



# Asamblea General

Distr. general  
10 de noviembre de 2014  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 132 del programa

### Presupuesto por programas para el bienio 2014-2015

## Fortalecimiento de la administración de bienes en la Secretaría de las Naciones Unidas

### Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

#### I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto examinó el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la administración de bienes en la Secretaría de las Naciones Unidas (A/69/400). Durante su examen del informe, la Comisión se reunió con representantes del Secretario General, quienes le proporcionaron información y aclaraciones adicionales, y para concluir, el 14 de octubre de 2014, respuestas por escrito.

2. La Comisión Consultiva recuerda que la Asamblea General, en su resolución 60/283, aprobó que las Naciones Unidas adoptaran las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) y decidió reemplazar el Sistema Integrado de Información de Gestión por un sistema de planificación de los recursos institucionales de la próxima generación (véase el párr. 7). El Secretario General indica que la aplicación de esas iniciativas de reforma administrativa ha ampliado el alcance y la complejidad de la elaboración de informes financieros, el mantenimiento de registros y la gestión de la cartera de diferentes activos de las Naciones Unidas y que los órganos de supervisión han expresado preocupación acerca de la necesidad de fortalecer la gestión de los bienes de las Naciones Unidas (véanse los párrs. 5 y 6).

3. La Comisión Consultiva recuerda también que, con arreglo a las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas, en el pasado los bienes no se capitalizaban ni estaban sujetos a depreciación; el valor total de los bienes no fungibles se indicaba solo en las notas de los estados financieros al costo de adquisición inicial; a la mayoría de los activos de construcción propia por lo general no se les daba seguimiento; las reestructuraciones importantes no se capitalizaban; y la Organización clasificaba los bienes no fungibles únicamente en tres categorías (definidas en el párrafo 2.2 a) de la instrucción administrativa ST/AI/2003/5). Con



la implantación de las IPSAS, las propiedades, planta y equipo se capitalizarán y depreciarán; las notas de los estados financieros incluirán conciliaciones de los saldos iniciales y finales de las propiedades, planta y equipo; se registrarán y capitalizarán los activos de construcción propia; y se capitalizarán las mejoras sustanciales efectuadas en los activos de propiedades, planta y equipo.

4. En su cuarto informe sobre la marcha de la adopción de las IPSAS, el Secretario General indicó que, a fin de presentar mejor la información financiera, las IPSAS necesitaban el apoyo de una sólida gestión de los activos y que los requisitos de las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas para presentar información sobre varios tipos de activos, por ejemplo sobre propiedades, planta y equipo, inventarios e intangibles, eran muy limitados o inexistentes. Observó que los requisitos de las IPSAS para presentar información eran más detallados y estrictos, por lo que era imperativo que todas las oficinas reunieran y llevaran datos contables detallados de los activos, incluido el costo histórico de las propiedades, planta y equipo, así como de los inventarios, a fin de preparar saldos iniciales que se ajustaran a las IPSAS (A/66/379, párr. 47). En ese sentido, se informó a la Comisión Consultiva, durante su examen del séptimo informe sobre la marcha de la adopción de las IPSAS (A/69/367), de que se habían terminado de preparar, y se habían presentado a la Junta de Auditores en abril de 2014, los saldos iniciales del activo y del pasivo para los primeros estados financieros ajustados a las IPSAS correspondientes a las operaciones de mantenimiento de la paz, y que los saldos iniciales para los primeros estados financieros de otras operaciones de las Naciones Unidas ajustados a las IPSAS (que figurarían en el volumen I de los estados financieros) debían concluirse y presentarse a la Junta antes del 30 de septiembre 2014.

## II. Antecedentes

### Conclusiones y recomendaciones de los órganos de supervisión

5. La Comisión Consultiva recuerda que en los informes de la Junta de Auditores y en sus propios informes se han resaltado algunas deficiencias en la administración de los bienes de las Naciones Unidas, especialmente de los relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz. En sus informes A/61/5 (Vol. I) y A/63/5 (Vol. I), la Junta señaló que se carecía de registros de bienes y no se hacían conteos físicos ni conciliaciones de los saldos de apertura con los saldos de cierre correspondientes a los bienes no fungibles. En cuanto a los terrenos y edificios, la Junta, en su informe A/67/5 (Vol. I) y Corr.2 observó la falta de registros para fundamentar la valoración de los terrenos y edificios de todas las propiedades de las Naciones Unidas. Con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, la Junta, en su informe A/67/5 (Vol. II), observó algunas deficiencias en la administración de los activos, en particular la inexistencia de un mecanismo unificado y normalizado para registrar los costos de los edificios construidos por las propias misiones, un conocimiento insuficiente del valor de una parte de los bienes fungibles y no fungibles, un alto riesgo de que se perdieran o desperdiciaran bienes no fungibles sin utilizar y deficiencias en las actividades de enajenación de activos en las misiones liquidadas.

6. En su informe sobre las cuestiones intersectoriales relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz, la Comisión Consultiva, aunque tomó nota

de las iniciativas adoptadas con respecto a la administración de los bienes, expresó la opinión de que todavía era necesario mejorar más (A/66/718, párr. 95) y, en sus observaciones posteriores sobre un informe de la Junta de Auditores relativo a las operaciones de mantenimiento de la paz, expresó preocupación por las deficiencias observadas por la Junta e instó al Secretario General a que redoblara sus esfuerzos para idear medidas que permitieran subsanarlas (A/67/782, párr. 14).

### **Grupo de trabajo interdepartamental sobre la administración de bienes**

7. El Secretario General indica que en 2008 el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo estableció un grupo de trabajo interdepartamental sobre la administración de los bienes para examinar la política, los procesos y los sistemas relativos a la administración de bienes, a raíz de la aprobación por la Asamblea General de la resolución 60/283 con el propósito de aplicar las IPSAS. Señala asimismo que el grupo de trabajo contrató un equipo de consultores que examinaron la gobernanza, las políticas, los procesos y los sistemas relativos a la administración de los bienes y se encargaron de elaborar una guía para la gestión de bienes en previsión de la adopción de las IPSAS y la implantación de Umoja, el sistema de planificación de los recursos institucionales (véase el párr. 2). El Secretario General indica además que en diciembre de 2011 se publicó un primer informe de los consultores sobre la gestión de los bienes en la Sede y, en agosto de 2012, un segundo informe que abarcaba las oficinas situadas fuera de la Sede, las comisiones regionales y las misiones sobre el terreno (A/69/400, párrs. 10 y 12).

8. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que los trabajos de consultoría se habían llevado a cabo sobre la base del reconocimiento de que había aspectos de la administración de bienes que debían corregirse a fin de crear el entorno necesario para reunir, depurar y enriquecer los datos sobre los bienes y formular las políticas y los procesos necesarios para aplicar las IPSAS. Se informó también a la Comisión de que los gastos de consultoría se habían financiado con cargo a los recursos aprobados para servicios de consultoría en la sección 29D, Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, del presupuesto por programas para el bienio 2012-2013.

9. En los párrafos 14 y 15 de su informe, el Secretario General resume las conclusiones principales de los consultores, en las que se resaltó la naturaleza fragmentada de la administración de los bienes y el hecho de que no había un marco único para aplicarla en toda la Secretaría. Los consultores observaron una falta de uniformidad normativa, una aplicación poco sistemática de las políticas y los procesos existentes y una falta de capacitación en materia de gestión de bienes, así como deficiencias en los controles de inventario en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales. Además, se consideró que los sistemas eran inadecuados para sustentar los procesos de gestión de bienes y de recopilación de datos para las IPSAS.

10. El Secretario General indica en el párrafo 16 de su informe que, tras comparar los procesos existentes para la gestión de los bienes y el estado de preparación para la aplicación de las IPSAS en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las operaciones de mantenimiento de la paz con los parámetros de referencia del sector, la recomendación fundamental de los consultores era que debía crearse una dependencia central de administración de bienes con responsabilidades en toda la

Secretaría. La dependencia se encargaría de crear un único marco y programa de administración de bienes para toda la Secretaría.

### **Bienes de las Naciones Unidas**

11. En respuesta a sus preguntas sobre el valor de los bienes de las Naciones Unidas, se informó a la Comisión Consultiva de que el valor contable neto total de las propiedades, planta y equipo, incluidos los activos en construcción, se estimaba en 4.100 millones de dólares. Esa estimación comprendía 2.700 millones de dólares en saldos iniciales no auditados de las propiedades, planta y equipo al 1 de enero de 2014 correspondientes a las operaciones de las Naciones Unidas incluidas en el volumen I de los estados financieros de la Organización y 1.400 millones de dólares en saldos finales no auditados de las propiedades, planta y equipo al 30 de junio de 2014 incluidos en el volumen II (operaciones de mantenimiento de la paz). La estimación no incluía los bienes valorados por debajo de los umbrales de capitalización o los bienes del patrimonio artístico, histórico o cultural, como obras de arte. En cuanto al inventario, se informó a la Comisión de que el valor total se estimaba en 393,3 millones de dólares, que comprendía 4,2 millones de dólares en los saldos iniciales no auditados al 1 de enero de 2014 correspondientes a las operaciones de las Naciones Unidas incluidas en el volumen I de los estados financieros no comprobados y 389,1 millones de dólares en los saldos finales no auditados al 30 de junio de 2014 incluidos en el volumen II (operaciones de mantenimiento de la paz).

12. Durante su examen del informe del Secretario General, la Comisión Consultiva solicitó información cuantitativa sobre los activos de la Organización, como terrenos y edificios, mobiliario y equipo, aeronaves, buques, vehículos automotores y obras de arte. Solicitó también información sobre tendencias estadísticas que indicaran si la cantidad y el valor de los activos iban en aumento o disminuían de un año a otro. Pidió además que se explicara de qué forma podía evaluarse la suficiencia de los activos de la Organización. **Sin embargo, la Comisión Consultiva no recibió respuesta a sus solicitudes. La Comisión confía en que las respuestas se incluirán en los informes futuros a la Asamblea General.**

13. **La Comisión Consultiva opina que una presentación más detallada de la información solicitada habría facilitado un análisis más completo de las propiedades, planta y equipo de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta que ya se han producido los primeros estados financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz conformes con las IPSAS y que se han determinado, también conforme a las IPSAS, los primeros saldos iniciales de otras operaciones de la Secretaría, la Comisión considera que esa información detallada debe ser de fácil acceso y que debe presentarse en los futuros informes a la Asamblea General.**

### **III. Establecimiento de un nuevo marco para la administración de bienes en la Secretaría**

14. En el párrafo 17 de su informe, el Secretario General enumera las tareas clave del programa determinadas por el grupo interdepartamental de trabajo, sobre la base de las recomendaciones de los consultores, a fin de establecer un marco amplio de

administración de bienes a largo plazo para la Organización. En el párrafo 18, enumera las siguientes actividades de crucial importancia que el grupo consideró como necesidades inmediatas para la implantación con éxito de las IPSAS y Umoja:

a) Introducción de actividades de recogida de datos y el seguimiento de los terrenos, los edificios (incluidos propiedades, planta y equipo), las propiedades arrendadas y las mejoras de los locales arrendados, la infraestructura y los bienes en proceso de construcción;

b) Elaboración de orientaciones de alto nivel sobre la valoración de los bienes arriba enumerados de cara a las IPSAS;

c) Garantía de la disponibilidad de datos para los saldos iniciales de las IPSAS y Umoja.

15. El Secretario General indica en el párrafo 21 que, para avanzar en su programa de trabajo, el grupo interdepartamental de trabajo estableció tres subgrupos con representación de distintas oficinas para que se ocupasen de las esferas concretas de cuestiones normativas, bienes inmuebles, y equipo y suministros.

16. En los párrafos 27 a 35 de su informe, el Secretario General se refiere a las medidas que se han adoptado para establecer un nuevo marco de administración de bienes en la Secretaría. Entre ellas destacan las siguientes:

a) Elaboración, con carácter provisional, de una versión revisada y armonizada de la instrucción administrativa sobre la administración de bienes, que está previsto que sustituya a las actuales instrucciones administrativas (ST/AI/2003/5, que se aplica a la Sede y las oficinas situadas fuera de la Sede, y ST/AI/374, aplicable a las misiones sobre el terreno). La instrucción administrativa provisional se ajusta a las IPSAS y se actualizará una vez que se produzca la completa implantación de Umoja;

b) Revisión y prórroga de la delegación de autoridad para la administración de bienes a fin de reflejar los requisitos de las IPSAS para el reconocimiento y la baja en cuentas de los activos, y para el paso a pérdidas y ganancias y la reducción del valor en libros en los casos de deterioro de los bienes;

c) Creación de perfiles de empleo genéricos para oficiales de administración de activos de las categorías P-3 y P-4, cuyas funciones relacionadas con las IPSAS en materia de administración de bienes y contabilidad de activos constituyen un nuevo ámbito de competencia de la Secretaría;

d) Mejora de la función de administración de activos del sistema de gestión de inventario Galileo con nuevas capacidades para la contabilidad de activos y un método acorde con las IPSAS para calcular la depreciación<sup>1</sup>;

e) Compilación, depuración y codificación de datos de las misiones sobre el terreno sobre activos de construcción propia, arrendamientos y acuerdos de derechos de uso concedidos mediante donación para la elaboración de saldos iniciales que permitan confeccionar estados financieros que se ajusten a las IPSAS;

f) Con respecto a las misiones sobre el terreno, establecimiento y examen periódico de indicadores clave de ejecución ajustados a las IPSAS para actividades

---

<sup>1</sup> Los comentarios de la Comisión Consultiva sobre la mejora de los sistemas heredados para ajustarse a las IPSAS figuran en el párrafo 16 del documento A/67/564.

esenciales de la administración de bienes, como la verificación física de los activos, el examen y la conciliación de las discrepancias y el paso a pérdidas y ganancias de los activos.

17. En la sección V de su informe, el Secretario General se ocupa de las medidas que habrán de adoptarse en el futuro a medida que se desarrollen los elementos del nuevo marco de administración de bienes, tales como procedimientos y políticas revisados, programas de capacitación e indicadores clave de ejecución. Entre esas medidas, que adoptará la Dependencia de Administración de Bienes de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, figuran:

a) Ofrecer orientaciones en materia de implementación y establecer sistemas de gobernanza y mantenimiento de datos sobre bienes y vigilancia del cumplimiento de las normas;

b) Establecer un programa de gestión de la ejecución, con indicadores clave de ejecución en toda la Secretaría y control del cumplimiento a fin de asegurar la coherencia;

c) Implantar un programa de formación y certificación para todo el personal con responsabilidades de administración de bienes;

d) Gestionar y mantener a largo plazo los datos maestros de Umoja en una plataforma integrada que permitirá registrar y rastrear el ciclo completo de vida de los bienes en toda la Secretaría de manera normalizada, desde el pedido hasta la enajenación.

18. En los párrafos 36 y 38 de su informe, el Secretario General indica que, debido a los retrasos en la implantación de Umoja, no se podrá comenzar a desarrollar un programa completo de indicadores clave de ejecución para toda la Secretaría hasta 2016.

#### **IV. Recursos disponibles para la administración de bienes en la Secretaría**

19. El Secretario General indica que, en consonancia con las mejores prácticas del sector, mientras que la centralización de las políticas y los procesos es uno de los nuevos requisitos de la administración de bienes, las responsabilidades asociadas a muchas de las funciones seguirán estando plenamente delegadas en los jefes de departamentos, las oficinas fuera de la Sede y los directores de las misiones sobre el terreno. Asimismo, en los párrafos 45 a 50 de su informe el Secretario General establece las respectivas funciones de los servicios de administración de bienes de la Secretaría, en tanto que en el gráfico 1 describe la estructura actual de las funciones de administración de bienes de la Sede.

20. El Secretario General indica que las responsabilidades de la Dependencia central de Administración de Bienes de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo consistirán en desarrollar y poner en práctica el programa de gestión del desempeño y del cumplimiento, dotado de indicadores clave de ejecución para toda la Secretaría; actualizar y mantener los elementos del marco de administración de los bienes, a saber, las políticas relacionadas con la propiedad, la delegación de atribuciones, la orientación a lo largo del proceso y los indicadores clave de ejecución; e impartir formación para atender las necesidades operacionales de la

Organización. Además, señala que la Dependencia se encargará de vigilar el cumplimiento de los indicadores clave de ejecución y de supervisar los bienes de todos los departamentos y oficinas de la Sede.

21. En cuanto a la Dependencia de Administración de Bienes de la División de Apoyo Logístico del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Secretario General indica que sus responsabilidades se estipulan en el boletín ST/SGB/2010/2. Entre ellas destacan asesorar en materia normativa y de procedimiento a las operaciones sobre el terreno y a la dirección del Departamento acerca de la observancia de las normas y reglamentos de las Naciones Unidas sobre cuestiones de administración de bienes; supervisar y analizar informes de inventario de las operaciones sobre el terreno para determinar tendencias en la gestión del inventario; colaborar con grupos de usuarios para preparar mecanismos automáticos para acelerar la verificación de activos y racionalizar el proceso de paso a pérdidas y ganancias; prestar apoyo a las operaciones sobre el terreno mediante la preparación de programas y material de formación; y preparar y establecer parámetros generales con indicadores clave de ejecución para las operaciones sobre el terreno. El Secretario General también explica que la Dependencia sirve de enlace entre la Dependencia central de Administración de Bienes de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y las misiones sobre el terreno para asegurar que el marco de administración de bienes se aplique a todos los activos de la Organización y se ejecute de forma coherente.

22. En lo que respecta a la Dependencia provisional de Administración de Bienes de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, el Secretario General indica en el párrafo 25 de su informe que se estableció, mediante la redistribución de recursos existentes, a fin de que organizara y coordinara los programas de trabajo de los subgrupos (véase párr. 15 *supra*). La Dependencia estaba integrada por un jefe (P-4), un especialista en bienes inmuebles (P-3) y un especialista en administración de bienes (P-3), que contaban con la asistencia de dos funcionarios del cuadro de Servicios Generales.

23. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que la Dependencia de Administración de Bienes se estableció en 2012 poniendo en común una serie de recursos. Se dispuso de recursos no relacionados con puestos gracias a las economías obtenidas en la partida de gastos de servicios públicos, en la sección 29D, Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, del presupuesto por programas para el bienio 2012-2013, que se utilizaron para financiar plazas de personal temporario general. Además de los recursos no relacionados con puestos, se utilizó temporalmente un puesto vacante para proporcionar capacidad provisional a la Dependencia a fin de apoyar las actividades de puesta a disposición de datos para las IPSAS y Umoja. En el momento de redactar el informe del Secretario General, se habían añadido a la Dependencia dos puestos de plantilla, a saber, un Oficial Adjunto de Administración de Bienes (P-2) y un Auxiliar de Administración de Bienes (Servicios Generales (Otras categorías)), procedentes de la anterior Dependencia de Administración de Bienes y Control de Inventario.

24. El Secretario General indica en el párrafo 55 de su informe que se están aplicando arreglos especiales similares para la administración de bienes en las oficinas situadas fuera de la Sede, las comisiones regionales y las misiones sobre el terreno. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, en esas oficinas, se habían obtenido recursos a corto plazo, según las necesidades de

cada caso, procedentes de fondos para apoyo administrativo a actividades extrapresupuestarias a fin de crear capacidad provisional para la realización de actividades relacionadas con las IPSAS. Tales actividades incluían la preparación de datos sobre bienes y la recopilación, depuración y enriquecimiento de datos. A ese respecto, se informó a la Comisión de que se habían cubierto las siguientes plazas de personal temporario general: en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, 1 P-4 y 1 del cuadro de Servicios Generales (Otras categorías); en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, 1 P-3, 1 del cuadro de Servicios Generales (Categoría principal) y 1 del cuadro de Servicios Generales (Otras categorías); en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, 2 P-3; en la Comisión Económica para África, 1 P-3; en la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, 1 P-3; en la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 1 P-3; y en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1 P-3.

25. El Secretario General indica que esos arreglos especiales han planteado problemas y no son sostenibles por el carácter temporal de los contratos de empleo y la alta tasa de rotación conexas. En este contexto, subraya la importancia de establecer arreglos formales para la dotación de puestos de administración de bienes a largo plazo. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que se exigía que los recursos de personal descritos en el párrafo 50 e indicados en el gráfico 1 del informe del Secretario General cumplieran las nuevas responsabilidades de contabilidad de activos y administración de bienes, que se habían establecido a raíz de la adopción de las IPSAS. La Comisión también fue informada de que el Secretario General tenía la intención de solicitar nuevos recursos de personal para la administración de bienes en futuras propuestas presupuestarias, a fin de gestionar las actividades relacionadas con la contabilidad de activos y la administración de bienes.

**26. La Comisión Consultiva reitera la necesidad de que el Secretario General llene con rapidez los puestos vacantes y de que no se dejen puestos vacantes para hacer economías presupuestarias. A este respecto, la Comisión insta a que se ejerza una mayor disciplina en la utilización de puestos vacantes y pide al Secretario General que asegure que los puestos se utilicen con los fines para los que estuvieran destinados o se proponga suprimirlos. Por otra parte, la Comisión reitera su recomendación de que la Asamblea General solicite al Secretario General que aplique ese principio de manera uniforme y sin excepción en todos los departamentos y oficinas de la Secretaría (A/68/7, párr. 109).**

27. Además, la Comisión Consultiva reconoce la importancia de que las operaciones de administración de bienes sean más eficientes y eficaces en toda la Secretaría, pero mantiene la opinión de que, si el Secretario General desea tomar medidas para fortalecer la gestión de bienes en la Secretaría, en particular introduciendo cambios en su estructura, debe someter su propuesta a la Asamblea General para que la examine, junto con un estudio de viabilidad claro que incluya una justificación completa de cualquier nueva necesidad de personal que se plantee. Por otra parte, la Comisión observa que se pedirá que el Secretario General informe a la Asamblea de los beneficios cuantitativos y cualitativos que se deriven de la aplicación de los planes de realización de los beneficios de las IPSAS (véase A/69/367, párrs. 62 a 66) y Umoja (véase A/69/385, párrs. 58 a 62).

## **V. Medidas que deberá adoptar la Asamblea General**

28. Con sujeción a las observaciones y recomendaciones que figuran en los párrafos anteriores, la Comisión Consultiva recomienda que la Asamblea General tome nota del informe del Secretario General.

---