	88	20 575	192

Fuente: Oficina del Plan Maestro de Capital.

134. Tras la firma de los contratos y hasta el 31 de diciembre de 2009, se firmaron 283 enmiendas por un importe total de 121 millones de dólares, o sea más de 12 veces el monto de los contratos iniciales. De esa suma, se firmaron enmiendas por un total de 26,9 millones de dólares para activar las otras tres etapas de los contratos iniciales. Las modificaciones se firmaron cuando se dispuso de recursos financieros y en forma gradual a medida que avanzaba el diseño.

135. La Junta considera que esos acuerdos podrían ser asignados a los titulares de los contratos A a G en la medida en que correspondían a los servicios que se habían previsto de manera contractual desde el principio.

136. Si se consideran todas las etapas de esos contratos, el importe de base fueron 37,6 millones de dólares, y las modificaciones ascendieron a 94,1 millones de dólares. En este caso, las modificaciones ya no equivalieron a 12 veces el importe inicial del contrato sino a una cifra dos veces y media superior a ese importe; esta suma, aunque mucho menor, seguía siendo significativa.

137. La Junta examinó las razones de la Administración para multiplicar por 2,5 el monto de los servicios previstos inicialmente para el diseño de la renovación de los edificios de la Sede. Los servicios adicionales obedecieron al hecho que faltaban las oficinas provisionales previstas inicialmente (es decir, el edificio UNDC-5 que iba a ser construido) y que la estrategia IV acelerada modificó el diseño en gran medida.

138. En 2009 solamente, se firmaron 88 enmiendas que representaban un total de 20,6 millones de dólares, en tanto en 2008 esa cifra fue de 51,3 millones de dólares, o sea que hubo una reducción de casi el 60%. La Junta examinó 37 de las 88 enmiendas y observó que si bien algunas de las enmiendas correspondían a la activación de las etapas de diseño incluidas en los contratos iniciales, algunas representaban cantidades significativas para servicios que no guardaban relación

directa con el alcance inicial de los servicios correspondientes a la restauración de los edificios de la Sede de las Naciones Unidas.

139. Por ejemplo, la Administración pidió a los arquitectos e ingenieros contratados inicialmente para la renovación de los edificios de la Sede que realizaran los trabajos necesarios para la preparación de los locales provisionales en los que se alojaría al personal que debía reubicarse. Los nuevos servicios estuvieron sujetos a licitación pero como las empresas que fueron seleccionadas ya estaban trabajando en el plan maestro con un contrato existente, los nuevos servicios no se ajustaron a nuevos contratos, sino que fueron contemplados en las enmiendas. La Administración consideró que ello era más práctico que preparar nuevos contratos. Aunque la Junta opina que esos acuerdos contractuales no se ajustan exactamente al concepto jurídico generalmente aceptado de enmienda, no halló ninguna norma de las Naciones Unidas que prohibiera tal práctica.

140. La Junta no pudo realizar un examen detallado y exhaustivo de las enmiendas en cuestión ni verificar que el procedimiento de selección de proveedores se ajustara a las normas sobre adquisiciones. Considera que eso es responsabilidad del comité de examen posterior a la adjudicación.

141. No obstante, la Junta examinó el procedimiento general para la firma de enmiendas.

142. Con arreglo a ese procedimiento el director del programa examina la propuesta de costos que el beneficiario futuro de la enmienda ha presentado en forma sistemática. Esa propuesta se basa generalmente en las tarifas por hora incluidas en el anexo del contrato original sobre las diferentes categorías de consultores necesarios para el servicio de que se trate. Sobre la base de un informe que resume el objetivo del diseño adicional y una descripción del lugar de trabajo y detalles sobre el número necesario de horas extraordinarias, el personal de la Oficina del Plan Maestro prepara un memorando de una página para el Director Ejecutivo.

143. Una vez confirmada la solicitud, la sección de adquisiciones de la Oficina del Plan Maestro prepara la enmienda, que luego es firmada por las dos partes: un representante de la empresa y el jefe de la División de Adquisiciones. Para todas las enmiendas también se dispone de una hoja de seguimiento del contrato con el costo total y una declaración de adjudicación en que se indica el procedimiento utilizado para la firma de la enmienda.

144. Al revisar los archivos, la Junta observó que los diversos documentos presentados para sustanciar el proyecto de enmienda no siempre indican quién había generado la solicitud de un diseño adicional ni qué edificio o sala era el objeto de la solicitud. Los archivos a menudo no especificaban si la solicitud había sido emitida por los usuarios, si el diseño anterior había resultado insuficiente o si la enmienda se basaba en observaciones de los edificios existentes. Además, el etiquetado similar utilizado para numerosas modificaciones daba la impresión de que eran solicitudes para el mismo fin que se reiteraba periódicamente; la Junta desestimó esta hipótesis después de un examen más detallado con los servicios interesados. Esto demuestra, no obstante, una deficiencia inicial en la presentación de los archivos a los encargados de adoptar decisiones respecto del plan maestro, que necesitan información clara y concisa.

145. Otra deficiencia en la presentación era el hecho de que no se incluían los beneficios de las negociaciones con los proveedores, que básicamente fueron llevadas a cabo por el auxiliar del director del programa.

146. Por último, la nota de presentación de la solicitud de enmienda era demasiado sucinta: a menudo era difícil, incluso imposible, entender el objeto de la enmienda por su sola lectura.

147. La Junta recomienda que la Administración mejore la gestión de los archivos de las enmiendas:

a) Incluyendo en forma sistemática información sobre el proceso de negociación con los proveedores, sus resultados, la naturaleza exacta de las obras y su ubicación;

b) Mejorando el formato de la nota de presentación de las solicitudes de enmienda para que los encargados de adoptar decisiones comprendan claramente el propósito y sepan quiénes son los autores de las solicitudes.

c) Origen de los proveedores

148. De conformidad con el párrafo 22 de la sección I de la resolución 64/228 de la Asamblea General, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto pidió a la Junta que incluyera en su próximo informe sobre el plan maestro información sobre los factores que limitan la diversificación del origen de los proveedores y los progresos alcanzados respecto del aumento de las oportunidades de contratación para los proveedores de países en desarrollo y países con economías en transición en el contexto del plan maestro.

149. La Oficina del Plan Maestro y el director de obra básicamente firman contratos con empresas de construcción que tendrían dificultades para trabajar en Nueva York si fueran de países en desarrollo o países con economías en transición y, en términos más generales, de otro país que no fuera el país anfitrión. La organización de un lugar de trabajo en la ciudad de Nueva York exige experiencia previa y, como se especifica en las solicitudes de manifestación de interés emitidas por el director de obra, los obreros deben ser miembros de los sindicatos de la construcción de Nueva York. Además, en general, los proveedores no residentes, a causa de su lugar de residencia, tienen una gran desventaja para ofrecer precios competitivos en comparación con las empresas locales.

150. Esto explica la razón de que, por regla general, las empresas constructoras, que conocen sobre todo a los fabricantes locales, adquieren la mayor parte de los materiales y productos de construcción en el mercado local. Esos factores son comunes a todos los sitios de obras de construcción y por tanto escapan a los esfuerzos de la Oficina del Plan Maestro y su director de obra.

151. No obstante, ellos han tomado medidas para conjurar los factores desfavorables para los países en desarrollo y los países con economías en transición. Con el fin de hacer un seguimiento de los adelantos, la sección de adquisiciones de la Oficina del Plan Maestro publica un informe mensual.

Adquisiciones al por mayor

152. La principal medida que se adoptó fueron las licitaciones individuales para proveedores de determinados componentes, procedimiento conocido como

adquisiciones al por mayor. Los componentes (como material eléctrico, materiales de revestimiento y equipos sanitarios) eran adquiridos del fabricante, pero los recibía e instalaba el personal de la empresa constructora. Así pues, el fabricante no necesitaba tener experiencia en construcción en Nueva York, ni tampoco debía tener personal en la ciudad. Del mismo modo, la adquisición de mobiliario se llevó a cabo por separado. En las licitaciones se pedían expresamente ofertas de proveedores de los países en desarrollo. Este procedimiento de adquisiciones al por mayor garantiza un cierto grado de normalización de los equipos y componentes que ha sido útil para el funcionamiento y mantenimiento de distintos edificios; también era posible que estimulara la competencia entre proveedores y fabricantes radicados lejos de Nueva York, ya que los costos de transporte por unidad son inferiores para cantidades mayores, lo cual redundaba en costos más bajos. Por ejemplo, una licitación para ofertas de mobiliario realizada en julio de 2009 atrajo a 59 licitantes, 39 de ellos de fuera de los Estados Unidos de América.

153. La Oficina del Plan Maestro y su director de obra mantenían listas de licitantes actualizadas en que se señalaban los posibles proveedores de países en desarrollo y países con economías en transición. Para las adquisiciones al por mayor, la proporción es de aproximadamente el 10%.

154. El procedimiento de adquisición directa no fue sin embargo posible para todos los componentes. Por ejemplo, la Oficina del Plan Maestro y su director de obra no pudieron adquirir por separado las placas de vidrio y las piezas de aluminio moldeadas por extrusión que componen las fachadas de los edificios; esto debe ser realizado por una empresa que se especialice en el diseño, montaje e instalación de esos elementos principales de la estructura. Sin embargo, según la información recogida por la Junta, las piezas de aluminio serían diseñadas en la República de Corea y ensambladas en México, y las placas de vidrio provienen de diversos países de América del Norte y Europa. La Junta considera que el proceso de adjudicación de las obras de construcción y materiales para esta parte importante del proyecto no favorecía a las empresas y proveedores del país anfitrión de una manera exagerada.

Comunicaciones

155. La Administración ha hecho varios esfuerzos en materia de comunicaciones y sensibilización en los países en desarrollo y las organizaciones en las que esos países están representados. Entre ellos cabe señalar los siguientes:

a) Seminarios para proveedores en los que la Administración puso de relieve las oportunidades comerciales relacionadas con el plan maestro. Al momento de la auditoría, según se informó la Administración había realizado esos seminarios en 36 países en desarrollo;

b) Actividades de difusión para las misiones de mantenimiento de la paz y las oficinas situadas fuera de la Sede. La Administración ha informado a esas oficinas sobre las oportunidades comerciales para las empresas de países en desarrollo en su zona geográfica de influencia. La Administración ha hecho especial hincapié en las oportunidades de licitación para compras al por mayor y ha pedido a las misiones y a las oficinas situadas fuera de la Sede que difundan esa información.

Obligaciones del director de obra

156. El director de obra tiene la obligación contractual de elaborar un plan de difusión para la promoción de las oportunidades de licitación internacional, que ha

sido preparado y puesto en práctica. La Junta examinó el plan y observó que además de la iniciativa de compra al por mayor descrita más arriba, incluía las propuestas siguientes:

- a) Fomentar las empresas mixtas y los consorcios;
- b) Utilizar los mecanismos actuales de adquisición bajo la orientación del director de obra para identificar los posibles licitantes de los productos o trabajos elegidos, en los mercados en los que trabaja habitualmente el director de obra;
- c) Identificar las áreas en las que no sea necesario seguir las normas de los Estados Unidos ni los códigos de edificación de la ciudad de Nueva York,
- d) Identificar, en la etapa de diseño, cuáles productos y equipos deben ser adquiridos en el ámbito internacional, ajustar las especificaciones en consecuencia e introducir normas alternativas para los productos.

157. Además, el director de obra ha creado un sistema de seguimiento de la nacionalidad de los contratistas comerciales, el origen de los productos y el valor de los productos utilizados para el plan maestro. Para alimentar el sistema de seguimiento, el director de obra ha modificado la sección sobre alcance de la obra de sus contratos comerciales estándar para imponer a los contratistas la obligación de informar del país de origen de todos los materiales. El director de obra remite a la Administración, a petición de ésta, extractos del sistema de seguimiento. En el momento de la auditoría, la Junta observó que de acuerdo con los datos del sistema de seguimiento del director de obra, el valor total de las adquisiciones procedentes de países en desarrollo ascendían a 9.560.326 dólares, incluidos los dispositivos de seguridad para el edificio del jardín norte; esa suma representó aproximadamente un aumento del 4% en comparación con la cifra anterior de 9.211.494 dólares. Los datos indicaron que la mayor parte de las adquisiciones a no residentes procedían de China y México.

158. Aunque hubo un aumento en cuanto al valor total de las adquisiciones, la proporción de esa cantidad en el total del valor comercial disminuyó como consecuencia del crecimiento del proyecto y de los nuevos contratos de precio máximo garantizado que se firmaron.

159. A pesar de esos resultados modestos, todos los elementos descritos anteriormente han llevado a la Junta a considerar que, en general, la Oficina del Plan Maestro y su director de obra estaban tomando medidas adecuadas para facilitar, en la medida de lo posible, la participación de los países en desarrollo o con economías en transición en este importante proyecto.

7. Conclusiones de la auditoría interna

160. La OSSI indicó que había completado e informado acerca de cuatro de las siete tareas de auditoría (o sea el 57%) en relación con el plan maestro incluidas en su programa de trabajo de 2009. Un informe sobre la presupuestación de proyectos y los procesos de control financiero debía estar terminado para fines del segundo trimestre de 2010 y otro informe sobre las disposiciones de seguridad aplicadas al personal estaba todavía en curso debido a una ampliación de su alcance. Ya se había preparado el último informe a la Asamblea General sobre la auditoría de la gestión de adquisiciones y contratos en relación con los contratos comerciales, pero estaba

en suspenso a causa de las prioridades contrapuestas del programa de trabajo de la Quinta Comisión.

161. Un informe de fecha 27 de agosto de 2009 examinaba el proceso de adquisiciones del director de obra. La OSSI observó que el tiempo medio necesario para firmar un contrato de precio máximo garantizado era de 105 días y se corría el riesgo de que ello pudiera retrasar la terminación del proyecto de renovación. Observó que no había suficiente documentación para informar acerca de la marcha de las negociaciones con los contratistas comerciales y consideró que la presencia de personal de la División de Adquisiciones en las reuniones de negociación podría favorecer la transparencia. La OSSI también señaló que era preciso adoptar otras medidas para promover el acceso a los contratos del plan maestro para las empresas de países en desarrollo y países con economías en transición.

162. Un informe de fecha 31 de agosto de 2009 se refería a la gestión de los contratos comerciales por la Oficina del Plan Maestro. Señaló la necesidad de contar con un mayor número de personal de gestión de proyectos, el hecho de que no se hubiera creado el comité de examen ex post facto y las facturas que quedaban impagas después de 30 días. El cronograma se había retrasado varios meses, pero ese tiempo puede ser recuperado.

163. Un informe de fecha 8 de abril de 2010 se refería a las órdenes de cambio y los procesos conexos. La OSSI informó de que antes de que se realicen cambios en las obras de construcción, esos cambios deben ser aprobados por funcionarios autorizados. Observó que, en promedio, eran necesarios 58 días para aprobar las órdenes de cambio mediante las facultades delegadas en el Subsecretario General y el Director Ejecutivo del Plan Maestro, o sea 14 días menos que con los procedimientos tradicionales utilizados para los contratos de adquisiciones. Según la OSSI, entre las razones aducidas para emitir órdenes de cambio figuraban el hecho de que no se hubieran completado los diseños al momento de la firma de los contratos de construcción y los cambios que solicitaba el personal que se trasladaría a oficinas provisionales respecto de las necesidades de uso.

164. En un informe de fecha 11 de junio de 2010 se examinó la programación de proyectos. La OSSI llegó a la conclusión de que la Oficina del Plan Maestro estaba aplicando controles eficaces para la programación de proyectos; el cronograma abarcó todo el proyecto e incluyó información suficiente para reflejar su plan de ejecución. Sin embargo, la OSSI observó que la Oficina no tenía un resumen para ayudar en la supervisión de las obligaciones contractuales del director de obra a fin de que los contratos se cumplieran en los plazos previstos. Además, el costo estimado del retraso del proyecto se basaba en un cálculo de 2008 que debía ser actualizado. La OSSI también consideró que las decisiones relacionadas con el cronograma no estaban respaldadas por análisis de rendimiento preparados de manera formal.

165. La Junta toma nota de los resultados y conclusiones de la OSSI y subraya la necesidad de que la Administración los considere en forma expeditiva.

C. Agradecimientos

166. La Junta de Auditores expresa su agradecimiento al personal de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, la División de Adquisiciones y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo por la cooperación y asistencia que le prestaron.

(Firmado) Terence **Nombembe**
Auditor General de Sudáfrica
Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas

(Firmado) Didier **Migaud**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia
(Auditor Principal)

(Firmado) Liu Jiayi
Auditor General de China

30 de junio 2010

Anexo

Estado de la aplicación de las recomendaciones respecto del año terminado el 31 de diciembre de 2008^a

<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Párrafo de referencia</i>	<i>Ejercicio económico en que se hizo originalmente</i>	<i>Aplicada</i>	<i>En vías de aplicación</i>	<i>No aplicada</i>
1. Examinar la política contable relativa a los gastos capitalizados	47	2008	X		
2. Distinguir entre la partida para imprevistos y el aumento de precios previsto	55	2008		X	
3. Detallar los supuestos económicos utilizados para la estimación de gastos	61	2007		X	
4. Mantener en examen la cuantía de la partida para imprevistos	66	2008	X		
5. Mantener un cronograma en que establezca un vínculo entre los gastos de renovación y los contratos de precio máximo garantizado	68	2008	X		
6. Hacer reservas por las demoras en el cronograma y seguir considerando los medios de mitigar los retrasos	78	2008		X	
7. Acelerar la preparación y aprobación de los contratos relativos al Edificio de la Secretaría	85	2008	X		
8. Hacer más verificaciones del estado del Edificio de la Secretaría y establecer un sistema para verificar la marcha de los trabajos y los suministros	86	2008	X		
9. Supervisar el cumplimiento estricto de las obligaciones del director de obra	90	2008		X	
10. Acelerar el traslado de todo el personal	92	2008		X	
11. Establecer la junta consultiva	102	2004	X		
12. Seguir comunicándose con los funcionarios	105	2008	X		
13. Regularizar las transacciones realizadas conforme al memorando de 15 de noviembre de 2007	113	2008		X	
14. Reforzar el control interno de las enmiendas a los contratos	120	2008		X	
15. En tanto no se haya implantado un procedimiento de examen ex post facto, recabar la participación del Comité de Contratos de la Sede en el proceso de adjudicación	121	2008			X
16. Respetar estrictamente las disposiciones del Manual de Adquisiciones relativas a las enmiendas contractuales	127	2008	X		
17. Consignar en la estimación de gastos los gastos conexos aprobados por la Asamblea General	133	2008	X		
Total			9	7	1
Porcentaje del total			53	41	6

^a Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 5* (A/64/5 (Vol. V)).

