Naciones Unidas

Informe de la Junta de Auditores

correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2007

Volumen V
Plan maestro de mejoras de infraestructura

Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo tercer período de sesiones
Suplemento No. 5 (A/63/5 Vol. V))

Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo tercer período de sesiones
Suplemento No. 5

Informe de la Junta de Auditores

correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2007

Volumen V
Plan maestro de mejoras de infraestructura

Naciones Unidas • Nueva York, 2008

Nota

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

ISSN 0257-0890

Informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2007

Resumen

La Junta de Auditores ha comprobado las transacciones financieras y ha examinado la gestión del plan maestro de mejoras de infraestructura durante el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007. La Junta también comprobó el estado financiero IX de los estados financieros de las Naciones Unidas, que se refiere al plan maestro de mejoras de infraestructura durante el bienio 2006-2007.

Aplicación de las recomendaciones anteriores

La Junta examinó las medidas adoptadas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura para aplicar las 11 recomendaciones formuladas en su informe correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2006. La Oficina había aplicado cinco recomendaciones, cuatro estaban en vías de aplicación y dos, entre ellas la relativa al establecimiento de una junta asesora, todavía no se habían aplicado, como se indica en el anexo al presente informe.

Calendario y presupuesto para el proyecto

La propuesta del Secretario General aprobada por la Asamblea General en su resolución 62/87, de adoptar una estrategia acelerada para las obras, en lugar del enfoque por etapas aplicada anteriormente, requería la realización de estudios y la adaptación del proyecto básico. Esta necesidad se vio exacerbada por la búsqueda de economías para reducir los sobrecostos provisionales de 190 millones de dólares con respecto al presupuesto aprobado por la Asamblea General. En el momento en que la Junta examinó la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, el proyecto básico no estaba suficientemente avanzado como para que la Junta se formara una opinión bien informada sobre el calendario y las estimaciones de los costos globales del proyecto. Como consecuencia, a estas alturas, la Junta no está en condiciones de asegurar nada sobre los posibles sobrecostos con respecto al presupuesto aprobado por la Asamblea General ni sobre las demoras con respecto al calendario inicial del proyecto.

Sinopsis de la situación financiera

Las cuotas para el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondientes al período de 12 meses terminado el 31 de diciembre de 2007 ascendían a 352,8 millones de dólares, frente a los 108,7 millones de dólares correspondientes a 2006. Para ese mismo período, los gastos totales ascendían a 46,4 millones de dólares, de los cuales 26,8 millones de dólares y 19,6 millones de dólares se referían a desembolsos y compromisos de gastos, respectivamente. Esos gastos aumentaron en un 27% con respecto a 2006.

El cambio más notable desde 2006 es el fuerte aumento de los cargos diferidos, que pasaron de 2,8 millones de dólares a 124,1 millones de dólares. Este aumento obedece a la afectación de fondos para el alquiler de locales provisionales (89,2 millones de dólares) y servicios por contrata, en particular los relativos al director de obra y al director del programa (un total de 34,8 millones de dólares).

El aumento del saldo de caja y los cargos diferidos contribuyó al aumento repentino del activo total, que ascendía a 730,1 millones de dólares al 31 de diciembre de 2007, frente a los 202,3 millones de dólares al 31 de diciembre de 2006. En términos absolutos, el pasivo aumentó menos que el activo (de 39,3 millones de dólares en 2006 a 198,3 millones de dólares en 2007), lo cual hizo que los saldos de las reservas y los fondos, que ascienden a 532,5 millones de dólares, se triplicaran con respecto al ejercicio económico anterior.

Control y supervisión internos

La Junta observó que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura contaba con instrumentos de supervisión, pero no tenía un cuadro resumido de indicadores que se pudiera utilizar para supervisar de manera permanente los elementos esenciales de los progresos realizados en relación con el proyecto. La Junta observó también que los gastos registrados en el sistema de contabilidad de la Secretaría y las previsiones de gastos preparadas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura se presentaban de manera diferente. La conciliación de ambas fuentes de información es difícil, lo cual afecta a la capacidad para administrar el presupuesto de la operación.

[16 de junio de 2008]

Índice

		Párrafos	*Página*
	Carta de envío		vi
A.	Introducción	1–11	1
	1. Mandato, alcance y metodología	1–8	1
	2. Recomendaciones anteriores	9–10	2
	3. Recomendaciones principales	11	2
B.	Antecedentes	12–18	4
C.	Conclusiones detalladas y recomendaciones	19–75	4
	1. Gestión del proyecto	19–54	4
	a) Calendario	19–25	4
	b) Estimación de los gastos	26–40	5
	c) Control y supervisión internos	41–54	8
	2. Aspectos financieros	55–74	10
	a) Marco contable	55–57	10
	b) Gastos	58–65	10
	c) Financiación	66–71	12
	d) Paso a pérdidas y ganancias de pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes	72	13
	e) Pagos a título graciable	73	13
	f) Casos de fraude y presunción de fraude	74	13
D.	Agradecimiento	75	13
Anexo			
	Estado de aplicación de las recomendaciones para el año terminado el 31 de diciembre de 2006		14

Carta de envío

[30 de junio de 2008]

Tengo el honor de transmitirle el informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2007.

(*Firmado*) Philippe **Séguin**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia
Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas

Presidente de la Asamblea General
Nueva York

A. Introducción

1. Mandato, alcance y metodología

1. El plan maestro de mejoras de infraestructura, establecido en 2001 en cumplimiento 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. El plan se financió inicialmente con cargo a consignaciones hechas en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En el párrafo 24 de la sección II de su resolución 57/292, la Asamblea General estableció una cuenta especial para el plan maestro de mejoras de infraestructura. Más tarde, se consignaron en esa cuenta créditos financiados con cuotas de los Estados Miembros. La situación financiera del plan maestro de mejoras de infraestructura se presenta en el estado IX, “Bienes de capital y obras en construcción de las Naciones Unidas”, de los estados financieros de las Naciones Unidas (véase A/63/5 (Vol. I)). Todos los saldos de las consignaciones sin utilizar se trasladan a los bienios sucesivos hasta que se termine el proyecto.

2. La Junta de Auditores ha comprobado las operaciones financieras relacionadas con el plan maestro de mejoras de infraestructura y ha examinado la gestión del programa del plan en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007. La auditoría se realizó de conformidad con la resolución 57/292, en que la Asamblea General 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 esta auditoría de conformidad con el artículo VII del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y su anexo, así como las Normas Internacionales de Auditoría.

3. La auditoría no da lugar a emitir una opinión separada sobre las cuentas del plan maestro de mejoras de infraestructura, pues éstas se hallan consolidadas en los estados financieros de las Naciones Unidas. La Junta formuló una opinión general sobre esos estados financieros en su informe, que figuran en el documento A/63/5 (Vol. I).

4. La auditoría se basó en los siguientes objetivos amplios, mencionados por la Junta en el párrafo 2 de su primer informe sobre la marcha del 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 que se respetan 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 y plazos y otras disposiciones importantes;

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

5. Para realizar la auditoría se tomaron en consideración los párrafos 15 y 16 de la resolución 62/87 de la Asamblea General, en que la Asamblea pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que realizara un examen amplio de las actividades del plan maestro de mejoras de infraestructura y asegurara que hubiera una auditoría

eficaz al respecto. La Junta coordinó su labor con el equipo de auditoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y tomó nota de su plan de auditoría.

6. La Junta evaluó los progresos generales realizados en relación con el plan maestro de mejoras de infraestructura desde la presentación de su informe anterior[1], así como la forma en que se determinaron y gestionaron los riesgos asociados con el proyecto.

7. El presente informe abarca los aspectos que, en opinión de la Junta, deben señalarse a la atención de la Asamblea General. Las observaciones y conclusiones de la Junta fueron examinadas con la Administración, cuyas opiniones se han reflejado debidamente en el informe.

8. En el párrafo 11 *infra* se reseñan las principales recomendaciones de la Junta. En los párrafos 25, 28, 31, 38, 40, 49, 55, 58 y 66 se presentan en detalle todas las recomendaciones de la Junta.

2. Recomendaciones anteriores

9. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 48/216 B de la Asamblea General, la Junta examinó las medidas adoptadas por la Administración para aplicar las 11 recomendaciones formuladas en su informe correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2006[1]. La Junta observó que había cinco recomendaciones que se habían aplicado plenamente y cuatro que sólo se habían aplicado en forma parcial. Otras dos no se habían aplicado: la relativa a la creación de una junta asesora y la relativa a la separación de los gastos corrientes y los gastos de inversión. Esas dos recomendaciones se reiteran en el presente informe.

Tiempo transcurrido desde que se habían hecho las recomendaciones

10. Como pidió la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/387, párr. 12), la Junta evaluó el tiempo transcurrido desde que se habían hecho las recomendaciones anteriores que aún no se habían aplicado plenamente. Esa información figura en el anexo al presente informe.

3. Recomendaciones principales

11. La Junta recomienda que la Administración:

a) Incluya en el sexto informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del Plan Maestro de Infraestructura un calendario actualizado y una nueva estimación de los costos globales del proyecto (párrs. 25 y 31 *infra*);

b) Indique pormenorizadamente los supuestos económicos en que se basan las estimaciones de gastos, y haga un seguimiento de los cambios en esos supuestos y de sus repercusiones en el proyecto (párr. 38);

c) Prepare un cuadro resumido de indicadores para describir la situación de la operación en cualquier momento dado (párr. 49);

d) Cree la junta asesora (párr. 55).

---

[1] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 5* (A/62/5 (Vol. V)).

B. Antecedentes

12. En vista de lo vetusto de un edificio que tiene 60 años y que no cumple las nuevas normas técnicas y de seguridad ni las normas ambientales, la Asamblea General, en 2001, en su resolución 57/292 decidió poner en práctica un plan para restaurar el complejo histórico de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Este plan sexenal, cuyo costo se estimó en su momento en 964 millones de dólares (902 millones de dólares para la remodelación de los edificios desocupados y 62 millones de dólares para el alquiler de locales provisionales), se basaba en el supuesto de que las obras de construcción empezarían el 1º de enero de 2003. Sin embargo, el plan fue abandonado porque no se logró obtener una base legislativa para construir el edificio Naciones Unidas DC-5, previsto como local provisional.

13. En diciembre de 2005, la Organización decidió realizar las obras del edificio de la Secretaría en cuatro etapas, de conformidad con el enfoque conocido como "estrategia IV" (o "estrategia por etapas"), que limitaría el espacio que habría que alquilar en Nueva York para reubicar al personal. Basándose en eso, en diciembre de 2006 en su resolución 61/251, la Asamblea General aprobó un proyecto en que se establecían nuevas opciones y se fijaban nuevos plazos, por un costo estimado de 1.880 millones de dólares. La Junta de Auditores realizó la auditoría de ese nuevo proyecto en marzo de 2007 y presentó a la Asamblea General un informe al respecto (A/62/5 (Vol. V)). En el informe se destacaban dos riesgos fundamentales: el riesgo de un retraso de aproximadamente un año con respecto al calendario propuesto y el de un sobrecosto estimado de 150 millones de dólares. Además, se recomendaba fortalecer la gestión de la operación y los procedimientos de supervisión.

14. En julio de 2007, se nombró a un director ejecutivo y se firmó el contrato de servicios previos con el director de obra. Con respecto a los retrasos y los riesgos que supone la estrategia IV, en particular los inconvenientes que afectarían al personal que se encuentre en el edificio durante la restauración, el Director Ejecutivo propuso una estrategia "acelerada" al Secretario General, quien la presentó a la Asamblea General. Esta estrategia consistía en alquilar locales con una superficie adicional de 35.000 m^2 que permitirían completar la obra en una sola fase, con lo que la obras podrían terminar en 2013, en lugar de 2015. No obstante, el nuevo costo total estimado de la operación (2.070 millones de dólares) seguía siendo casi 200 millones de dólares superior al presupuesto aprobado por la Asamblea General en diciembre de 2006, en su resolución 61/251. Ello obedecía al aumento de los costos de remodelación y reubicación previstos. El Secretario General propuso que se formulara un plan de ahorro de costos para ajustarse al presupuesto. La Asamblea General adoptó esta nueva estrategia el 10 de diciembre de 2007 en su resolución 62/87.

15. En los párrafos 31 y 32 de su resolución 62/87, la Asamblea General aprobó los cambios en el calendario de renovación del edificio de la Secretaría, el edificio de conferencias y el edificio de la Asamblea General propuestos por el Secretario General en su quinto informe sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/62/364, párr. 33), y pidió al Secretario General que hiciera todo lo posible por reducir los costos del proyecto para que volvieran a estar dentro de los límites del presupuesto aprobado (resolución 62/87, párr. 38).

16. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura empezó a adaptar el proyecto básico a la estrategia acelerada. Cuando la Junta examinó esos cambios, se

habían observado menos avances en el proyecto básico revisado que los que se habían hecho en la misma etapa el año anterior para la ejecución de la estrategia IV. Además, las medidas de reducción de gastos (programa de “análisis de valor”) exigían estudios adicionales y con cierto grado de detalle. La mayoría habían concluido en el momento de la auditoría de la Junta, pero como los resultados no se habían incorporado en el proyecto básico, la Junta no pudo evaluar adecuadamente los costos y los calendarios del proyecto.

17. El desarrollo de la operación depende también de las decisiones que ha de tomar la Administración, especialmente las que afectan al traslado del personal y las relativas a los precios máximos garantizados para las obras de construcción.

18. Por último, el entorno económico particularmente incierto podría influir en los precios de la construcción en Nueva York. Los llamados a licitación previstos para 2008 darán una indicación preliminar al respecto.

C. Conclusiones detalladas y recomendaciones

1. Gestión del proyecto

a) Calendario

19. En la estrategia acelerada, el Secretario General propuso una reducción considerable de la duración de la operación (véase A/62/364, párrs. 26 y siguientes). Con el aumento de locales para traslado, en particular a raíz del alquiler del edificio en la Avenida Madison y la ampliación física del edificio de conferencias provisional, la duración prevista de la obra se ha reducido de seis a tres años. Además, será posible trabajar en el edificio de la Secretaría sin la presencia de personal de las Naciones Unidas. Como consecuencia, la parte crítica de la operación ya no es terminar el edificio de la Secretaría, sino el de la Asamblea General. De este modo, la operación podría estar terminada para finales de 2013, mientras que, con el enfoque por etapas, la operación habría terminado para finales de 2015.

20. En el momento de realizarse la auditoría, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura había estado actualizando el calendario mencionado desde su aprobación por la Asamblea General en diciembre de 2007. En primer lugar, el contrato de arrendamiento de la propiedad en la Avenida Madison, necesaria para reubicar al personal del edificio de la Secretaría, se firmó en enero de 2008. En abril de 2008 se presentó a la Junta un calendario revisado con fecha de finales de marzo de 2008. Ese calendario confirmaba las fechas que figuraban en el quinto informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura (A/62/364), en particular para las dos obras más importantes: la finalización del edificio de la Secretaría prevista, para febrero de 2012, y la del edificio de la Asamblea General, para agosto de 2013. Estas dos obras son también las más complejas. En el caso del edificio de la Secretaría, es necesario vaciar el edificio y trasladar al personal a los edificios alquilados y reubicar al Secretario General y su Oficina Ejecutiva en el edificio de conferencias provisional. Una vez terminado este edificio temporal se podrá empezar a trabajar en la renovación del edificio de conferencias y, una vez terminado éste, podrán empezar las obras en el edificio de la Asamblea General.

21. La Junta examinó este calendario y consideró que, aunque se habían realizado algunos avances, las etapas que entrañaban la toma de decisiones de la Organización no se

habían tenido suficientemente en cuenta. La nueva estrategia reduce considerablemente la duración de las obras. Sin embargo, la duración de los estudios y de los procedimientos de toma de decisiones podría anular los beneficios derivados de la nueva estrategia. Las etapas del proyecto están sujetas a riesgos considerables y es esencial hacer un cálculo realista de su duración para que el calendario general resulte fiable.

22. De conformidad con el calendario revisado que se presentó a la Junta en abril de 2008, las decisiones sobre contratos relacionados con el edificio de la Secretaría, el edificio de conferencias y la infraestructura, que constituyen una parte importante del costo global de la obra, se tomarán hacia fines del primer trimestre de 2009, lo cual exigirá un intenso trabajo de los servicios de las Naciones Unidas, coordinados por el Director Ejecutivo. Es, pues, esencial que los distintos servicios hagan sus respectivas contribuciones sin dilación y que el proceso de toma de decisiones sea transparente y rápido. El Director Ejecutivo confirmó que así había sido en el caso del traslado del personal, para lo cual comenzaría a trabajarse en las semanas siguientes a la auditoría de la Junta.

23. Aparte de estas consideraciones generales, la Junta opina que, en el momento de la auditoría, era demasiado pronto para evaluar la pertinencia del calendario en términos generales, pues sólo había transcurrido algo más de cuatro meses desde la aprobación de la estrategia acelerada. Las decisiones sobre el traslado del personal, la repercusión de las primeras obras en las actividades realizadas alrededor mientras el edificio de conferencias continúa funcionando y 1.000 personas siguen trabajando, los métodos para aprobar los primeros precios máximos garantizados, y la coherencia entre el precio de los contratos sucesivos y el presupuesto global serán pruebas importantes para demostrar el éxito de la nueva estrategia. Al ritmo que tienen lugar actualmente los estudios, en octubre de 2008 se debería tener un panorama más realista.

24. La Junta observó que algunos de los supuestos parecían optimistas, como la fecha de traslado del Secretario General y su Oficina Ejecutiva al edificio de conferencias provisional (mayo de 2009). La capacidad para cumplir este plazo dependerá de que concluyan las obras en las instalaciones eléctricas y mecánicas, cuyo comienzo está previsto recién para el tercer trimestre de 2008.

25. **La Junta recomienda que el Secretario General, en su sexto informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, presente un calendario actualizado del proyecto, junto con su evaluación al respecto. La Junta reitera su recomendación de que en el calendario se enuncien con suficiente detalle las etapas de los procesos de toma de decisiones de la Organización y se establezcan plazos realistas para su cumplimiento.**

b) Estimación de los gastos

26. En su quinto informe anual sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura (A/62/364), el Secretario General señaló que la diferencia entre la estimación de los gastos para la estrategia acelerada y el presupuesto aprobado era de 190,1 millones de dólares, como se indica en el cuadro 1 *infra*, y añadió que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estudiaría todas las opciones para generar economías utilizando un programa de "análisis de valor" destinado a optimizar la relación costo-funcionalidad sin alterar de manera sustancial la funcionalidad del edificio. De acuerdo con la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, este programa reduciría el costo de las obras, estimado en 965 millones de dólares, en 106 millones de dólares.

Cuadro 1
Comparación entre el presupuesto aprobado y la última estimación de gastos para la estrategia acelerada[a]

(En miles de dólares EE.UU.)

	Estrategia IV (por etapas)	*Estrategia IV (acelerada)*	
Partida de gastos	*Presupuesto aprobado*	*Última estimación (septiembre de 2007)*	*Diferencia*
Construcción	935 300	964 625	29 325
Imprevistos	199 900	199 859	(41)
Honorarios profesionales y gastos de gestión	231 000	234 508	3 508
Aumento de precios previsto	296 000	277 960	(18 040)
Subtotal, renovación	**1 662 200**	**1 676 952**	**14 752**
Locales provisionales para oficinas	129 100	254 534	125 434
Local provisional para biblioteca	19 300	16 636	(2 664)
Locales provisionales para conferencias	66 100	118 688	52 588
Subtotal, estimación para locales provisionales	**214 500**	**389 858**	**175 358**
Total	**1 876 700**	**2 066 810**	**190 110**

[a] De acuerdo con el quinto informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/62/364 y Corr.1).

27. La Junta llevó a cabo un examen del programa de análisis de valor. Según la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, los honorarios relacionados con este programa de análisis de valor ascendían hasta una cuarta parte de las economías previstas. Sin embargo, la Junta no pudo hacer un seguimiento del valor de esos honorarios en la estimación de gastos, ni pudo obtener de la Oficina el valor total de todos los honorarios por estudios relacionados con el proyecto.

28. **La Junta recomienda que la Administración especifique en la estimación de los gastos el costo de los honorarios relativos al programa de análisis de valor, así como el costo de todos los estudios relacionados con el proyecto.**

29. A pesar de su utilidad, el programa de análisis de valor tiene dos limitaciones. La primera es que sólo tiene en cuenta una parte del sobrecosto con respecto al presupuesto aprobado. La segunda es que el enfoque adoptado, consistente en reducir la diferencia entre el costo de la nueva estrategia y el presupuesto aprobado, es sesgado, pues los elementos utilizados para calcular ambas cifras están obsoletos en razón de que se basan fundamentalmente en los documentos de construcción relativos a la estrategia anterior.

30. A fin de comprobar si el presupuesto aprobado se puede cumplir o no dentro del marco de la estrategia acelerada, la estimación de los gastos debe hacerse de nuevo. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura considera que para ofrecer una nueva estimación de los gastos fiable para el proyecto debe tener el 60% del proyecto básico. Pero, como se ha mencionado anteriormente, los avances en el proyecto básico no son suficientes para que la Oficina pueda presentar a la Junta una nueva estimación de los gastos. Como consecuencia, la Junta tuvo dificultades para evaluar la fiabilidad y exactitud de la estimación del costo del

proyecto y, por ende, la capacidad de la Secretaría para llevar a cabo las operaciones dentro de los límites del presupuesto aprobado por la Asamblea General.

31. **La Junta recomienda que el Secretario General, en su sexto informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluya una nueva estimación de los gastos para todo el proyecto.**

32. Pese a que no existe una estimación actualizada de los gastos del proyecto, varias partidas de gastos son ya bastante bien conocidas. Éste es, en particular, el caso de los gastos asociados al traslado de diversos servicios, calculados en unos 390 millones de dólares (21% del presupuesto). La nueva estrategia acelerada conllevaba un aumento del 13% en locales provisionales, lo cual incrementaba los costos de traslado. Sin embargo, la Administración consideró que podía compensar este incremento en los costos reubicando las funciones de la biblioteca en su emplazamiento, gestionando mejor los gastos de instalación y escalonando el regreso del personal al edificio renovado de la Sede, sin esperar a que la renovación estuviera terminada. Los contratos de arrendamiento y de obra (para la construcción de las oficinas alquiladas y los relativos al edificio de conferencias provisional) firmados o en vías de firmarse, permitieron a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura proponer una estimación fiable de los gastos de traslado. No obstante, cabe observar que en esa estimación se da por sentado que la Administración llevará a cabo el traslado conforme a las nuevas directrices de planificación de oficinas propuestas por el Secretario General, y que los contratos restantes se firmarán en condiciones económicas similares a las que rigen actualmente.

33. La partida de “honorarios profesionales y gastos de gestión”, valorada en 234,5 millones de dólares, es comparable a la cifra prevista en la estrategia anterior, a saber, 231,0 millones de dólares (véase el cuadro 1). No obstante, el cambio de estrategia exige estudios adicionales, tanto para que las Naciones Unidas se puedan beneficiar de las simplificaciones autorizadas del proyecto como para lograr las economías de gastos necesarias para mantenerse dentro de los límites del presupuesto.

34. Una partida presupuestaria muy importante, pero también en gran medida independiente de las actividades de los equipos del proyecto, es la escalada de los precios. Los gastos se calculan en dólares corrientes, basándose en los costos acumulativos a lo largo del período de la operación, que durará hasta 2013. Esos gastos se calcularon utilizando cifras conocidas de la evolución de los costos de la construcción, que ascendían al 7,5% en 2007, al 4,5% en 2008 y al 3,5% anual en años posteriores. La escalada de los costos de construcción se estimó en 278,0 millones de dólares, cifra inferior a los 296,0 millones de dólares del presupuesto aprobado. La diferencia de 18,0 millones de dólares entre ambas cifras se puede explicar por la aceleración del proyecto como consecuencia de su ejecución en una sola etapa.

35. La escalada de los precios es muy sensible a la duración efectiva de la operación, en particular a la duración de las tareas de la trayectoria crítica. La Junta realizó una simulación de las repercusiones que tendría un retraso de seis meses en el desalojo de la propiedad cuyo resultado mostró que una escalada total de los precios daría lugar a un aumento de aproximadamente 15 millones de dólares para las obras del edificio de la Secretaría, el edificio de conferencias y el edificio de la Asamblea General, un aumento de 6 millones de dólares en los honorarios y uno de 18 millones de dólares en los costos de alquiler, con lo que el aumento total ascendería aproximadamente a 40 millones de dólares.

36. El cambio en el costo de las obras en Nueva York repercutirá en el total de costos y riesgos conexos, así como en la escalada de los precios. El resultado de una prueba realizada por los directores del proyecto para evaluar la sensibilidad a los cambios en los costos fue que una diferencia del 1% en el cambio anual del costo de las obras en Nueva York a partir de 2009 arrojaría una diferencia total de 15 millones de dólares en escalada de precios a lo largo de toda la duración del proyecto.

37. La Junta observó que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura era consciente de la importancia de la repercusión de las variables económicas en el costo del proyecto. Sin embargo, los recursos para el seguimiento de esas variables y su repercusión son limitados. Además, los informes del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura no presentan ni los supuestos económicos utilizados para la estimación de gastos ni un análisis de la sensibilidad de los distintos componentes del costo del proyecto ante las variables económicas.

38. **La Junta recomienda que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura exponga en detalle los supuestos económicos utilizados para llegar a la estimación de gastos del proyecto y haga un seguimiento de ellos y de sus consecuencias para el proyecto.**

39. El clima económico podría dar la oportunidad de terminar la obra a un costo inferior al previsto, lo cual permitiría adquirir equipo y materiales de mejor calidad o mayor duración, lo que reduciría los gastos de mantenimiento futuro del edificio renovado, prolongaría su vida útil o mejoraría su funcionalidad.

40. **La Junta recomienda que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura incluya cláusulas opcionales en los contratos a fin de optimizar, si las condiciones económicas lo permiten, la funcionalidad del edificio o prolongar su vida.**

c) Control y supervisión internos

41. El control interno se ejerce de diversas maneras. Además de los métodos de supervisión que comparte con la Secretaría, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha establecido un código de procedimiento que dispone varios niveles de auditoría y validación para garantizar la supervisión de los gastos y la regularidad del servicio. En un memorando interno de junio de 2007 se establecieron las etapas sucesivas de la tramitación de los contratos y los pagos, distribuidos entre seis agentes diferentes (tres de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, uno del Servicio de Adquisiciones, uno de la Oficina Ejecutiva del Departamento de Gestión y uno del director del programa).

42. La Junta examinó los procedimientos de gestión administrativa previstos para los acuerdos concertados por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Examinó el acuerdo firmado el 27 de julio de 2007 entre las Naciones Unidas y el director de obra Skanska USA Building Inc. (el “acuerdo de servicios previos a la obra”) que estimó conforme a las disposiciones reglamentarias aplicables.

43. La Junta examinó también tres contratos firmados con Syska Hennessy, HLW International LLP y Gardiner & Theobald, respectivamente. Para el último de estos contratos, por valor de 8.860.000 dólares, la Junta examinó 29 partidas de gastos que habían dado lugar a obligaciones o desembolsos por valor de 3.640.000 dólares entre enero de 2007 y febrero de 2008. La Junta examinó asimismo 17 partidas de

gastos del contrato entre las Naciones Unidas y HLW International LLP, por valor de 22,5 millones de dólares, que habían dado lugar a obligaciones o desembolsos por valor de 2,46 millones de dólares entre enero de 2007 y febrero de 2008.

44. No se detectó ningún incumplimiento, ni de las disposiciones del Manual de Adquisiciones ni del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.

45. En general, la Junta constató que la colaboración entre el Servicio de Adquisiciones y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura era adecuada, y que hay dos miembros del Servicio de Adquisiciones trabajando en los locales de la Oficina. Ambos servicios colaboran para optimizar los procedimientos necesarios para preparar la firma de contratos futuros.

46. Por lo que respecta a la supervisión de la gestión, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura cuenta en la actualidad con un instrumento de planificación basado en una previsión multianual de los gastos. Los montos, que se ajustan al presupuesto, se desglosan siguiendo la nomenclatura que figura en el cuado 1 *supra*.

47. No obstante, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y todos los órganos que supervisan la ejecución del proyecto no cuentan con un cuadro resumido de indicadores que incluya los indicadores que se examinarían periódicamente y permitirían seguir más de cerca la operación, teniendo en cuenta el calendario con los plazos. Este mayor seguimiento es especialmente importante en la etapa inicial de la operación.

48. Sería conveniente que este cuadro de indicadores incluyera los resultados del seguimiento de las condiciones económicas recomendado anteriormente (véase párr. 38).

49. **La Junta recomienda que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura prepare un cuadro resumido de indicadores para describir la situación de la operación en cualquier momento dado.**

50. Por lo que respecta a las cuestiones de auditoría, además de la misión encomendada a la Junta de Auditores, en el párrafo 16 de su resolución 62/87, la Asamblea General pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que asegurara que hubiera una auditoría eficaz del plan maestro de mejoras de infraestructura y que le presentara todos sus informes relacionados con la ejecución del plan.

51. Para evitar la duplicación de las cuestiones que se abarcan en la auditoría, la Junta coordinó su labor con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. La Junta se reunió con el jefe de un equipo dedicado por entero a la auditoría del plan maestro de mejoras de infraestructura y examinó el programa previsto para el período comprendido entre marzo y diciembre de 2008. Este programa consiste en nueve auditorías que abarcan todos los aspectos de la operación. La Junta también tomó nota de la evaluación preliminar de los riesgo del plan maestro de mejoras de infraestructura realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y utilizada como base para su programa de auditoría.

52. La creación de una junta asesora, integrada por cinco expertos en finanzas encargados de asesorar a la Secretaría, responde a la petición de la Asamblea General formulada en 2003 en su resolución 57/292. En realidad, no se dio ningún seguimiento a esta propuesta. En su resolución 62/87, la Asamblea General lamentó

que se estuviera retrasando el nombramiento de la junta asesora e instó al Secretario General a que lo acelerara.

53. En su último informe, la Junta de Auditores recomendó que la junta asesora ampliara su jurisdicción a fin de incluir las cuestiones de arquitectura.

54. **La Junta reitera su recomendación de que la Administración cree la junta asesora para que se encargue, entre otras, de controlar la calidad arquitectónica del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura y evaluar la información recogida en el cuadro de indicadores.**

2. Aspectos financieros

a) Marco contable

55. En su informe anterior (A/62/5 (vol. V), párr. 29), la Junta había recomendado que los gastos capitalizados y los gastos de funcionamiento se registraran por separado. Esta recomendación, cuyo objeto era mejorar la calidad de la información financiera relativa a un proyecto que repercute enormemente en los activos de la Organización, anticipa la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS). El objetivo de la recomendación no era modificar la forma de presentación de los estados financieros antes de la aplicación de las nuevas normas contables, sino más bien prepararse para la repercusión de las IPSAS en el fondo del plan maestro de mejoras de infraestructura en relación con los activos y, en particular, las obras de construcción en marcha.

56. Gracias a la contabilidad auxiliar incluida en el sistema NOVA, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura puede distinguir los gastos capitalizados de los gastos de funcionamiento. Aun así, esta distinción no se recoge en los documentos presentados a la Asamblea General, ni siquiera a efectos informativos. La División de Contaduría General y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura deben coordinar su acción para así mejorar la calidad de la información financiera relativa al proyecto.

57. **La Junta reitera su recomendación de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura mantenga los gastos capitalizados separados de los gastos de funcionamiento relacionados con el proyecto.**

b) Gastos

58. Al 31 de diciembre de 2007, los gastos acumulados comprometidos o efectuados en relación con el plan maestro de mejoras de infraestructura desde el comienzo del proyecto ascendían a 115,5 millones de dólares. Sólo para 2007, los gastos ascendían a 46,4 millones de dólares, de los cuales 26,8 millones de dólares correspondían a desembolsos y 19,6 millones de dólares a obligaciones. Los gastos correspondientes a ese año aumentaron un 27% con respecto a 2006, lo cual demuestra que se ha avanzado en el proyecto.

59. El cuadro 2 presenta información pormenorizada sobre los gastos del plan maestro de mejoras de infraestructura correspondientes al año terminado el 31 de diciembre de 2007, e incluye una comparación con 2006.

Cuadro 2
Gastos del plan maestro de mejoras de infraestructura

	Gastos (miles de dólares EE.UU.)		*Porcentaje del gasto total*	
Objeto de los gastos	*2006*	*2007*	*2006*	*2007*
Gastos de personal y otros gastos conexos	2 096	3 236	5,7	7,0
Gastos de viaje	11	25	0,0	0,0
Servicios por contrata	33 861	30 279	92,7	65,3
Gastos de funcionamiento	545	9 912	1,5	21,4
Adquisiciones	13	2 942	0,0	6,3
Total	**36 526**	**46 394**	**100,0**	**100,0**

60. Al igual que en años anteriores, los servicios por contrata, incluida la remuneración del director de obra, constituían la mayor parte de los gastos.

61. El aumento de los gastos de personal obedecía a un aumento del personal. Al 31 de diciembre de 2006, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura tenía empleadas a 11 personas para los 19 puestos creados. Los ocho puestos vacantes se ocuparon a lo largo de 2007, lo cual demuestra que ha habido avances en la operación.

62. Los gastos de funcionamiento aumentaron considerablemente, pues incluyeron el alquiler de los locales provisionales, que, hasta ahora se había aplazado a la espera de que la Asamblea General aprobara la financiación total del proyecto.

63. El creciente avance de la operación se refleja en el considerable aumento de las obligaciones por liquidar. Al 31 de diciembre de 2007, esas obligaciones ascendían a 173,2 millones de dólares, frente a los 33,1 millones de dólares al 31 de diciembre de 2006. Este aumento que excede del quíntuple del monto anterior obedece fundamentalmente a los compromisos contraídos por el alquiler de locales provisionales (89,2 millones de dólares) y los servicios por contrata, en particular los del director del programa y el director de obra (un total de 34,8 millones de dólares). El desglose de las obligaciones por liquidar se consigna en el cuadro 3 *infra*.

Cuadro 3
Obligaciones por liquidar del plan maestro de mejoras de infraestructura[a]
(En miles de dólares EE.UU.)

	Al 31 de diciembre de 2006		*Al 31 de diciembre de 2007*	
Objeto de los gastos	*Período en curso*	*Períodos futuros*	*Período en curso*	*Períodos futuros*
Gastos de personal y otros gastos conexos	16	–	15	–
Gastos de viaje	4	–	2	–
Servicios por contrata	28 808	2 767	36 205	34 817
Gastos de funcionamiento	11	–	9 279	89 237
Adquisiciones	–	–	2 913	–
Total	**28 838**	**2 767**	**48 414**	**124 054**

[a] No incluye las correspondientes a períodos anteriores.

64. El análisis de los gastos puso de relieve que los asientos en el sistema de contabilidad de la Secretaría y las previsiones de gastos preparadas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura se presentaban de manera diferente. Conciliar estas dos fuentes de información fue difícil, lo cual menoscabó la capacidad para administrar el presupuesto de la operación.

65. **La Junta recomienda que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ponga en marcha, junto con la División de Contaduría General, un mecanismo que vincule directamente los gastos efectivos y los gastos previstos a fin de que la administración del presupuesto sea fiable.**

c) Financiación

66. En el párrafo 47 de su resolución 62/87, la Asamblea General reafirmó el método escogido para la financiación del plan maestro de mejoras de infraestructura, que daba a los Estados Miembros la opción de pagar sus cuotas de una sola vez o a plazos a lo largo de varios años, todos ellos basados en la escala de cuotas del presupuesto ordinario aplicable a 2007, según lo dispuesto en los párrafos 14 a 20 de su resolución 61/251. La Asamblea también decidió que no se harían modificaciones al calendario de pago de esas contribuciones.

67. Las contribuciones correspondientes a 2007 ascendían a 352,8 millones de dólares, frente a los 108,7 millones de dólares correspondientes a 2006. Al 31 de diciembre de 2007 se habían recaudado 226,9 millones de dólares en concepto de cuotas correspondientes a 2007, esto es, el 64,3% de las sumas adeudadas. Doce países[2] optaron por pagar la parte que les correspondía del presupuesto del plan maestro de mejoras de infraestructura de una sola vez, mientras que 180 países optaron por pagarla en plazos iguales distribuidos a lo largo de cinco años. Siete Estados Miembros[3] que en un principio habían optado por escalonar los pagos a lo largo de cinco años pagaron su cuota de una sola vez antes del 31 de diciembre de 2007. Así pues, a final del año, las contribuciones recibidas por adelantado ascendían a 4,2 millones de dólares.

68. El total de contribuciones por recibir al 31 de diciembre de 2007 ascendía a 127,5 millones de dólares, el 98,8% de los cuales corresponde a cuotas para 2007.

69. El plan maestro de mejoras de infraestructura tenía una fuerte corriente de efectivo. Habida cuenta del lento crecimiento de los gastos con respecto al presupuesto inicial, el fondo del plan maestro de mejoras de infraestructura tenía una ingente cantidad de efectivo que le permitía cubrir casi el doble del valor de las obligaciones por liquidar. En consecuencia, hasta la fecha, no se ha retirado ninguna suma de la reserva de capital de operaciones de 45 millones de dólares creada en virtud de la resolución 61/251 de la Asamblea General, que al 31 de diciembre de 2007 estaba casi totalmente dotada de fondos.

70. También en la resolución 61/251, la Asamblea General había aprobado la creación de un mecanismo de carta de crédito con arreglo a un proceso de licitación. No fue necesario emitir la carta de crédito, pues la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura había asegurado que el programa tenía financiación suficiente para cubrir los costos de construcción.

---

[2] Albania, Antigua y Barbuda, Botswana, Brunei Darussalam, Israel, Kazajstán, Madagascar, Mozambique, Nigeria, Omán, Ucrania y Uruguay.

[3] Eslovaquia, Iraq, Islandia, Kirguistán, Kuwait Nicaragua, y Uganda.

71. Sin embargo, en su quinto informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, el Secretario General pidió que se mantuviera la aprobación de la creación de una carta de crédito prevista en la resolución 61/251 (A/62/364, párr. 40).

d) Paso a pérdidas y ganancias de pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes

72. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 6.4 del Reglamento Financiero, la Administración informó a la Junta de que durante el año finalizado el 31 de diciembre de 2007 no se habían pasado a pérdidas y ganancias efectivo, cuentas por cobrar ni bienes correspondientes al plan maestro de mejoras de infraestructura.

e) Pagos a título graciable

73. Como se dispone en el párrafo 5.11 del Reglamento Financiero, la Administración informó a la Junta de que durante el año terminado el 31 de diciembre de 2007 no se habían efectuado pagos a título graciable con cargo al fondo del plan maestro de mejoras de infraestructura.

f) Casos de fraude y presunción de fraude

74. La Administración informó a la Junta de que no había habido casos de fraude o presunción de fraude durante el año terminado el 31 de diciembre de 2007.

D. Agradecimiento

75. 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 y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo por la cooperación y asistencia que le prestaron.

(*Firmado*) Philippe **Séguin**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia
(Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas)
(Auditor Principal)

(*Firmado*) Terence **Nombembe**
Auditor-General de la República de Sudáfrica

(*Firmado*) Reynaldo A. **Villar**
Presidente de la Comisión de Auditoría
de la República de Filipinas

30 de junio de 2008

Anexo

Estado de aplicación de las recomendaciones para el año terminado el 31 de diciembre de 2006[a]

No.	*Resumen de la recomendación*	*Párrafo de referencia*	*Ejercicio económico en que se hizo originalmente*	*Aplicada totalmente*	*Aplicada parcialmente*	*No aplicada*	*Superada por los acontecimientos*	*Total*
1.	Separación de los gastos de funcionamiento y los gastos capitalizados	29	2006			×		
2.	Establecimiento de una junta asesora	34	2004			×		
3.	Mejora de los calendarios	45	2006		×			
4.	Optimización del uso de los locales provisionales	47	2006		×			
5.	Consideración de la repercusión de los retrasos en los costos	50	2006		×			
6.	Realización de los estudios técnicos pospuestos	56	2006	×				
7.	Cumplimiento de las normas de seguridad del país anfitrión	58	2006	×				
8.	Capacidad para desmantelar el edificio de conferencias provisional	60	2006	×				
9.	Decisiones sobre traslados del personal	62	2006		×			
10.	Contratación del Director Ejecutivo	64	2006	×				
11.	Contratación de personal para completar el equipo encargado del plan maestro de mejoras de infraestructura	67	2006	×				
	Total			**5**	**4**	**2**	**–**	**11**
	Porcentaje			**46**	**36**	**18**	**–**	**100**

[a] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 5* (A/62/5 (Vol. V)).

08-38396 (S) 070708 250708