



Sexagésimo séptimo período de sesiones
Temas 130 y 140 del programa provisional*

Presupuesto por programas para el bienio 2012-2013

**Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios
de Supervisión Interna**

Auditoría técnica en profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

**“Los resultados generales relativos a la auditoría técnica en
profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de
infraestructura fueron parcialmente satisfactorios”**

Resumen

De conformidad con la resolución 66/258 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría técnica en profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura, prestando especial atención a las circunstancias que condujeron al sobrecosto proyectado de 433 millones de dólares. La auditoría se llevó a cabo con la asistencia de una empresa de servicios profesionales, seleccionada mediante un proceso de licitación. Los objetivos primordiales de la auditoría incluyeron la determinación de las causas fundamentales del déficit de 433 millones de dólares, las posibles medidas de reducción de gastos y las formas de mantener los costos previstos dentro de los límites del presupuesto.

Sobre la base de la información más reciente presentada a la Asamblea General en marzo de 2012, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura informó de un déficit de financiación de 433 millones de dólares, que comprenden 266 millones de dólares de costos previstos por encima del presupuesto aprobado del plan maestro de mejoras de infraestructura de 1.876 millones de dólares, y el mayor

* A/67/150.



alcance del proyecto aprobado por la Asamblea General sin un aumento correspondiente del presupuesto, incluidos 146 millones de dólares en concepto de costos asociados¹ y 21 millones de dólares para un centro de datos secundario.

En opinión de la OSSI, la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno utilizados por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura que se examinaron fueron parcialmente satisfactorios en lo que se refiere a suministrar garantías razonables respecto de la planificación y ejecución eficaces del proyecto.

Las principales conclusiones de la auditoría fueron las siguientes:

- La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estaba gestionando y controlando el plan adecuadamente habida cuenta de la magnitud, complejidad y duración del programa;
- Las principales causas del sobrecosto actual son justificables en vista del cambio en la estrategia de ejecución, los mayores requisitos de seguridad y los costos asociados no presupuestados. Además, los costos son razonables desde el punto de vista de la obtención de precios de mercado y la adquisición eficiente de todos los servicios mediante procedimientos de concurso o la negociación de las tarifas unitarias establecidas en los distintos contratos;
- La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha adoptado diversas medidas para mitigar el aumento de los gastos, incluidas varias iniciativas de análisis del valor y el permanente control de los costos de las órdenes de cambio. Si bien la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y el director del proyecto han sido cuidadosos en cuanto al examen de las solicitudes de pago y las órdenes de cambio, la auditoría encontró varias esferas posibles en las que se podría recuperar costos.

La auditoría también señaló varias lecciones aprendidas mediante la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura que deberían aplicarse a los futuros proyectos de infraestructura, entre las que cabe mencionar:

- Los beneficios que se obtendrían del establecimiento de un comité oficial de supervisión que tuviera una carta en la que se definieran claramente sus funciones y obligaciones a fin de garantizar que el comité suministrara valiosas aportaciones, ideas y conocimientos especializados a los proyectos complejos, sin reducir la rendición de cuentas del equipo del proyecto;
- La Asamblea General aprobó cambios de estrategia importantes respecto del plan, sin que el correspondiente presupuesto aprobado se ajustara para reflejar estos cambios;
- El Departamento de Gestión debe velar por que en los futuros proyectos de infraestructura se utilice un proceso para reconocer y aprobar, o rechazar, los cambios importantes en los presupuestos iniciales.

¹ Los costos asociados incluyen los gastos de funcionamiento derivados del plan maestro de mejoras de infraestructura, pero que no están incluidos en el presupuesto aprobado, como los gastos generales de funcionamiento, mobiliario y equipo de los locales no provisionales, y sistemas de seguridad de los locales provisionales.

El Departamento de Gestión señaló que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura no estaba de acuerdo con la calificación de “parcialmente satisfactoria” correspondiente a las esferas de la gobernanza, la gestión del riesgo y el control interno. El informe de auditoría reflejaba el hecho de que la gobernanza general del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se estableció de una manera y en un formato normales para un proyecto de su magnitud y complejidad; de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estaba gestionando y controlando el proyecto adecuadamente en vista de la magnitud, complejidad y duración del programa; y de que los gastos globales del plan parecían razonables, habida cuenta de que la gran mayoría de los costos se adquirieron mediante procedimientos de concurso. Además, el informe de auditoría señala que el proyecto incluye un proceso de gestión del riesgo, cuyos informes se utilizan activamente en relación con los procesos de adopción de decisiones. Aunque la auditoría encontró varias esferas posibles de recuperación de costos y experiencia adquirida, ninguna de las cuestiones que guardaba relación con las recomendaciones se consideró suficientemente grave como para afectar a la ejecución del proyecto. Los lectores del informe de la OSSI se llevarán la impresión de que el plan no contiene suficientes controles.

La OSSI estima que la auditoría detectó deficiencias importantes en la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno, de índole tal que pueden poner en peligro una garantía razonable en lo referente al logro de los objetivos institucionales o de control del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluida la ejecución del proyecto dentro de los límites del presupuesto. Por estas razones, la OSSI sostiene que la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno examinados son parcialmente satisfactorios a la hora de ofrecer garantías razonables sobre la planificación y ejecución eficaces del plan maestro de mejoras de infraestructura.

La OSSI formuló 26 recomendaciones a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y al Departamento de Gestión con miras a un mayor fortalecimiento de los controles internos, que se aceptaron en su totalidad.

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	5
II. Objetivo y alcance.....	5
III. Resultados de la auditoría.....	5
A. Gestión del riesgo y planificación estratégica	8
B. Presentación de informes sobre la gestión del programa.....	15
C. Indicadores y mecanismos de vigilancia de la ejecución.....	24
D. Marco reglamentario.....	26
Anexo	
Observaciones del Departamento de Gestión relativas al proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría técnica en profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura	31

I. Antecedentes

1. De conformidad con la resolución 66/258 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría técnica en profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura, prestando especial atención a las circunstancias que condujeron al sobrecosto proyectado de 433 millones de dólares. La auditoría se llevó a cabo con la asistencia de una empresa de servicios profesionales, seleccionada mediante un proceso de licitación. Las conclusiones de la auditoría y las recomendaciones dimanadas de esta se resumen en el presente informe.

II. Objetivo y alcance

2. Los objetivos primordiales de la auditoría fueron, entre otros, determinar las causas fundamentales del déficit de 433 millones de dólares, las posibles medidas de reducción de gastos y las formas de mantener los costos proyectados dentro de los límites del presupuesto.

3. Para esta auditoría se pusieron a prueba los principales controles siguientes:

a) Gestión del riesgo y planificación estratégica: controles que ofrezcan garantías razonables de que los riesgos relacionados con el plan maestro de mejoras de infraestructura se detecten, evalúen y mitiguen;

b) Presentación de informes sobre la gestión del programa: controles que ofrezcan garantías razonables de que existe un sistema para informar de la ejecución del programa, incluido el desempeño financiero, en forma oportuna, precisa y completa;

c) Indicadores y mecanismos para la vigilancia de la ejecución: controles que ofrezcan garantías razonables de que se establezcan mecanismos de medición apropiados y se informe de ellos para la gestión eficaz de las actividades de proyectos;

d) Marco normativo: controles que ofrezcan garantías razonables de que se han establecido políticas y procedimientos relativos al plan maestro de mejoras de infraestructura, y de que se aplican de manera sistemática.

4. Se evaluaron los principales controles respecto de los objetivos de control que figuran en el cuadro 1 *infra*. Algunos objetivos de control (que en el cuadro se indican como no aplicables) no recaían en el ámbito de esta auditoría.

5. La OSSI realizó la auditoría entre mayo y julio de 2012.

6. Las observaciones formuladas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y el Departamento de Gestión se consignan en cursiva más abajo.

III. Resultados de la auditoría

7. En opinión de la OSSI, la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura que se examinaron fueron parcialmente satisfactorias a la hora de ofrecer garantías razonables sobre la planificación y la ejecución eficaces del proyecto.

8. La gestión del riesgo y la planificación estratégica de las operaciones se examinaron para determinar las principales causas del sobre costo, que habían dado por resultado el déficit de financiación de 433 millones de dólares. Los gastos de alquiler se consideraron competitivos respecto de los datos del mercado, y los honorarios profesionales se ajustaban a las normas del sector como porcentaje de los costos de construcción. La mayoría de los costos asociados con el plan maestro de mejoras de infraestructura fueron objeto de un proceso de licitación. Por consiguiente, los gastos globales se consideraron razonables en función del alcance de las obras ejecutadas. Los mecanismos de gobernanza del proyecto incluyen un comité directivo sobre costos asociados, una junta consultiva sobre cuestiones de diseño y reuniones de gestión con los interesados. No hay un órgano único que se encargue en forma general de vigilar los costos, el calendario y el alcance. Además, la gestión del riesgo del proyecto se habría beneficiado de un mayor grado de análisis cuantitativos.

9. El examen de la presentación de informes sobre la gestión del programa puso de relieve el hecho de que el presupuesto no había incluido los costos asociados ni se había revisado tras el cambio de estrategia. Los 59 millones de dólares restantes de los fondos para imprevistos tal vez no fueran suficientes para la finalización del plan. Se detectaron algunos ámbitos en que podrían hacerse economías o recuperar gastos, pero estos no serían significativos en vista del déficit presupuestario previsto.

10. El examen de los indicadores y mecanismos de vigilancia de la ejecución dio por resultado la observación de que debía aumentarse el uso de mecanismos de medición en el diseño y la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura y los futuros proyectos.

11. En lo que respecta al marco normativo, podrían elaborarse políticas y procedimientos en torno a la presupuestación y vigilancia de futuros proyectos de infraestructura de gran magnitud. También se formularon observaciones relativas a los aspectos contractuales de los recargos por los seguros y las tarifas de mano de obra, y la necesidad de actualizar el manual del proyecto.

12. Se evaluaron los cuatro principales controles y se los calificó como parcialmente satisfactorios. La calificación general figura en el cuadro 1 *infra*.

Cuadro 1

Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de los principales controles para la planificación y ejecución eficaces del proyecto, por objetivo de control

Principales controles	Objetivos de control			
	Operaciones eficientes y eficaces	Presentación de informes financieros y de funcionamiento precisos	Salvaguardia de los activos	Cumplimiento de los mandatos, reglamentaciones y normas
a) Gestión del riesgo y planificación estratégica	Parcialmente satisfactoria	Parcialmente satisfactoria	Parcialmente satisfactoria	Parcialmente satisfactoria

<i>Principales controles</i>	<i>Objetivos de control</i>			
	<i>Operaciones eficientes y eficaces</i>	<i>Presentación de informes financieros y de funcionamiento precisos</i>	<i>Salvaguardia de los activos</i>	<i>Cumplimiento de los mandatos, reglamentaciones y normas</i>
b) Presentación de informes sobre la gestión del programa	Parcialmente satisfactoria	Parcialmente satisfactoria	Parcialmente satisfactoria	Parcialmente satisfactoria
c) Indicadores y mecanismos de vigilancia de la ejecución	Parcialmente satisfactorios	Parcialmente satisfactorios	Parcialmente satisfactorios	No se aplica
d) Marco normativo	Parcialmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio

13. *El Departamento de Gestión señaló que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura no estaba de acuerdo con la calificación de “parcialmente satisfactoria” correspondiente a las esferas de la gobernanza, la gestión del riesgo y el control interno. El informe de auditoría reflejaba el hecho de que la gobernanza general del proyecto se estableció de una manera y en un formato normales para un proyecto de su magnitud y complejidad; de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estaba gestionando y controlando el proyecto adecuadamente en vista de la magnitud, complejidad y duración del programa; y de que los gastos globales del plan parecían razonables, habida cuenta de que la gran mayoría de los costos se adquirieron mediante procedimientos de concurso. Además, el informe de auditoría señala que el proyecto incluye un proceso de gestión del riesgo, cuyos informes se utilizan activamente en relación con los procesos de adopción de decisiones. Aunque la auditoría encontró varias esferas posibles de recuperación de costos y experiencia adquirida, ninguna de las cuestiones que guardaba relación con las recomendaciones se consideró suficientemente grave como para afectar a la ejecución del proyecto. Los lectores del informe de la OSSI se llevarán la impresión de que el plan no contiene suficientes controles.*

14. La OSSI estima que la auditoría detectó deficiencias importantes en la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno, de índole tal que pueden poner en peligro una garantía razonable en lo referente al logro de los objetivos institucionales o de control del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluida la ejecución del proyecto dentro de los límites del presupuesto. Por estas razones, la OSSI sostiene que la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno examinados son parcialmente satisfactorios a la hora de ofrecer garantías razonables sobre la planificación y ejecución eficaces del plan maestro de mejoras de infraestructura.

A. Gestión del riesgo y planificación estratégica

1. Causas de los sobrecostos

15. A marzo de 2012, se estimaba que el costo de terminación del proyecto ascendía a 2.420 millones de dólares, lo que incluía 2.140 millones de dólares de gastos del plan maestro de mejoras de infraestructura, 167 millones de dólares de costos asociados y costos del centro de datos secundario, 100 millones de dólares de reorganización del espacio para mejorar la seguridad y 11 millones de dólares para la ampliación del alcance del proyecto financiada con cargo a donaciones de Estados Miembros. Como se consigna en el cuadro 2 infra, se han contraído obligaciones por 1.850 millones de dólares, principalmente por medio de contratos de diseño y construcción, y se han pagado 1.270 millones de dólares.

Cuadro 2

Resumen de los costos del plan maestro de mejoras de infraestructura

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

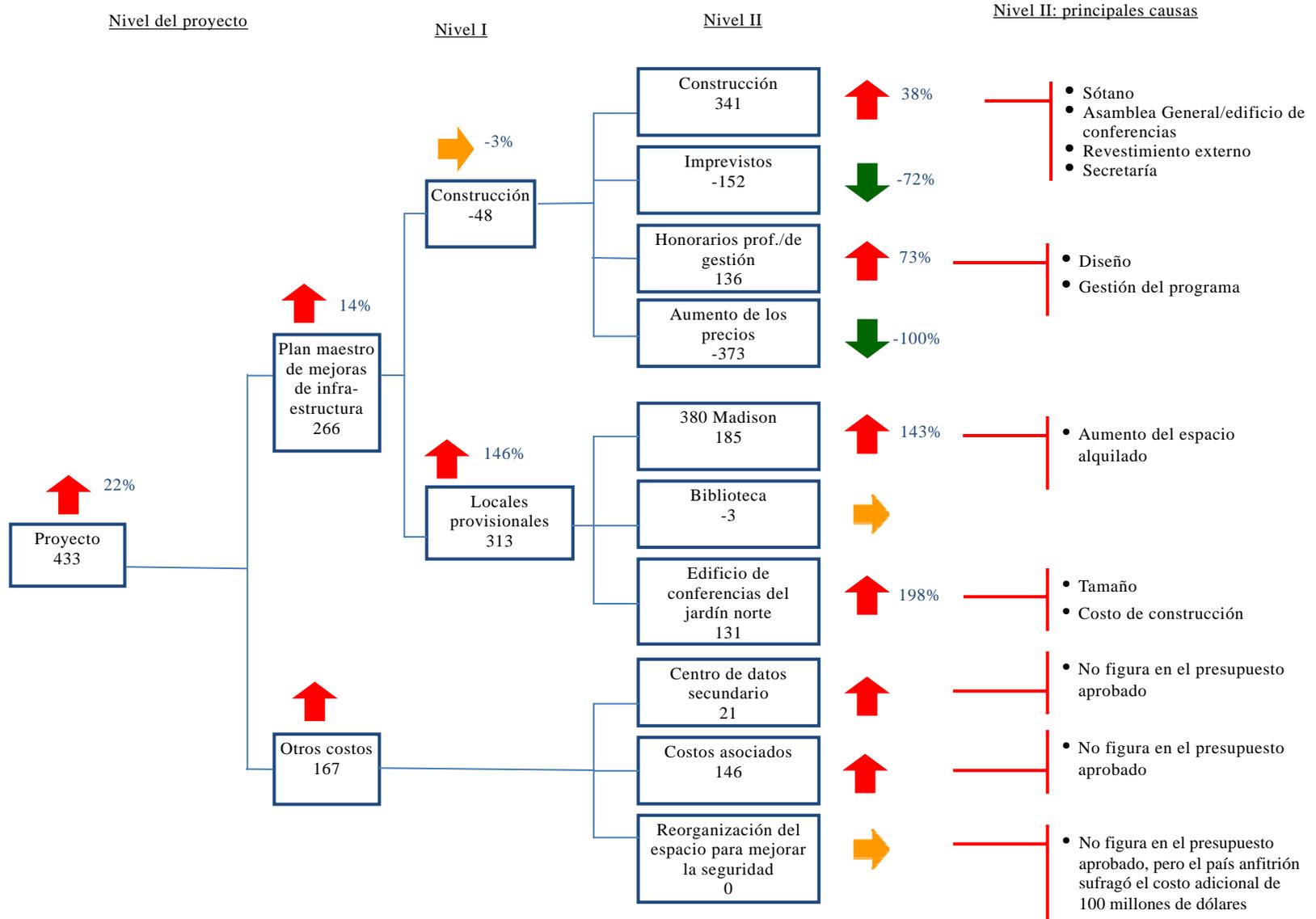
<i>Descripción</i>	<i>Presupuesto y financiación aprobados</i>	<i>Costo estimado de terminación en marzo de 2013</i>	<i>Diferencia (presupuesto aprobado menos proyección)</i>	<i>Obligaciones contraídas^a</i>	<i>Desembolsos^a</i>
Costos del plan maestro de mejoras de infraestructura	1 876	2 142	(266)	1 688	1 196
Costos asociados y centro de datos secundario	–	167	(167)	96	65
Reorganización del espacio para mejorar la seguridad	100	100	–	68	12
Ampliación del alcance del proyecto financiada con donaciones de los Estados Miembros	11	11	–	Incluido en el plan maestro de mejoras de infraestructura	Incluido en el plan maestro de mejoras de infraestructura
Total	1 987	2 420	(433)	1 852	1 273

^a Informe de gastos totales al 2 de abril de 2012 correspondiente al mes de marzo de 2012.

16. El actual déficit previsto asciende a 433 millones de dólares, incluidos 266 millones imputables a los costos del plan maestro de mejoras de infraestructura y 167 millones de costos adicionales debidos a la ampliación del alcance del proyecto aprobada por la Asamblea General. Pueden establecerse tres categorías principales de gastos, a saber: costos de construcción, locales provisionales y otros gastos. Utilizando datos de los informes del Secretario General y el informe mensual correspondiente a marzo de 2012 de la empresa de gestión del programa, se elaboró el siguiente árbol de costos para ilustrar las causas del déficit de 433 millones de dólares.

Cuadro 3
Principales causas de los sobrecostos

(En millones de dólares de los Estados Unidos; las flechas y los porcentajes indican las diferencias entre la estimación de marzo de 2012 hasta la finalización del proyecto y el presupuesto aprobado)



a) Construcción*Nivel I*

17. Los costos de construcción, incluidos los honorarios profesionales y los costos de gestión, aumentaron en 477 millones de dólares, que se compensaron mediante la utilización de reservas para imprevistos y aumentos de precios de 525 millones de dólares, lo que dio por resultado una reducción neta de 48 millones de dólares.

Nivel II

18. Los costos de construcción aumentaron en 341 millones de dólares, en parte imputables a condiciones imprevistas sobre el terreno y a un cambio en la estrategia de ejecución del proyecto. Los costos se desglosan del siguiente modo:

a) Primero, 293 millones de dólares correspondieron a aumentos en el subproyecto del sótano, derivados principalmente de la remoción de amianto y la demolición, la infraestructura de los equipos mecánicos, eléctricos y de fontanería, el transporte vertical y cambios en la sala de cuadros eléctricos B;

b) Segundo, 84 millones de dólares correspondieron a aumentos imputables al edificio de la Asamblea General y el edificio de conferencias, principalmente como resultado de cambios en el diseño de las estructuras de acero para aumentar la seguridad, condiciones imprevistas causadas por debilidades en el hormigón, la remoción de amianto y plomo, una mayor protección contra incendios y penetraciones de las vigas en el muro cortina;

c) Tercero, 80 millones de dólares correspondieron a aumentos imputables al revestimiento externo como resultado de una mayor protección contra explosiones y cambios en materia de seguridad;

d) Cuarto, 73 millones de dólares correspondieron a aumentos imputables al edificio de la Secretaría en relación con la calefacción, la ventilación y el aire acondicionado, la remoción de amianto y cambios estructurales en las plantas superiores;

e) Quinto, 77 millones de dólares correspondieron a aumentos de componentes más pequeños del plan maestro de mejoras de infraestructura, en particular las grúas, la Biblioteca, la seguridad, la protección adicional contra explosiones, las instalaciones audiovisuales, los trabajos en la obra y la fase previa a la construcción;

f) Sexto, se obtuvo una reducción de 266 millones de dólares mediante transferencias de los presupuestos correspondientes a condiciones generales, opciones adicionales, honorarios y financiación adicional de donaciones voluntarias.

19. Los honorarios profesionales y los costos de gestión aumentaron en 136 millones de dólares, principalmente como resultado de cambios en la estrategia de construcción, consistentes en aumentos de 70 millones de dólares en honorarios profesionales, 45 millones de dólares en costos de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y la empresa de gestión del programa, y 21 millones de dólares con cargo a otras partidas, como la vigilancia de la calidad del aire en relación con la remoción de amianto.

20. Los fondos para imprevistos y los aumentos de precios previstos disminuyeron en 525 millones de dólares, y en marzo de 2012 la estimación del costo de terminación del proyecto era de 59 millones de dólares.

b) Locales provisionales

Nivel I

21. Los costos de locales provisionales aumentaron en 313 millones de dólares.

Nivel II

22. Los costos del edificio de conferencias del jardín norte aumentaron en 131 millones de dólares, principalmente debido a la adición de 98.000 pies cuadrados (9.100 metros cuadrados).

23. Los gastos de alquiler y equipamiento de locales provisionales aumentaron 185 millones de dólares, desglosados del siguiente modo: 99 millones en gastos de alquiler debido a un aumento de 667.000 pies cuadrados (62.000 metros cuadrados) arrendados; 40 millones de dólares de gastos de equipamiento para locales provisionales adicionales en 305 East 46th Street, UNDC-I (One United Nations Plaza), UNDC-II (Two United Nations Plaza), el edificio del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, el edificio Teachers y el edificio de la Cooperativa Federal de Ahorros y Préstamos de las Naciones Unidas (UNFCU), que no estaban previstos; 10 millones de dólares de mobiliario para locales provisionales; 19 millones de gastos adicionales relacionados con el equipamiento de 380 Madison Avenue; y 17 millones de gastos adicionales de diseño.

24. Los gastos correspondientes a la Biblioteca Dag Hammarskjöld disminuyeron en 3 millones de dólares debido a una reducción de las necesidades de locales provisionales.

c) Otros gastos: nivel de proyectos

25. Se proyectan otros gastos de 267 millones de dólares que no se previeron en el presupuesto aprobado. Incluyen costos asociados de 146 millones, costos de reorganización del espacio para mejorar la seguridad de 100 millones y costos del centro de datos secundario de 21 millones.

26. En general, se detectaron las siguientes causas fundamentales de los sobrecostos:

a) Cambios en la estrategia de ejecución del proyecto, que afectaron a los costos del plan maestro de mejoras de infraestructura, a saber:

i) Un plan inicial de construcción de locales provisionales fuera de la Sede de las Naciones Unidas, el edificio UNDC-5, que habría permitido al personal trasladarse a locales fuera de la Sede de una sola vez, reduciendo al mínimo la necesidad de locales provisionales alquilados, pero que no obtuvo aprobación reglamentaria;

ii) La estrategia IV, una nueva estrategia elaborada en respuesta al fracaso del plan de construcción del edificio UNDC-5, con el objeto de trasladar al

personal en etapas fuera de la Sede durante las obras, lo que determinó la necesidad de alquilar locales provisionales;

iii) La estrategia acelerada IV, otro cambio de estrategia adoptado para acelerar el calendario final de las obras y trasladar al personal fuera de la Sede de una sola vez, lo cual incrementó la necesidad de alquilar locales provisionales fuera de la Sede;

- b) Cambios de liderazgo durante las modificaciones de la estrategia;
- c) Costos asociados no presupuestados;
- d) Aumento de las necesidades de seguridad.

2. Un nivel de gastos razonable

27. Como puede observarse en el cuadro 4 *infra*, la mayoría de los gastos del plan maestro de mejoras de infraestructura fueron objeto de un proceso de licitación a fin de promover el logro de la mejor relación precio-calidad de conformidad con las políticas de las Naciones Unidas, o de supervisión por otros departamentos de la Organización. Además, los costos de alquiler resultaron competitivos al compararse con los datos del mercado, y los honorarios profesionales se ajustaban a las normas del sector como porcentaje de los costos de construcción. Por consiguiente, los gastos globales del plan maestro de mejoras de infraestructura eran razonables en función del alcance de las obras realizadas.

Cuadro 4

Análisis de las adquisiciones

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Suma estimada a la terminación del proyecto</i>	<i>Tipo de costo</i>	<i>Tipo de adquisición</i>	<i>Observaciones</i>
986	Costos de construcción	Licitación	Los costos de construcción se adquirieron mediante contratos de precio máximo garantizado con costos comerciales licitados públicamente
345	Honorarios profesionales	Mejor relación precio-calidad	Servicios de arquitectura, ingeniería y asesoramiento adquiridos mediante un enfoque de mejor relación precio-calidad y enmiendas negociadas
278	Otros costos y costos departamentales	Gastos de funcionamiento	Costos asociados gestionados por otros departamentos de las Naciones Unidas
195	Costos de alquiler	Precios de mercado	Alquileres de locales provisionales adquiridos a precios de mercado
126	Órdenes de cambio de la construcción	Negociación	Las órdenes de cambio se negociaban sobre la base de precios unitarios acordados
490	Costos pendientes	No se dispone de datos	Costos aún no adquiridos
2 420	Total		

3. Gobernanza del proyecto

28. La gobernanza general del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se estableció de una manera y en un formato normales para un proyecto de esta magnitud y complejidad. Un equipo experimentado de gestión de diseño y construcción, familiarizado con la supervisión de grandes programas de construcción y con las prácticas del sector de la construcción de la ciudad de Nueva York está ejecutando el plan. El equipo de gestión incluye una empresa de gestión del programa externa, así como personal especializado de servicios jurídicos, de adquisiciones y gestión de instalaciones. Si bien la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura está encabezada por un ejecutivo con experiencia en el sector de la construcción responsable de la aplicación del plan, los comités de supervisión existentes (por ejemplo, el Comité Directivo sobre Costos Asociados y la Junta Consultiva, así como las reuniones celebradas por el Departamento de Gestión) no cumplen la función de vigilar los costos, el calendario ni el alcance. Un comité directivo integrado por representantes del personal directivo superior y otros interesados fundamentales suele ejercer la función de supervisión.

Recomendación 1

El Departamento de Gestión debería velar por que los futuros proyectos de infraestructura de gran magnitud tuvieran un comité oficial de supervisión u órgano de gobernanza entre el equipo del proyecto y la Asamblea General, sin que ello redujera la rendición de cuentas del equipo del proyecto. Además, debería haber un documento o carta que definiera claramente las funciones y responsabilidades del comité de supervisión. Estas funciones y responsabilidades deberían equilibrarse cuidadosamente de modo que aportaran contribuciones, ideas y conocimientos técnicos valiosos a proyectos complejos. El comité de supervisión debería recibir informes mensuales resumidos de ejecución de auditoría e informes “consola” de evaluación y suministrar aportaciones sobre decisiones importantes sobre el proyecto de manera oportuna.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 1 y afirmó que se aplicaría una vez finalizado el plan maestro de mejoras de infraestructura, o con anterioridad a la formulación de futuros proyectos de infraestructura de gran magnitud, si ello ocurriera antes.

4. Gestión del riesgo del proyecto

29. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura aplica un proceso de gestión del riesgo dirigido por la empresa de gestión del programa. Si bien este proceso no se definió en el manual del proyecto ni en un plan de gestión del riesgo, se presentó en el último informe anual sobre riesgos preparado en octubre de 2011. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura usa el examen y el informe anual sobre riesgos para determinar y clasificar los riesgos del proyecto, así como para actualizar el registro de riesgos. El informe sobre riesgos y el registro de riesgos se están utilizando para gestionar activamente la adopción de decisiones relativas al proyecto. No obstante, el proceso es solo cualitativo y no incluye un análisis cuantitativo para determinar la probabilidad y las repercusiones financieras

de cada uno de los riesgos, y no se utiliza como un instrumento adicional para determinar la suma para imprevistos que se requiere.

Recomendación 2

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería considerar la posibilidad de actualizar el registro de riesgos mediante un análisis cuantitativo centrado en los riesgos relacionados con el proyecto a fin de determinar si el saldo para imprevistos es suficiente para el resto del plan. En el caso de futuros proyectos de infraestructura, las Naciones Unidas deberían llevar a cabo una evaluación cuantitativa del riesgo, de conformidad con la práctica del sector, en relación con proyectos de gran magnitud o complejos, y actualizarla en forma periódica a lo largo de la ejecución del proyecto.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 2 y señaló que esta tenía dos componentes separados, a saber: la primera parte se refería al plan maestro de mejoras de infraestructura y la segunda a futuros proyectos de infraestructura de la Organización. El Departamento de Gestión estuvo de acuerdo con ambas partes de la recomendación e indicó que tenían distintos funcionarios responsables y fechas de ejecución. El registro de riesgos se actualizaría durante la evaluación anual de riesgos en octubre de 2012 y se presentarían a la Asamblea General los resultados de la evaluación cuantitativa del riesgo y los fondos para imprevistos necesarios durante la continuación de su sexagésimo séptimo período de sesiones en el segundo trimestre de 2013, o en su sexagésimo octavo período de sesiones en el cuarto trimestre de 2013. En lo que respecta a la segunda parte de la recomendación, en el futuro todos los proyectos grandes y complejos serían objeto de una evaluación del riesgo, que se actualizaría en forma periódica a lo largo de la ejecución del proyecto.

5. Estudio de viabilidad

30. En el informe del Secretario General sobre el plan maestro de mejoras de capital (A/55/117 y Add.1) se propuso un claro estudio de viabilidad, en el que se presentaron objetivos a la Asamblea General. No obstante, el diseño y la renovación de la Biblioteca Dag Hammarskjöld y el anexo sur se han suspendido y no se han completado debido a preocupaciones de seguridad relativas a la proximidad de la rampa de la autopista Franklin D. Roosevelt East River Drive de la calle 42. El hecho de que no se renueven la Biblioteca Dag Hammarskjöld y el anexo sur, con un costo presupuestado 65 millones de dólares, constituirá un objetivo institucional no cumplido, a saber, que es necesario que el complejo de la Sede consuma energía eficientemente, no contenga materiales peligrosos, cumpla con las normas sobre construcción, protección contra incendios y prevención de accidentes de la ciudad anfitriona y sea accesible para todos.

Recomendación 3

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería recabar el asesoramiento de la Asamblea General lo antes posible sobre la estrategia relativa a la Biblioteca Dag Hammarskjöld y el edificio del anexo sur e informar de las consecuencias en cuanto a los costos y el calendario, de manera que las obligaciones financieras futuras quedaran claramente definidas.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 3 y afirmó que se propondría un curso de acción a la Asamblea General en el décimo informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura, de próxima aparición.

B. Presentación de informes sobre la gestión del programa**1. Costos asociados**

31. El presupuesto aprobado no incluía costos asociados, lo que dio lugar a un déficit estimado de 146,8 millones de dólares a marzo de 2012. Los costos asociados incluyen partidas relacionadas con distintos departamentos de las Naciones Unidas, como gastos adicionales de funcionamiento en materia de seguridad, depósito de archivos y muebles.

Recomendación 4

El Departamento de Gestión debería velar por que, en el futuro, los proyectos de infraestructura de las Naciones Unidas incluyeran un presupuesto para costos asociados, además de los costos directos reales de construcción, y se llevara a cabo un proceso de presupuestación con los distintos departamentos pertinentes.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 4 y afirmó que prepararía solicitudes presupuestarias para futuros proyectos de infraestructura que incluyeran costos directos y asociados, pero que, en última instancia, la responsabilidad de la aprobación del presupuesto recaía en la Asamblea General.

2. Consecuencias presupuestarias debidas a un cambio de estrategia

32. El cambio de la estrategia IV a la estrategia acelerada IV modificó considerablemente el plan maestro de mejoras de infraestructura. Aunque la Asamblea General aprobó la estrategia IV, el correspondiente presupuesto aprobado no se ajustó para reflejar este cambio.

Recomendación 5

El Departamento de Gestión debería velar por que los futuros proyectos de infraestructura contaran con un proceso para reconocer y aprobar, o rechazar, las consecuencias importantes para los presupuestos iniciales.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 5 y afirmó que garantizaría que los futuros proyectos de infraestructura contaran con un proceso para abordar y resolver las consecuencias importantes para los presupuestos iniciales, pero que, en última instancia, la responsabilidad de la aprobación del presupuesto recaía en la Asamblea General.

La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General convenía en que la orientación respecto de la vigilancia de los progresos y los gastos referentes a los proyectos de infraestructura era limitada y que actualmente la Secretaría adaptaba la orientación existente sobre los gastos de funcionamiento, junto con los mandatos concretos de la Asamblea General, para vigilar los progresos y la ejecución del presupuesto. La adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) en 2014 exigiría que la Secretaría examinara su contabilidad de activos fijos, incluido el reconocimiento de contratos de construcción de largo plazo y otros gastos capitalizados. Esto representaba una buena oportunidad para examinar en forma pormenorizada la idoneidad de los procedimientos vigentes relativos a la presupuestación y vigilancia de grandes proyectos de infraestructura y mejoraría la corriente de información sobre gestión, al tiempo que garantizaría el cumplimiento de las IPSAS por la Organización.

33. Se ha utilizado aproximadamente el 90% de la partida presupuestaria para imprevistos, en tanto que solo se ha utilizado el 50% del presupuesto total del plan maestro de mejoras de infraestructura. Los 59 millones de dólares restantes de la partida para imprevistos tal vez no sean suficiente para el resto del plan, especialmente si se tiene en cuenta el historial de órdenes de cambio y las condiciones imprevistas sobre el terreno hasta la fecha.

Recomendación 6

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería cuantificar los riesgos que subsisten, incluida la experiencia adquirida de los subproyectos finalizados, para determinar si el saldo de la partida para imprevistos es suficiente para finalizar las obras restantes.

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura aceptó la recomendación 6 y afirmó que procuraría elaborar una metodología para cuantificar los riesgos, a fin de determinar si el saldo de la partida para imprevistos era suficiente para finalizar las obras restantes. Se actualizaría el registro de riesgos durante la evaluación anual de riesgos de octubre de 2012. Los resultados de la evaluación cuantitativa de los riesgos y la partida para imprevistos que se necesitaría se presentarían a la Asamblea General en la continuación de su sexagésimo séptimo período de sesiones que se celebraría en el segundo trimestre de 2013, o en el sexagésimo octavo período de sesiones que tendría lugar en el cuarto trimestre de 2013.

3. Posibles economías o recuperación de gastos

34. Se analizó una muestra de órdenes de cambio de la construcción y solicitudes de pago para los subproyectos del sótano, la Secretaría y el edificio de conferencias del jardín norte para establecer las posibles esferas de recuperación de gastos. Las órdenes de cambio utilizadas en la muestra representaron 34,2 millones de dólares, es decir, el 27% del valor total aprobado de la orden de cambio de la construcción del plan maestro de mejoras de infraestructura. Las solicitudes de pago examinadas ascendieron a 549 millones de dólares, el 74% del valor total de los contratos de construcción de los tres subproyectos hasta el 30 de abril de 2012, y 17,8 millones para el mes de la muestra. Se examinaron las órdenes de cambio para determinar si cumplían con los contratos y procesos del plan, si los costos eran razonables y si correspondía pagarlos, en tanto que las solicitudes de pago se examinaron para establecer si se ajustaban a los contratos y procesos del plan, si contaban con la documentación de apoyo apropiada, si se conciliaban las partidas para imprevistos y la utilización de reservas, y si se habían calculado correctamente los honorarios y seguros. Si bien la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y la empresa de gestión del programa habían sido cuidadosas en su revisión de las solicitudes de pago y órdenes de cambio de ese mes, el análisis reveló varias esferas posibles de recuperación de gastos. Las que se consignan en las conclusiones expuestas más abajo simplemente reproducen la muestra examinada y no se han extrapolado para abarcar la totalidad de órdenes de cambio y solicitudes de pago relacionadas con el plan.

35. Se señalaron las siguientes esferas posibles para la recuperación de gastos:

a) Una orden de cambio para el sótano de 2,08 millones de dólares incluía tarifas de mano de obra que excedían a las que figuraban en los contratos comerciales y no se fundamentaban en pruebas de que realmente se hubieran pagado tarifas superiores a los correspondientes trabajadores sindicados. El valor de estos pagos para la orden de cambio ascendía a unos 35.000 dólares y el director de obra calcularía y acreditaría esta suma durante el proceso de cierre de los contratos de subproyectos. Esta cuestión afectaba a un número indeterminado de órdenes de cambio y solicitudes de fondos de reserva anteriores;

b) Una orden de cambio de la Secretaría incluyó costos de un subcontratista por 650.000 dólares por paredes de mampostería en seco. Sin embargo, la estimación de costos del subcontratista ascendía a 580.000 dólares, una diferencia de 70.000 dólares. La empresa de gestión del programa afirmó que se había realizado una estimación independiente de la orden de cambio que determinó que la suma solicitada era razonable y por consiguiente no se llevó a cabo ningún otro examen con anterioridad a la aprobación de la orden de cambio;

c) Una orden de cambio respecto del edificio de conferencias del jardín norte de 1,48 millones de dólares incluía recargos incorrectos de aproximadamente 9.000 dólares correspondientes a gastos generales e ingresos derivados del equipo;

d) Una orden de cambio relativa al edificio de conferencias del jardín norte por 3,96 millones de dólares incluía tarifas de mano de obra altas no cuestionadas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Se comparó una muestra de las tarifas de mano de obra de la orden de cambio con las tarifas acordadas más recientemente. Según esta muestra, se estimaba que las tarifas de mano de obra sobrevaloradas en esta orden de cambio representaron aproximadamente 80.000 dólares;

e) Tres órdenes de cambio relativas al edificio de conferencias del jardín norte incluían recargos del 15% sobre partidas no permitidas en virtud del contrato comercial. El efecto estimado de este recargo fue de unos 82.000 dólares en un orden de cambio y un total de 25.000 dólares para las otras dos.

Recomendación 7

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería:

a) **Garantizar que el director de obra señalara los costos asociados con los pagos no justificados de tarifas superiores a las establecidas y confirmar el examen del director de obra de los créditos apropiados de subproyectos en curso y cerrados con anterioridad;**

b) **Examinar todas las estimaciones de costos de los subcontratistas incluidas en la documentación de las órdenes de cambio para verificar que fueran precisas y tuvieran el alcance apropiado;**

c) **Analizar todas las demás órdenes de cambio que incluían recargos de precio de equipo, tarifas de mano de obra que no cumplían los requisitos establecidos y recargos en partidas no permitidos en virtud de los contratos comerciales;**

d) **Emitir órdenes de cambio revisadas o que excluyeran los cargos excesivos detectados, según proceda.**

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 7 y afirmó que tomaría medidas para proseguir el examen, teniendo presente que la aplicación plena de la recomendación solo podía lograrse al final del proyecto. Esta recomendación probablemente tendría consecuencias presupuestarias. El alcance y la duración de la labor de la empresa de gestión del programa encargada de ponerla en práctica aumentarían.

36. El consultor en materia de integridad señaló posibles problemas respecto de los cargos por las horas trabajadas del subcontratista encargado del sótano. No se renovaron los servicios de este subcontratista al término del contrato inicial. El importe total imputado a este subcontratista fue de 13,36 millones de dólares, y se hicieron pagos por un valor de 13,25 millones de dólares. No se tenían pruebas de que se hubieran examinado los pagos efectuados a este contratista.

Recomendación 8

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería llevar a cabo un examen completo de las solicitudes de pago del subcontratista encargado del sótano, incluida la conciliación con las planillas de horarios, para fines de recuperación de costos.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 8 y afirmó que adoptaría medidas para ponerla en práctica, teniendo en cuenta que la aplicación plena de la recomendación solo podría lograrse al término del proyecto en 2014, momento en que se preveía la finalización de las obras del sótano. De conformidad con la práctica establecida, esto se llevaría a cabo como parte del proceso normal de examen.

37. Las solicitudes de pago del subcontratista de mano de obra se preparaban sobre la base del tiempo y los materiales utilizados. Los obreros tal vez trabajaban en distintos subproyectos un día o una semana determinados, lo cual dificultaba la conciliación de las solicitudes de pago con las planillas de horarios. Muchas solicitudes de pago de subproyectos debían revisarse para verificar que no se cobrase dos veces por el mismo trabajo y que se pagasen las horas extraordinarias correspondientes. La empresa de gestión de programas y el consultor en materia de integridad habían indicado que no llevaban a cabo ese nivel de conciliación. Además, el horario de trabajo de algunos trabajadores y operadores de grúa era inusual. Por ejemplo, en una solicitud de pago relativa al edificio de la Secretaría el número de horas de trabajo de algunos operadores de grúa que figuraba era de hasta 18 horas por día. Las horas extraordinarias de los operadores de grúa se pagaban el doble, lo cual era considerablemente más costoso para el plan maestro de mejoras de infraestructura que el plus por turnos especiales de un segundo o tercer equipo. La empresa de gestión del programa no vigilaba el calendario de trabajo de los subcontratistas, tarea que según consideraba, competía al director de obra.

Recomendación 9

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería conciliar las solicitudes de pago por tiempo y materiales de los subcontratistas de mano de obra de los diferentes subproyectos, con la nómina de sueldos certificada a fin de confirmar que se habían cobrado las horas y las horas extraordinarias correspondientes. Además, la Oficina debería revisar los horarios de trabajo para determinar que eran correctos y evaluar opciones de menor costo.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 9 y afirmó que pediría a la Oficina que adoptara medidas inmediatas con miras a su aplicación plena a más tardar en diciembre de 2013. Las condiciones contractuales con el director de obra preveían un examen de todos los registros. Este examen dependería de la aprobación de financiación adicional por la Asamblea General, ya que suponía trabajo adicional que deberían realizar el director de obra o la empresa de gestión del programa.

38. Se aplicó el porcentaje impositivo total para el seguro de desempleo estatal y federal a todas las horas de trabajo facturadas sobre la base del tiempo y los materiales utilizados sin tener en cuenta los topes salariales establecidos. La evaluación de las tarifas de mano de obra incluidas en la solicitud de pago relativa al edificio de la Secretaría del subcontratista de mano de obra reveló que el recargo anual imputado a ambos tipos de seguro sería de unos 4.500 dólares por trabajador calificado. Además, esta cuestión se agravaría si el trabajador hiciera horas extraordinarias durante el año, lo cual era una práctica habitual. Si bien estas tarifas de mano de obra recuperaban sobradamente los costos de ambos tipos de seguro, estaban acordadas en los contratos comerciales.

Recomendación 10

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería exigir que los futuros subcontratistas propusieran tarifas efectivas para el seguro de desempleo estatal y federal que incorporaran los topes salariales establecidos. La Oficina debería considerar la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo respecto del recargo aplicado a los impuestos sobre la nómina en las tarifas de mano de obra sobre el trabajo terminado en los contratos marco y las órdenes de cambio.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 10 y afirmó que pediría a la Oficina que adoptara medidas para aplicarla sin demoras.

4. Retención de fondos

39. El contrato con el director de obra contiene orientación sobre la retención de fondos; no obstante la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha preferido reducir y liberar los fondos retenidos de muchos subcontratistas antes de lo sugerido en el contrato. Si se tiene en cuenta solo el caso de los subcontratistas a los que se ha retenido menos fondos de lo sugerido en el contrato, en lo que se refiere al edificio de la Secretaría y el sótano se retuvieron 1,11 millones de dólares y 3,53 millones de dólares menos, respectivamente.

Recomendación 11

Para proteger mejor el plan maestro de mejoras de infraestructura del cumplimiento deficiente por los subcontratistas o de otras controversias, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería retener y mantener el porcentaje de fondos estipulado en el contrato con el director de obra.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 11 y afirmó que se estaba aplicando. Esta recomendación no reconocía que las condiciones del contrato otorgaban autoridad a las Naciones Unidas, en su calidad de propietarias, para ajustar los requisitos de retención de fondos, independientemente del porcentaje estipulado en el contrato. No obstante, la Oficina coincidía con la intención de la recomendación y la aplicaría, a menos que en determinadas circunstancias se justificara otro trato.

5. Fondos de reserva y para imprevistos

40. Las sumas restantes incluidas en las solicitudes de pago del director de obra de fondos de reserva y para imprevistos destinadas a la Secretaría, el sótano y el edificio de conferencias del jardín norte no pudieron conciliarse con las sumas restantes calculadas utilizando los valores iniciales del contrato y los registros de fondos de reserva y para imprevistos. Si bien las solicitudes de pago se referían a un momento determinado en tanto que los registros se actualizaban permanentemente, la conciliación debería ser posible.

Recomendación 12

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería realizar conciliaciones mensuales como parte del proceso de examen de las solicitudes de pago para confirmar que el director de obra no imputase fondos de reserva y para imprevistos sin la aprobación de la Oficina.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 12 y afirmó que se había aplicado. Todas las solicitudes de pago se examinaban con carácter mensual. Los registros del director de obra y la empresa de gestión del programa se conciliaban. Podía hacerse el seguimiento de la asignación de costos del director de obra a diversas partidas presupuestarias (imprevistos, reservas) sobre la base del registro mensual de órdenes de cambio. El director de obra no estaba autorizado a imputar facturas a una partida determinada del contrato a menos que la Organización le hubiese permitido concretamente hacerlo.

6. Presentación de informes sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura

41. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debe presentar informes anuales sobre la marcha de la ejecución del proyecto a la Asamblea General (A/57/7/Add.4, párr. 28). La frecuencia y el contenido de los informes a la Asamblea General tal vez no hayan sido el método más oportuno y eficaz para la adopción de decisiones, lo cual podría haber tenido repercusiones en el calendario del plan maestro de mejoras de infraestructura. Por ejemplo, el cuarto informe anual sobre la marcha de la ejecución (A/61/549) señala que en diciembre de 2005 se solicitó la adopción de una decisión sobre la estrategia, pero no se escogió una estrategia hasta junio de 2006. Este período de seis meses se utilizó para adelantar la labor de diseño de un modo neutro respecto de la estrategia. De esta manera se redujeron al mínimo los efectos negativos en el presupuesto del proyecto. El proceso de presentación de informes anuales no es el método más eficiente o eficaz de informar sobre proyectos de infraestructura y no se ajusta a las prácticas del sector.

Recomendación 13

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería considerar la posibilidad de elaborar informes mensuales más breves sobre la situación del proyecto utilizando indicadores de ejecución fundamentales para informar a los interesados de la marcha del plan. Los informes sobre la situación deberían incluir el seguimiento de los datos reales de los presupuestos, los compromisos y los costos respecto de los previstos, y darles visibilidad en el presupuesto actual y el estado del calendario. Estos informes pueden utilizarse mensualmente como indicadores de alerta temprana de demoras potenciales o de que se han rebasado las estimaciones presupuestarias, y mejorarían la eficiencia respecto de los informes anuales a la Asamblea General.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 13 y afirmó que la Asamblea General no había solicitado informes mensuales. Sería factible la presentación de informes más frecuentes sobre el proyecto. Seguían distribuyéndose informes mensuales internos a las oficinas pertinentes de la Secretaría. Se mejoraría su formato y contenido.

7. Impacto del estado del diseño en la presentación de informes sobre estimaciones de costos

42. Las demoras del calendario del plan maestro de mejoras de infraestructura, las modificaciones de los usuarios finales, los cambios de liderazgo, los nuevos requisitos de seguridad y los cambios de tecnología afectaron la base original del diseño. De resultas de estos cambios, en varios casos la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura presentó una estimación de costos a la Asamblea General sin contar con un diseño o especificaciones desarrollados. Por ejemplo, se presentó a la Asamblea General una estimación de 230 millones de dólares para seguridad adicional, sistemas de reserva y mejoras de la sostenibilidad, que se agruparon bajo la categoría de opciones adicionales (A/61/549, párrs. 24 a 32), que se basó solo en el diseño conceptual, mientras que el resto del presupuesto se basó en documentos de diseño finalizados.

Recomendación 14

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería identificar en futuros informes la posible variación de los costos y el calendario de las opciones adicionales que no estaban claramente desarrolladas.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 14.

8. Razones de las órdenes de cambio

43. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura agrupa las razones de las órdenes de cambio de la construcción según las categorías siguientes:

- a) Cambios del alcance del plan maestro de mejoras de infraestructura: iniciados por la Oficina u otros departamentos de las Naciones Unidas;
- b) Condiciones sobre el terreno o imprevistas: condiciones no identificadas en el proyecto básico o desconocidas en el momento de la elaboración del proyecto;
- c) Cambios generados por el arquitecto o el ingeniero: iniciados por los profesionales que elaboraron el proyecto, incluidos errores u omisiones;
- d) Cambios generados por el director de obra: desvíos del proyecto básico, incluido el análisis de valor;
- e) Otros: cambios varios de alcance.

44. La mayoría de las órdenes de cambio de la construcción (el 63%) se categorizaron como cambios del alcance del plan maestro de mejoras de infraestructura, mientras que las restantes se atribuyeron principalmente a

condiciones sobre el terreno (el 16%) y a cambios generados por el arquitecto o el ingeniero (el 13%). Los cambios de alcance incluyen los iniciados por otros departamentos de las Naciones Unidas, además de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura.

45. Aunque estas categorías se aplicaron adecuadamente, son amplias y no pueden recopilarse fácilmente a los fines de presentación de informes ni permiten hacer el seguimiento de los detalles importantes de las órdenes de cambio. En particular, determinadas partidas de las órdenes de cambio que deberán abordarse durante el cierre de los subproyectos, como los costos de aceleración, no son fáciles de identificar. Además, no puede hacerse un seguimiento ni presentarse informes de los costos dimanados de errores u omisiones en la elaboración del proyecto.

Recomendación 15

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería poner en práctica un sistema en virtud del cual pudiera hacerse el seguimiento de subcategorías además de las categorías de razones que se aplicaban actualmente a las órdenes de cambio de la construcción. Debería considerarse la posibilidad de incluir, entre otras, las subcategorías o distinciones siguientes:

- a) **Cambios iniciados por la Oficina indicados por separado de aquellos iniciados por otros departamentos de las Naciones Unidas;**
- b) **Órdenes de cambio relativas a errores u omisiones de la elaboración del proyecto;**
- c) **Órdenes de cambio relativas al análisis de valor;**
- d) **Órdenes de cambio emitidas en relación con los costos de aceleración;**
- e) **Órdenes de cambio, incluidas las relativas a subcontratistas no adheridos al programa de seguros controlado por el subcontratista.**

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 15 y afirmó que respecto de la categoría e), una orden de cambio que contuviera múltiples subcategorías debería dividirse en varias órdenes para su inclusión en cada subcategoría. Esto probablemente triplicaría el número de órdenes de cambio. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ya utilizaba las categorías a), b) y c) establecidas y podía poner en práctica la d). En cuanto a la categoría a), la separación por departamento era importante para la Secretaría. Se pedía a todos los departamentos que identificaran su fuente de financiación al solicitar cambios.

9. Ahorros en las compras

46. Aunque no hubo excepciones significativas en la información contenida en los informes del director de obra, la empresa de gestión del programa o el Secretario General, tanto la empresa de gestión del programa como la Oficina del Plan Maestro

de Mejoras de Infraestructura incluyeron ahorros en las compras² en la estimación del costo de terminación, mientras que el director de obra no lo hizo. Esta incoherencia se examinó y observó en el último informe anual sobre la marcha de la ejecución del proyecto (A/66/527); no obstante, no se incluyeron la magnitud ni la probabilidad de la recuperación de los ahorros en las compras.

Recomendación 16

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería informar con precisión de los ahorros en las compras y señalar claramente cómo afectaban la estimación del costo de terminación.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 16 y afirmó que la había aplicado. Además, señaló que los ahorros en las compras se notificaban a medida que ocurrían y se reducían periódicamente las obligaciones. Se hizo referencia a un informe del Sistema Integrado de Información de Gestión relativo a los ahorros sobre obligaciones del período anterior. La empresa de gestión del programa informaba periódicamente de los ahorros en las compras a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, que a su vez informó de estos ahorros a la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones.

C. Indicadores y mecanismos de vigilancia de la ejecución

1. Costos de consultores en la etapa de diseño

47. El método de facturación y seguimiento de los costos de los consultores de diseño no es coherente entre contratos, lo cual podría traducirse en posibles tergiversaciones en los informes. Aunque las modificaciones de los contratos con consultores de diseño se agruparon inicialmente según fases de diseño normalizadas, esto no se mantuvo en las facturas ni en los registros de seguimiento. Así pues, se redujo la capacidad de hacer un seguimiento preciso de los costos de diseño y del progreso respecto de hitos o fases concretos.

Recomendación 17

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería hacer un seguimiento coherente de los costos de la fase de diseño, informar sobre estos y garantizar que los registros de seguimiento reflejaran estas asignaciones con precisión.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 17 y afirmó que podía aplicarse en los futuros contratos de diseño.

² Por ahorro en las compras de los subcontratistas se entiende el proceso de adquisición para que estos ejecuten partes del alcance de la obra, generalmente a un precio fijo. La diferencia entre los valores presupuestados al precio máximo y los valores adquiridos por el subcontratista pueden dar por resultado ahorros o excesos en las compras.

2. Hitos provisionales

48. Los contratos con el director de obra establecen el tiempo necesario para lograr la finalización en su mayor parte y las indemnizaciones conexas si no se cumple la fecha de finalización contractual. Determinados subproyectos solo estipulan el hito de la fecha de finalización en su mayor parte, sin fechas de hitos provisionales. En vista del enfoque de subcontratación por fases de los subproyectos del plan maestro de mejoras de infraestructura, los hitos provisionales podían haber reducido el riesgo relacionado con fechas específicas de comienzo u otros hitos importantes.

Recomendación 18

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería definir hitos provisionales para contratos futuros del plan maestro de mejoras de infraestructura con el objeto de reducir el riesgo respecto del cumplimiento del calendario.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 18 y afirmó que se había aplicado. El calendario detallado con tareas e hitos está disponible para su examen por la OSSI.

3. Daños relativos a prórrogas o demoras

49. Los requisitos de notificación de demoras y las indemnizaciones estipuladas en los contratos del director de obra se ajustan a las normas del sector; no obstante, el contrato no dispone que las demoras deben ser críticas respecto de la fecha de finalización en su mayor parte del subproyecto para que pueda considerarse la posibilidad de prorrogar el plazo o de una indemnización. Las demoras que solo afectan a trabajos que no son críticos no retrasan la finalización en su mayor parte del subproyecto y en general no afectan al calendario del subproyecto, por lo cual no deberían ser admisibles ni objeto de indemnización.

Recomendación 19

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería tener en cuenta los pedidos de indemnización por prórrogas o demoras solo para las demoras que afectan el camino crítico de un subproyecto.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 19 y afirmó que se había aplicado. El calendario detallado con tareas e hitos esta disponible para su examen por la OSSI.

4. Seguimiento de la utilización del espacio

50. Las Naciones Unidas no usan un sistema de seguimiento de la utilización del espacio en su cartera de bienes inmuebles en Nueva York; por consiguiente, no se realizó un análisis completo del espacio en relación con los locales provisionales del plan maestro de mejoras de infraestructura. Los locales provisionales adquiridos preveían unos 250 pies cuadrados (23 metros cuadrados) por persona, mientras que

el uso promedio de espacio en Nueva York era de unos 225 pies cuadrados (21 metros cuadrados) por persona.

Recomendación 20

El Departamento de Gestión debería aplicar un sistema para hacer el seguimiento del espacio de oficina vacante y la superficie ocupada por persona con el objeto de gestionar eficientemente la utilización de la cartera de bienes inmuebles. Para futuros proyectos de infraestructura, este sistema podría usarse a fin de aprovechar las vacantes existentes o redistribuir a los ocupantes para reducir potencialmente la cantidad de locales provisionales requeridos.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 20 y afirmó que estaba en vías de aplicar un sistema de gestión de las instalaciones asistido por computadora, que incluía un módulo de gestión del espacio.

D. Marco reglamentario

1. Políticas y procedimientos para proyectos de infraestructura de gran magnitud

51. Los presupuestos inicial y subsiguientes se prepararon de conformidad con el Reglamento y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y las normas del sector³ sobre estimación de los costos. La cuantía de fondos para imprevistos relacionados con la construcción se estimó inicialmente en el 20% de los costos de construcción, diseño y gestión. Aunque los procesos usados para determinar el presupuesto inicial y los fondos para imprevistos eran adecuados, las políticas y los procedimientos actuales no suministraban orientación ni control adecuados para proyectos de infraestructura de mayor envergadura, como el plan maestro de mejoras de infraestructura. Sin políticas y procedimientos financieros adecuados para la presupuestación y el control de los costos de proyectos de infraestructura de gran magnitud, la administración podría no tener una transparencia y un control razonables de los gastos.

Recomendación 21

El Departamento de Gestión debería formular o perfeccionar las políticas y procedimientos de presupuestación y vigilancia de futuros proyectos de infraestructura de gran envergadura. Por ejemplo, debería formalizarse y adaptarse a proyectos de este tipo una política para elaborar los presupuestos iniciales, gestionar los fondos para imprevistos y preparar informes sobre valor obtenido.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 21 y afirmó que se aplicaría a los futuros proyectos de infraestructura de gran magnitud previstos para después de la finalización del plan maestro de mejoras de infraestructura.

³ ASTM E1557-93 Uniformat II Elemental Classification for Building Specifications, Cost Estimating, and Cost Analysis.

2. Recargos por seguros

52. Los porcentajes aplicados a las tasas y los demás valores de los seguros incluidos en el contrato del director de obra eran razonables. No obstante, los costos a los que aplicaron estos recargos no eran coherente con las normas del sector. Sobre la base de los valores originales del contrato para el subproyecto de la Secretaría únicamente, este método de cálculo se tradujo en un aumento de 450.000 dólares en los costos de seguros de este subproyecto. Por ejemplo, en virtud del programa de seguros controlados por el subcontratista se aplicaba un recargo del 3,6% a los costos del subcontratista, las condiciones generales y los fondos para imprevistos, los honorarios y otros costos de seguros controlados por el director de obra. En general, este programa se aplicaba solo a los costos del subcontratista, las condiciones generales y los fondos para imprevistos, pues los otros costos no guardaban relación con riesgos asegurados. Otros valores de seguros también se calcularon de la misma forma que el programa de seguros controlado por el subcontratista. Este método de cálculo fue estipulado por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y potencialmente incrementa los costos de seguros.

Recomendación 22

En futuros contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería utilizar la estructura habitual de recargos, en que el porcentaje del seguro se aplicaba solo al costo del trabajo cubierto por ese seguro en particular.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 22 y afirmó que esa estructura podía aplicarse y mejoraría los futuros proyectos de construcción. Los instrumentos contractuales del plan maestro de mejoras de infraestructura se establecieron algunos años antes por recomendación de la División de Adquisiciones y la Oficina de Asuntos Jurídicos.

53. El recargo del programa de seguros controlados por el subcontratista se aplica a los subcontratistas que no están adheridos a esa política. Algunos de estos subcontratistas ejecutan partes importantes de la obra. Los subcontratistas de retirada de materiales están excluidos totalmente de esta política y los de electricidad lo están parcialmente. Sobre la base de los valores iniciales de los contratos únicamente con los subcontratistas de retirada de materiales y de electricidad que trabajan en el edificio de la Secretaría, este pago anticipado del programa de seguros controlados por el subcontratista a estos subcontratistas no adheridos a dicho programa ascendió a unos 700.000 dólares. Es probable que la cantidad para todo el plan maestro de mejoras de infraestructura supere los 2 millones de dólares. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura propone conciliar los sobrepagos del programa de seguros controlados por el subcontratista a subcontratistas no adheridos al programa durante los procedimientos de cierre del subproyecto. Además, el valor total del contrato del programa se pagó al director de obra al comienzo del subproyecto, en lugar de hacerlo sobre la base del valor obtenido a lo largo de la ejecución del subproyecto.

Recomendación 23

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería aplicar los recargos del programa de seguros controlados por el subcontratista solo a los subcontratistas adheridos a ese programa tanto en los valores iniciales del contrato como en las órdenes de cambio. La Oficina debería realizar esa conciliación antes del cierre del subproyecto. Para futuros proyectos de infraestructura de las Naciones Unidas, los pagos de los seguros deberían desembolsarse sobre la base del valor obtenido.

El Departamento de Gestión señaló que esta recomendación tenía dos componentes separados; la primera parte se refería al plan maestro de mejoras de infraestructura y la segunda a futuros proyectos de infraestructura. El Departamento de Gestión aceptó ambas partes de la recomendación y afirmó que esta se había aplicado. El programa de seguros controlados por el subcontratista no se aplicaba a órdenes de cambio relacionadas con subcontratistas en los casos en que se sabía desde el inicio que el trabajo de estos no estaría sujeto al programa. Además se trataba y conciliaba en la etapa de cierre de los contratos de precio máximo garantizado.

Para futuros proyectos de infraestructura de las Naciones, la Administración procuraría negociar con los subcontratistas que los pagos de los seguros se realizaran sobre la base del valor obtenido.

3. Cargos de mano de obra

54. Al inicio del plan maestro de mejoras de infraestructura no se restringía el cobro por los subcontratistas de los gastos generales y utilidades en relación con la parte adicional de gastos de mano de obra y material por horas extraordinarias y trabajo generado por órdenes de cambio. Sin embargo, el 5 de febrero de 2010, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura decidió que no se seguiría permitiendo este recargo adicional, pero que no se ajustarían los acuerdos vigentes con subcontratistas. El examen de los cargos por mano de obra usados por el subcontratista pertinente en el edificio de la Secretaría, contratado después de febrero de 2010, indica que este recargo se aplica a la porción correspondiente a las horas extraordinarias. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura permitió este cargo adicional en el caso de este subcontratista ya que el recargo era del 5,75% en lugar del 15% habitual.

Recomendación 24

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería considerar la posibilidad de revisar los primeros acuerdos con subcontratistas con miras a la posible recuperación del recargo por horas extraordinarias. Además, la Oficina debería aplicar la política de forma coherente con todos los subcontratistas e incluirla explícitamente en contratos futuros con el director de obra.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 24 y afirmó que durante la etapa de cierre se realizaría una conciliación entre el estado de distintos elementos de costo de los contratos y las cantidades facturadas.

55. Un examen de las cantidades comprometidas con algunos subcontratistas seleccionados indicó que las correspondientes al subcontratista de las condiciones generales del edificio de conferencias del jardín norte y al subcontratista de tuberías mecánicas del sótano se emitieron por sumas menores a las de las solicitudes de aprobación aceptadas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Las diferencias contractuales ascendieron a 172.000 dólares y se debieron a las negociaciones finales entre el director de obra y los subcontratistas y a la eliminación de algunas alternativas de los contratos adjudicados a los subcontratistas. Si bien las diferencias observadas indicaban que el director de obra comprometió fondos a los subcontratistas por sumas inferiores a las aprobadas, en el proceso actual también era posible hacerlo por sumas superiores. No obstante, el director de obra no podría facturar por un valor superior al de la solicitud aprobada.

Recomendación 25

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería conciliar los valores de las solicitudes de aprobación y las cifras de los contratos adjudicados a subcontratistas, pues las discrepancias se traducían en una sobreestimación de los fondos comprometidos en el plan maestro de mejoras de infraestructura.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 25 y afirmó que esto se gestionaría como parte del cierre provisional de los contratos de precio máximo garantizado. También había casos en que algunas opciones alternativas de la oferta no necesariamente se contrataban de inmediato, sino en una etapa posterior. Los créditos procesados por el director de obra captarían y reflejarían el menor valor de los contratos adjudicados a subcontratistas.

4. Manual del proyecto

56. Si bien el manual del proyecto incluía la mayoría de los elementos estándar del sector, no contenía una carta del proyecto ni planes de gestión sobre el calendario y los riesgos. Además, el plan de gestión del programa y el manual del proyecto no se han actualizado periódicamente para reflejar los cambios actuales de las políticas y los procedimientos.

Recomendación 26

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería ultimar la revisión del manual del proyecto, que se actualizó por última vez en diciembre de 2010, y asegurarse de que incluyera todas las normas o mejores prácticas habituales del sector.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 26.

Carman L. Lapointe
Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna

Anexo

Observaciones del Departamento de Gestión relativas al proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría técnica en profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) incluye *infra* el texto completo de las observaciones recibidas del Departamento de Gestión (Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura; Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General; Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión) sobre la auditoría técnica en profundidad de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura. La inclusión de esta información se ajusta a lo dispuesto en la resolución 64/263 de la Asamblea General, a raíz de la recomendación del Comité Asesor Independiente de Auditoría. En general, el Departamento estuvo de acuerdo con las recomendaciones de la OSSI. Las observaciones del Departamento sobre el proyecto de informe se incorporaron, según correspondía, en el informe definitivo.

Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura

2. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura no está de acuerdo con la calificación de “parcialmente satisfactoria” correspondiente a las tres esferas de la auditoría de la OSSI (gobernanza, gestión del riesgo y control interno).

3. El informe [de la empresa de servicios profesionales] reflejó el hecho de que la gobernanza general del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se estableció de una manera y en un formato normales para un proyecto de esta magnitud y complejidad; de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estaba gestionando y controlando el plan adecuadamente en vista de la magnitud, complejidad y duración del programa; y de que los gastos globales del plan parecían razonables habida cuenta de que la gran mayoría de los costos se adquirieron mediante procedimientos de concurso. Además, el informe [de la empresa de servicios profesionales] señaló que el proyecto incluía un proceso de gestión del riesgo, cuyos informes y registro se utilizaban activamente en relación con los procesos de adopción de decisiones sobre la gestión del riesgo.

4. Aunque la empresa de servicios profesionales encontró varias esferas posibles de recuperación de costos y experiencia adquirida, ninguna de las recomendaciones [de la empresa de servicios profesionales] se consideró suficientemente grave como para afectar a la ejecución del proyecto y esta empresa tenía una opinión mucho más favorable del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura. Los lectores del informe de la OSSI se llevarán la impresión de que el plan no contiene suficientes controles, que no es lo que dice el informe [de la empresa de servicios profesionales]. La OSSI presenta algunas de las conclusiones enunciadas por [la empresa de servicios profesionales] como casos aislados como recomendaciones de carácter muy amplio en las esferas del control general del funcionamiento para la duración de todo el proyecto (recomendaciones 7, 8 y 9), por lo cual deberían revisarse. Cabe señalar que las recomendaciones formuladas por la empresa de

servicios profesionales se aplican a lo que resta del plan maestro de mejoras de infraestructura y a futuros proyectos de infraestructura de las Naciones Unidas.

5. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura desearía solicitar a la OSSI que tuviera en cuenta las preocupaciones mencionadas *supra* al ultimar su informe e invitamos cordialmente a la OSSI a celebrar una reunión con la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y con nuestro Departamento para seguir examinando estas importantes cuestiones.

Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General

Recomendación 5

6. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General acepta la conclusión de la auditoría de que la orientación específica respecto de la vigilancia de los progresos y los gastos de los proyectos de infraestructura es limitada. Actualmente la Secretaría adapta la orientación existente sobre los gastos de funcionamiento, junto con los mandatos concretos de la Asamblea General, para vigilar los progresos y la ejecución del presupuesto. La aprobación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) en 2014 exigirá que la Secretaría examine su contabilidad de activos fijos, incluido el reconocimiento de contratos de construcción de largo plazo y otros gastos capitalizados. Esto representa una buena oportunidad para examinar en forma pormenorizada la idoneidad de los procedimientos vigentes relativos a la presupuestación y la vigilancia de grandes proyectos de infraestructura y mejorará la corriente de información sobre gestión, al tiempo que garantizará el cumplimiento de las IPSAS por la Organización.

Recomendación 7

7. La Oficina acepta esta recomendación como cuestión de principio. No obstante, el Secretario General debería recabar la aprobación de la Asamblea General antes de introducir modificaciones importantes en el alcance o la magnitud de un presupuesto de proyecto aprobado anteriormente. De conformidad con ello, el Secretario General seguirá notificando a la Asamblea General de repercusiones potencialmente significativas en los presupuestos aprobados o propuestos, a medida que estas lleguen a su conocimiento.

8. Más abajo se consignan observaciones pormenorizadas formuladas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión.

Gracias por la oportunidad de formular observaciones sobre el proyecto de informe.

Departamento de Gestión

Recomendación 1

9. El Departamento de Gestión está de acuerdo con la recomendación y la aplicará una vez finalizado el plan maestro de mejoras de infraestructura o antes de

formular futuros proyectos de infraestructura de gran magnitud, si ello ocurriera antes.

Recomendación 2

10. El Departamento de Gestión estima que esta recomendación tiene dos componentes separados, a saber: la primera parte se refiere al plan maestro de mejoras de infraestructura y la segunda a futuros proyectos de infraestructura de la Organización. El Departamento de Gestión está de acuerdo con ambas partes de la recomendación, si bien tienen distintos funcionarios responsables y fechas de ejecución. El registro de riesgos se actualizará durante la evaluación anual del riesgo en octubre de 2012. Se presentarán a la Asamblea General los resultados de la evaluación cuantitativa del riesgo y los fondos para imprevistos necesarios durante la continuación de su sexagésimo séptimo período de sesiones en el segundo trimestre de 2013 o en su sexagésimo octavo período de sesiones en el cuarto trimestre de 2013. En lo que respecta a la segunda parte de la recomendación, en el futuro todos los proyectos complejos y de gran magnitud serán objeto de una evaluación del riesgo, que se actualizará en forma periódica a lo largo de la ejecución del proyecto.

Recomendación 3

11. En respuesta a esta recomendación propondrá un curso de acción a la Asamblea General en el décimo informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura del Secretario General, de próxima aparición.

Recomendación 4

12. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y preparará solicitudes presupuestarias para futuros proyectos de infraestructura que incluyan costos directos y asociados, pero en última instancia la responsabilidad de la aprobación del presupuesto recae en la Asamblea General.

Recomendación 5

13. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y garantizará que los futuros proyectos de infraestructura cuenten con un proceso para abordar y resolver las consecuencias importantes para los presupuestos iniciales, pero en última instancia la responsabilidad de la aprobación del presupuesto recae en la Asamblea General.

14. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General conviene en que la orientación respecto de la vigilancia de los progresos y los gastos referentes a los proyectos de infraestructura es limitada y que actualmente la Secretaría adapta la orientación existente sobre los gastos de funcionamiento, junto con los mandatos concretos de la Asamblea General, para vigilar los progresos y la ejecución del presupuesto. La adopción de las IPSAS en 2014 exigirá que la Secretaría examine su contabilidad de activos fijos, incluido el reconocimiento de contratos de construcción de largo plazo y otros gastos capitalizados. Esto representa una buena oportunidad para examinar en forma pormenorizada la idoneidad de los procedimientos vigentes relativos a la presupuestación y vigilancia de proyectos de infraestructura de gran magnitud y mejorará la corriente de

información sobre gestión, al tiempo que garantizará el cumplimiento de las IPSAS por la Organización.

Recomendación 6

15. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura procurará elaborar una metodología para cuantificar los riesgos, a fin de determinar si el saldo de la partida para imprevistos es suficiente para finalizar las obras restantes. Se actualizará el registro de riesgos durante la evaluación anual de riesgos de octubre de 2012. Los resultados de la evaluación cuantitativa de los riesgos y la partida para imprevistos que se necesitará se presentarán a la Asamblea General en la continuación de su sexagésimo séptimo período de sesiones que se celebrará en el segundo trimestre de 2013 o en el sexagésimo octavo período de sesiones que tendrá lugar en el cuarto trimestre de 2013.

Recomendación 7

16. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y tomará medidas para proseguir el examen, teniendo presente que la aplicación plena de la recomendación solo puede lograrse al final del proyecto. Esto probablemente tendrá consecuencias presupuestarias. El alcance y la duración de la labor de la empresa de gestión del programa aumentarán. Los detalles de la aplicación son los siguientes:

a) Se realiza como parte de un proceso en curso para todos los contratos de construcción de precio máximo garantizado. La recomendación 7 a) se refiere a un solo caso de pagos de mano de obra excesivos para el sótano. Su revisión está sujeta a que el director de obra presente la documentación de respaldo de este pago. De lo contrario, se acordará un crédito;

b) Se trata de un caso aislado. Es el proceso normal que se utiliza para todas las órdenes de cambio como parte del proceso de examen y aprobación vigente de múltiples pasos;

c) Se trata de un caso concreto de contrato de precio máximo garantizado para el edificio de conferencias del jardín norte. Se examinará y resolverá como caso aislado;

d) De conformidad con el proceso establecido, se realiza como parte de un proceso en curso para todos los contratos de construcción de precio máximo garantizado.

Recomendación 8

17. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y adoptará medidas para ponerla en práctica, teniendo en cuenta que la aplicación plena de la recomendación solo podrá lograrse al término del proyecto en 2014, momento en que se prevé la finalización de las obras del sótano. De conformidad con la práctica establecida, esto se lleva a cabo como parte del proceso normal de examen.

Recomendación 9

18. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y pedirá a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura que adopte medidas

inmediatas con miras a su aplicación plena a más tardar en diciembre de 2013. Las condiciones contractuales con el director de obra prevén un examen de todos los registros. Este examen dependerá de la aprobación de financiación adicional por la Asamblea General, ya que supone trabajo adicional que deberán realizar el director de obra o la empresa de gestión del programa.

Recomendación 10

19. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y pedirá a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras que adopte medidas para aplicarla sin demoras.

20. En consulta con la OSSI, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura cambió los requisitos de licitación en 2011 para racionalizar el proceso de examen de las tarifas laborales. En virtud de la práctica actual, se licitan las tarifas laborales para subcontratistas, que incluyen como parte integral los seguros de desempleo federal y estatal. Anteriormente la OSSI estuvo de acuerdo con esta propuesta, siempre que el director de obra pudiera demostrar que las licitaciones tenían en cuenta la reducción de estos seguros de desempleo.

21. Para garantizar la aplicación de la recomendación de la OSSI, verificar los costos de los seguros de desempleo federal y estatal, y asignarles un valor máximo, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura solicitará que esos seguros de desempleo figuren por separado en el proceso de licitación.

22. Un examen completo de los costos de los seguros de desempleo federal y estatal por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura requerirá un análisis retroactivo de las nóminas mensuales certificadas de los subcontratistas. El examen probablemente tendrá consecuencias presupuestarias y por consiguiente requiere una decisión sobre estas.

Recomendación 11

23. En vías de aplicación. Esta recomendación no reconoce que las condiciones del contrato otorgan autoridad a las Naciones Unidas, en su calidad de propietarias, para ajustar los requisitos de retención de fondos, independientemente del porcentaje estipulado en el contrato. No obstante, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura coincide con la intención de la recomendación y la aplicará, a menos que en determinadas circunstancias se justifique lo contrario.

Recomendación 12

24. Aplicada. Todas las solicitudes de pago se examinan con carácter mensual. Los registros mensuales del director de obra y los registros de la empresa de gestión del programa se concilian. Puede hacerse el seguimiento de la asignación de costos del director de obra a diversas partidas presupuestarias (imprevistos, reservas) sobre la base del registro mensual de órdenes de cambio. El director de obra no está autorizado a imputar facturas a una partida determinada del contrato a menos que la Organización le haya permitido concretamente hacerlo.

Recomendación 13

25. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. La Asamblea General no solicitó informes mensuales. Es factible presentar informes

más frecuentes. Siguen distribuyéndose informes mensuales internos a las oficinas pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas. Se mejorará su formato y contenido.

Recomendación 14

26. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación.

Recomendación 15

27. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Respecto de la categoría e), una orden de cambio que contiene múltiples subcategorías deberá dividirse en varias órdenes para poder visualizar el perfil de cada subcategoría. Esto probablemente triplicará el número de órdenes de cambio. Ya utilizamos las categorías a), b) y c) establecidas. En cuanto a la categoría a), la distinción por departamento es importante para la Secretaría. Se pide a todos los departamentos que cuando soliciten cambios identifiquen su fuente de financiación. Podemos poner en práctica la categoría d).

Recomendación 16

28. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Aplicada. Los ahorros en las compras se notifican a medida que ocurren y se reducen las obligaciones periódicamente. Sírvanse referirse al último informe del Sistema Integrado de Información de Gestión relativo a los ahorros sobre obligaciones del período anterior. La empresa de gestión del programa informa periódicamente de los ahorros en las compras a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, que a su vez informó de estos ahorros a la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones.

Recomendación 17

29. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Puede aplicarse en los futuros contratos de diseño.

Recomendación 18

30. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Aplicada. El calendario detallado con tareas e hitos está disponible para su examen por la OSSI.

Recomendación 19

31. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Aplicada. El calendario detallado con tareas e hitos está disponible para su examen por la OSSI.

Recomendación 20

32. El Departamento de Gestión está en vías de aplicar un sistema de gestión de las instalaciones asistido por computadora, que incluye un módulo de gestión del espacio. Este mejorará el seguimiento actual del espacio de oficina vacante mediante un sistema de puntuación sobre el uso del espacio (herramienta en Excel).

Recomendación 21

33. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación y la aplicará en futuros proyectos de infraestructura de gran magnitud previstos para después de la finalización del plan maestro de mejoras de infraestructura.

Recomendación 22

34. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Esta estructura puede aplicarse y se mejorará en los futuros proyectos de construcción. Los instrumentos contractuales del plan maestro de mejoras de infraestructura se establecieron hace algunos años por recomendación de los especialistas de la División de Adquisiciones y la Oficina de Asuntos Jurídicos.

Recomendación 23

35. El Departamento de Gestión considera que esta recomendación tiene dos componentes separados: la primera parte se refiere al plan maestro de mejoras de infraestructura y la segunda a futuros proyectos de infraestructura de la Organización. El Departamento de Gestión está de acuerdo con ambas partes de esta recomendación, aunque tienen funcionarios responsables y fechas de aplicación distintos.

36. Aplicada. El programa de seguros controlados por el subcontratista no se aplica a las órdenes de cambio relacionadas con subcontratistas en los casos en que se sabe desde el inicio que el trabajo de estos no estará sujeto al programa. Además se trata y concilia en la etapa de cierre de los contratos de precio máximo garantizado.

37. Para futuros proyectos de infraestructura de las Naciones Unidas, la Administración procurará negociar con los subcontratistas el pago de los seguros sobre la base del valor obtenido.

Recomendación 24

38. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Durante la etapa de cierre conciliamos el estado de distintos elementos de costo de los contratos y las cantidades facturadas.

Recomendación 25

39. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación. Se gestionará como parte del cierre provisional de los contratos de precio máximo garantizado. También hay casos en que algunas opciones alternativas de la oferta no necesariamente se contratan de inmediato, sino en una etapa posterior. Los créditos procesados por el director de obra captarían y reflejarían el menor valor de los contratos adjudicados a subcontratistas.

Recomendación 26

40. El Departamento de Gestión está de acuerdo con esta recomendación.