



Asamblea General

Distr. general
15 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones
Tema 140 del programa provisional*
Dependencia Común de Inspección

Proyectos de obras de infraestructura/remodelación/ construcción en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”.

* A/70/150.



JIU/REP/2014/3

**Proyectos de obras de infraestructura/remodelación/
construcción en las organizaciones del sistema
de las Naciones Unidas**

Preparado por

*Jean Wesley Cazeau
Jorge Flores Callejas*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2014

Proyectos de obras infraestructura/remodelación/construcción en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

JIU/REP/2014/3

Resumen

En este examen se exponen la experiencia adquirida respecto de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con el objetivo de difundir mejores prácticas y formular recomendaciones que mejoren la eficiencia, la eficacia, el control y la rendición de cuentas respecto de la gestión de proyectos y la coordinación y cooperación a nivel de todo el sistema.

Principales resultados y conclusiones

Los Inspectores observaron que solo unas cuantas organizaciones habían comenzado a la sazón a tener en cuenta sus necesidades generales globales respecto de la construcción y la remodelación de edificios y sus sistemas, de manera que pudiesen planificar y priorizar en consecuencia los proyectos. Los proyectos examinados se habían planificado a título individual y no como parte de una estrategia general.

La auditoría externa e interna de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/reconstrucción y la identificación de sus puntos débiles mediante la asistencia de expertos sobre el tema son los factores clave que contribuyen al avance y al éxito de los proyectos. Los Inspectores observaron que la mayoría de los puntos débiles de los proyectos examinados ya habían sido señalados en informes de auditoría, como los aumentos descontrolados de la escala de los proyectos, las estimaciones presupuestarias poco realistas, la exclusión de los costos asociados o indirectos, la modificación de las cláusulas contractuales a expensas de las organizaciones de las Naciones Unidas y la falta de medidas de mitigación del riesgo. Por consiguiente, las organizaciones han de poner en práctica esas recomendaciones de auditoría sin demora.

Los Inspectores observaron que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían integrado consideraciones y factores ambientales en sus proyectos de remodelación/construcción a fin de mejorar la eficiencia energética y obtener beneficios medioambientales. No obstante, el presente examen pone de manifiesto que existe una falta de coherencia en la aplicación de políticas ambientales en todo el sistema.

Los Inspectores recomendaron que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estableciesen un órgano de coordinación para difundir las mejores prácticas y la experiencia adquirida en relación con la remodelación/construcción. En el examen se llega a la conclusión de que, como primera medida en esa dirección, las secretarías de las organizaciones deben reconocer y apoyar debidamente la red interinstitucional existente de administradores de instalaciones.

Los Inspectores entienden que todo proyecto de obras de infraestructura/remodelación/construcción es diferente y se enfrenta a problemas singulares. No obstante, opinan que las siguientes experiencias adquiridas en cada etapa de un proyecto pueden aplicarse a todos los proyectos, independientemente de su ubicación, escala y tipo:

Actividades previas a la planificación

1. Los estudios de viabilidad deben estar debidamente financiados, de manera que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sometan a la aprobación de su respectivo órgano legislativo/rector proyectos bien analizados y detallados.
2. Deben incluirse lo antes posible metodologías apropiadas de gestión del riesgo.
3. Debe incorporarse un marco sólido de gobernanza de los proyectos que establezca una estructura de gobernanza con claras líneas de responsabilidad, incluido un equipo de dirección del proyecto sólido y experimentado.
4. El equipo que constituya cada organización previamente al proyecto y que esté a cargo de las actividades previas a la planificación debe preparar la transición al futuro equipo de dirección del proyecto.
5. Las estimaciones presupuestarias preliminares deben ser calculadas por profesionales que conozcan los mercados locales.
6. Los costos asociados o indirectos deben calcularse e incluirse en el presupuesto del proyecto desde su inicio.

Planificación

7. Al emprender un proyecto es esencial disponer de un estatuto o manual que incluya todos los aspectos y los procedimientos operacionales del proyecto.
8. El proyecto se gestiona utilizando un mecanismo de gestión profesional de proyectos de manera sistemática.
9. Debe establecerse un plan detallado de riesgos que incluya la delimitación y evaluación de los riesgos y la planificación de las estrategias encaminadas a minimizar o evitar los riesgos.
10. El equipo de gestión del proyecto debe contar con los debidos conocimientos especializados de carácter profesional.
11. Debe protegerse la continuidad del mismo equipo de gestión del proyecto a través de las diferentes etapas del proyecto.
12. Se requiere un asesor técnico independiente para todos los proyectos principales.
13. Todas las cuestiones que afectan a la calidad deben examinarse y evaluarse detenidamente durante la etapa del diseño.
14. Los servicios jurídicos deben proporcionar documentos orientativos que expliquen qué tipo de contrato se recomienda y qué normas deben aplicarse en función de la ubicación geográfica de un proyecto.
15. Los servicios jurídicos deben asegurarse de que todos los contratos de remodelación/construcción contienen, sin modificaciones ni omisiones, todas las cláusulas contractuales y garantías de construcción necesarias con el objetivo de proteger a las organizaciones.
16. Cada organización del sistema debe establecer una política completa de adquisiciones para atender concretamente a las exigencias de los principales

proyectos de construcción y disponer de comités encargados concretamente de los contratos con personal adecuado para poner en marcha esa política durante toda la duración del proyecto.

Ejecución y terminación

17. No deben emprenderse proyectos sin que haya un acuerdo previo sobre cómo deben tramitarse las órdenes de cambio.

18. Los directores de proyectos deben ponerse en contacto con los servicios de gestión de las instalaciones en una fecha temprana y deben intentar llegar a un acuerdo sobre todos los hitos y acciones adecuados para el establecimiento de los requisitos de mantenimiento y los procesos de entrega de los proyectos.

19. Los informes sobre la experiencia adquirida mediante la realización de proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en cada organización deben compartirse con todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para garantizar el intercambio de conocimientos a nivel de todo el sistema.

Recomendaciones

El presente informe incluye cuatro recomendaciones: dos a los jefes ejecutivos, una al Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y una a los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

En la recomendación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Presidente de la JJE se recomienda que solicite al Presidente del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE que constituya un grupo de trabajo sobre gestión de las instalaciones para hacer hincapié en las cuestiones relacionadas con los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción.

La recomendación dirigida a los órganos legislativos/rectores de las correspondientes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es la siguiente:

Recomendación 2

Teniendo en cuenta el elevado costo y el elevado riesgo de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción, los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben desempeñar un papel de vigilancia y supervisión de sus respectivos proyectos de manera permanente, incluso durante las etapas previas a la planificación, la planificación, la ejecución y la terminación, garantizando la eficacia en función de los costos y el logro de los objetivos generales de los proyectos.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| Siglas | | 8 |
| I. Introducción | 1-22 | 10 |
| A. Objetivos, criterios y alcance | 6-9 | 11 |
| B. Definiciones | 10-16 | 12 |
| C. Metodología | 17-22 | 14 |
| II. Actividades previas a la planificación de los proyectos de remodelación/ construcción | 23-67 | 15 |
| A. Planes maestros de mejoras de infraestructura | 24-28 | 16 |
| B. Conceptualización | 29-41 | 17 |
| C. Inversión en análisis detallados del ciclo de vida | 42-47 | 21 |
| D. Gestión temprana de los riesgos | 48-50 | 22 |
| E. Consultas con los interesados | 51-55 | 23 |
| F. Gobernanza | 56-67 | 25 |
| III. Etapa de planificación de los proyectos de remodelación/construcción | 68-128 | 28 |
| A. Administración del proyecto | 69-88 | 28 |
| B. Elaboración del diseño | 89-101 | 34 |
| C. Preparación de los contratos | 102-120 | 37 |
| D. Adjudicación de los contratos | 121-128 | 42 |
| IV. Ejecución y realización de la remodelación/construcción | 129-153 | 44 |
| A. Ejecución, supervisión y control | 129-141 | 44 |
| B. Auditoría | 142-144 | 47 |
| C. Toma a cargo y puesta en servicio | 145-147 | 48 |
| D. Período de notificación de defectos y terminación definitiva | 148-153 | 48 |
| V. Sinergias prácticas en el sistema | 154-185 | 50 |
| A. Sostenibilidad de los proyectos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas | 154-160 | 50 |
| B. Equipo de Tareas sobre Locales Comunes del GNUD | 161-166 | 52 |
| C. La práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas | 167-169 | 54 |
| D. Papel de la UNOPS | 170-174 | 55 |
| E. Análisis de sinergias | 175-178 | 56 |
| F. Falta de planificación e inversiones a largo plazo | 179-185 | 57 |
| VI. Conclusión | 186-194 | 59 |

Anexos

| | |
|--|----|
| I. Visión general de determinados proyectos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas | 64 |
| II. Hitos de los tres estudios de casos | 73 |
| III. Estructura de gobernanza sugerida | 76 |
| IV. Estructura de gobernanza del Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio | 77 |
| V. Visión general de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección | 78 |

Siglas

| | |
|---------|---|
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| CCI | Centro de Comercio Internacional |
| CEPA | Comisión Económica para África |
| CERN | Organización Europea para la Investigación Nuclear |
| DCI | Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas |
| DS | Departamento de Seguridad |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FIDIC | International Federation of Consulting Engineers |
| GGA | Grupo de Gestión Ambiental |
| GNUD | Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| IPSAS | Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público |
| JJE | Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación |
| LEED | Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental |
| MOSS | normas mínimas operativas de seguridad |
| OACI | Organización de Aviación Civil Internacional |
| OAJ | Oficina de Asuntos Jurídicos |
| OIEA | Organismo Internacional de Energía Atómica |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| OMI | Organización Marítima Internacional |
| OMM | Organización Meteorológica Mundial |
| OMPI | Organización Mundial de la Propiedad Intelectual |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OMT | Organización Mundial del Turismo |
| ONUDI | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial |
| ONUG | Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra |
| ONUN | Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA |
| ONUW | Oficina de las Naciones Unidas en Viena |
| OOPS | Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente |
| OSCA | Oficina de Servicios Centrales de Apoyo |

| | |
|---------|--|
| OSSI | Oficina de Servicios de Supervisión Interna |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PMG | precio máximo garantizado |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PRINCE2 | Proyectos en Entornos Controlados, segunda versión |
| SUN | Sostenibilidad de las Naciones Unidas |
| UIT | Unión Internacional de Telecomunicaciones |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo |
| UNDOCO | Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNODC | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |
| UNOPS | Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos |
| UPU | Unión Postal Universal |

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2013, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo un examen de las enseñanzas obtenidas de la gestión de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este tema dimana de una sugerencia formulada por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

2. El primer gran proyecto arquitectónico de la historia del sistema de las Naciones Unidas fue la construcción de su Sede en Nueva York, representativo edificio cuya construcción se decidió en 1947, dos años después de la fundación de la Organización, y concluyó en 1952. Cincuenta y siete Estados Miembros de las Naciones Unidas intervinieron con entusiasmo e invirtieron generosamente en la construcción de un complejo emblemático que estuviese en consonancia con la importancia de la misión de la Organización y representase sus principios y valores. El equipo internacional de 11 distinguidos arquitectos seleccionados para el proyecto diseñaron el entonces muy moderno complejo principal de la Sede, destinado a dar cabida hasta a 70 Estados Miembros. El largo tiempo durante el que el edificio se ha utilizado muestra que la inversión inicial fue rentable. El complejo ha rebasado durante varios decenios la esperanza de vida de sus sistemas operativos y sus instalaciones, y su estructura se ha visto sometida a una utilización excesiva por un período de hasta 50 años, acomodándose a las necesidades de un número de Estados Miembros que casi triplicaba al número inicialmente previsto¹.

3. A lo largo de los años, con el aumento de la familia de las Naciones Unidas, más organizaciones se han sumado a proyectos destinados a mejorar sus instalaciones existentes o a construir otras nuevas. Tales proyectos constituían una respuesta a las necesidades que planteaban el envejecimiento y el deterioro conexo de sus instalaciones, y/o al creciente número de sus funcionarios. En principio, los proyectos de remodelación tienen por objeto mejorar la utilidad de los edificios e incrementar su valor económico, haciendo que sean más sostenibles, eficientes desde el punto de vista energético y eficientes en función de los costos, entre otras mejoras. En muchos casos, la remodelación ha contribuido considerablemente a la conservación de un importante patrimonio cultural e histórico. El ejemplo más destacado de ello es el Palacio de las Naciones en Ginebra, que tiene más de 80 años y fue transferido a la Organización por la Sociedad de las Naciones.

4. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se preocupan por el bienestar de sus funcionarios y por el bienestar de los delegados de los Estados Miembros, la sociedad civil y el público que utiliza o visita sus instalaciones. Las investigaciones han puesto de manifiesto que la calidad del medio ambiente interior puede afectar a la salud, la seguridad y la productividad de las personas que las ocupan². A este respecto, las organizaciones reconocen su responsabilidad de proporcionar un lugar de trabajo saludable, seguro³, libre de peligros y ecológicamente

¹ Había 191 Estados Miembros cuando las Naciones Unidas decidieron renovar la Sede mediante la puesta en marcha del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura (véase <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>).

² Consejo de Investigación Nacional de las Academias Nacionales, *Achieving High-Performance Federal Facilities* (Washington D.C., National Academies Press, 2011). Puede consultarse en http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13140.

³ La seguridad y salud en el trabajo constituyen el centro neurálgico de diversas convenciones y recomendaciones internacionales. La OIT ha aprobado más de 40 normas referidas

racional, que sea totalmente accesible para todos, incluidas las personas con discapacidad⁴, y se ajuste a las normas e instrumentos internacionales vigentes.

5. Independientemente de la complejidad de los proyectos o de la diversidad e inestabilidad del contexto en el que se llevan a cabo, las organizaciones de las que emanan han de desempeñar un papel rector, por ejemplo, también en el ámbito de la construcción. Las instalaciones de las organizaciones han de diseñarse o actualizarse, no sufrir las consecuencias del clima y no ser nocivas para el medio ambiente. Además, todos los proyectos de remodelación/reconstrucción deben incluir elementos basados en las nuevas tecnologías con una amplia aplicación y una larga esperanza de vida. Aunque las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas disfrutan de extraterritorialidad, sus proyectos han de ajustarse a las leyes y los códigos locales, respetar las convenciones de las Naciones Unidas, los instrumentos y normas internacionales y satisfacer las condiciones internas de seguridad y las necesidades de los interesados.

A. Objetivos, criterios y alcance

6. Los objetivos del presente examen son: a) examinar las prácticas, los procedimientos y las modalidades existentes de determinados proyectos principales de remodelación o construcción de edificios administrativos, principalmente sedes, que sean propiedad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en todo el mundo; y b) evaluar las diferencias y deficiencias existentes y señalar las enseñanzas obtenidas y las mejores prácticas cuya emulación en todo el sistema puede mejorar la eficiencia y la eficacia de los procesos de los proyectos.

7. El examen se centra en planes estratégicos y proyectos de obras de infraestructura para la remodelación y construcción, esto es, proyectos en gran escala y de elevado costo que entrañan importantes gastos de capital para las organizaciones e importantes contribuciones financieras de los Estados Miembros. Los proyectos estudiados guardan relación con los edificios administrativos, a saber, las oficinas e instalaciones auxiliares, que se examinan sobre la base de su presupuesto y la duración de su período de planificación. Los Inspectores establecieron como umbral para definir un proyecto de “principal” la suma de 15 millones de dólares, y decidieron que se centrarían en proyectos cuyo costo hubiese sido igual o superior a esa suma y que se hubieran planificado en los últimos 15 años. No obstante, la mayoría de las recomendaciones del presente informe están destinadas a ser cumplidas por todas las organizaciones correspondientes en lo concerniente a sus proyectos actuales o futuros de remodelación/construcción, independientemente de su escala y de su tipo.

8. El examen abarca 16 de las 28 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se rigen por el Estatuto de la DCI y cuentan con sus propias instalaciones⁵.

concretamente a la seguridad y salud en el trabajo, así como más de 40 códigos de práctica al respecto. Véase <http://www.ilo.org/global/%20standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/occupational-safety-and-health/lang--en/index.htm>.

⁴ La accesibilidad es uno de los ocho temas fundamentales y principios rectores que abarca la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus artículos. En el artículo 9 de la Convención se dispone que los países han de eliminar obstáculos y barreras y asegurar el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico y a los servicios e instalaciones abiertos al público. Véanse <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disacc.htm> y <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=269>.

Utilizando el mencionado criterio para definir proyectos principales, 15 proyectos concretos (ejecutados por 11 de las 16 organizaciones abarcadas) se consideraron los más destacados para el presente examen (véase el anexo I). Esos 15 proyectos se refieren a diferentes regiones: África, América, Asia y Europa. Casi la mitad de los proyectos principales indicados se realizaban en Europa; eso incluye los proyectos realizados en París por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y en Seibersdorf, cerca de Viena, por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). En el examen también se tienen cuenta las actividades conjuntas en otros dos continentes: incluye la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi, planificada en el contexto de la iniciativa experimental de la Oficina de “Unidos en la acción” en Viet Nam; y el centro regional para América Latina y el Caribe en Panamá. No se examina el Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura del complejo de la Sede de las Naciones Unidas, ya que había sido estudiado a fondo por la Junta de Auditores y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI). De todos modos, en los casos pertinentes el presente examen incorpora algunas de las enseñanzas obtenidas de ese proyecto.

9. En el momento de la realización del examen, 5 de los 14 proyectos examinados estaban total o parcialmente terminados y los otros 10 estaban en curso. La Secretaría de las Naciones Unidas encabeza la lista de proyectos seleccionados, habida cuenta de sus principales realizaciones paralelas desde 2000 en Addis Abeba, Ginebra, Nairobi y Nueva York. El proyecto de New York representa el máximo presupuesto asignado para la remodelación y construcción dentro del sistema. Una tercera parte de los proyectos seleccionados están ubicados en Ginebra, ya que la ciudad da acogida a numerosas sedes de organizaciones internacionales en edificios de valor histórico y arquitectónico, como los proyectos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial de la Salud (OMS)/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

B. Definiciones

10. En el presente examen se entiende por proyecto de construcción/remodelación toda actividad emprendida por una organización para crear, ampliar o modificar un espacio de resultados de la ampliación de un programa o de avances en la tecnología o para sustituir un espacio, estructura o sistema que haya llegado al final de su ciclo de vida útil. El término “remodelación”, tal como se utiliza en el presente estudio, abarca todas las actividades relacionadas con la renovación, la restauración, la rehabilitación, la conservación, la alteración, la readaptación, el reacondicionamiento, la recuperación, la demolición, el desmantelamiento, la eliminación/supresión de material nocivo (por ejemplo, el amianto) o cualquier otro trabajo similar destinado a mejorar los edificios existentes y adaptarlos a las normas actuales.

⁵ Hay 12 organizaciones que se rigen por el Estatuto de la DCI y que no quedan abarcadas por el presente examen por estar ubicadas en instalaciones que les ofrecen sus países anfitriones (el CCI, la FAO, la OACI, la OMI y la OMT), por estar ubicadas en locales arrendados (el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres) o por estar ubicadas en locales de la Secretaría de las Naciones Unidas (la UNCTAD en la ONUG; el PNUMA y ONU-Hábitat en la ONUN; y la UNODC en la ONUV).

11. El plan maestro de mejoras de infraestructura de una organización se suele referir a un plan a largo plazo con visión de futuro para realizar ajustes o ampliaciones de sus instalaciones mediante la ejecución de proyectos de remodelación/construcción.

12. Todos los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción tienen un ciclo de vida. El ciclo de vida común de los proyectos ejecutados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a los efectos de la utilización de instalaciones operacionales abarca cuatro etapas sucesivas: las actividades previas a la planificación, la planificación, la ejecución/puesta en práctica y la terminación, tal como se describe en el gráfico 1 que figura a continuación.

Gráfico 1

**Concepción y evolución de un proyecto de obras de infraestructura/
remodelación/construcción**



13. Las actividades previas a la planificación constituyen la etapa de preparación de un proyecto y de documentación de la propuesta pertinente formulada a los órganos legislativos/rectores de las organizaciones con miras a su aprobación.

14. La etapa de planificación empieza una vez que el proyecto ha sido aprobado y autorizado a comenzar. Durante esta etapa del proyecto, las organizaciones adoptan decisiones en relación con la gobernanza, la gestión del proyecto, la elaboración del

diseño (se detalla el alcance del proyecto y se revisa el presupuesto) y los contratos (su preparación y ejecución).

15. La ejecución o puesta en práctica del proyecto es la etapa en la que se activa el plan del proyecto. Por lo general, es la etapa más larga del ciclo de vida de gestión del proyecto, en la que se utiliza la mayor parte de los recursos.

16. La última etapa de un proyecto es su terminación. La terminación de un proyecto entraña la puesta en servicio de un “proceso con criterios de calidad para lograr, verificar y documentar que el funcionamiento de instalaciones, sistemas y montajes se ajusta a objetivos y criterios definidos”⁶.

C. Metodología

17. La metodología seguida en la preparación del presente informe incluye un examen documental previo, un documento de iniciación, un cuestionario dirigido a las organizaciones participantes en la DCI, una relación de los proyectos existentes a nivel mundial, estudios de casos, entrevistas y análisis a fondo. Se realizaron entrevistas con 70 funcionarios de las organizaciones participantes en la DCI y con representantes del personal en Addis Abeba, Ginebra, Nairobi, Nueva York y Panamá. Los Inspectores se reunieron con funcionarios de los países anfitriones en Ginebra y Panamá. Además, todos celebraron consultas con la OMC, que oficialmente no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, pero está representada en la JJE⁷.

18. De los 14 proyectos principales que cumplían los requisitos descritos en el párrafo 7, en el marco del examen se seleccionaron tres proyectos (el de la UNESCO, el de la OMPI y el del OIEA) como estudios de casos⁸. Las enseñanzas obtenidas de esos estudios de casos se compararon, además, con las enseñanzas obtenidas por otros interesados, incluidos órganos de auditoría externos e internos. Sobre la base de las investigaciones y conclusiones del consultor externo al que se contrató para realizar tales estudios de casos, los Inspectores indicaron varios factores de éxito y 19 mejores prácticas.

19. Los Inspectores examinaron las etapas de los principales proyectos de remodelación/construcción en el sistema y el modo en que las organizaciones participantes en la DCI se habían ocupado de esos proyectos en cada etapa del proyecto a lo largo de su ciclo de vida, con el fin de determinar:

- El modo en que las organizaciones conceptualizan, planifican, diseñan y gestionan sus proyectos y los riesgos conexos;
- Cómo preparan, adjudican y administran contratos para su ejecución;
- Si salvaguardan y comparten las enseñanzas obtenidas y las mejores prácticas y cómo lo hacen.

20. Se han tenido en cuenta los comentarios de las organizaciones participantes en la DCI sobre el proyecto de informe a los efectos de su ultimación. De conformidad con

⁶ Whole Building Design Guide, “Building commissioning”, 11 de junio de 2012. Puede consultarse en <http://www.wbdg.org/project/buildingcomm.php>.

⁷ Organización Mundial del Comercio, “La OMC y las Naciones Unidas”. Puede consultarse en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_un_s.htm.

⁸ Véanse los aspectos más destacados de esos tres estudios de casos en el anexo II.

el artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la DCI, el presente informe se ha ultimado previa consulta con los Inspectores con el fin de comprobar si sus conclusiones y recomendaciones se acomodaban al juicio colectivo de la Dependencia.

21. Para facilitar el manejo del presente informe y la aplicación y el seguimiento de sus recomendaciones, en el anexo II figura un cuadro en el que se indica si el informe se ha presentado a las organizaciones correspondientes con fines de adopción de medidas o de información. En el cuadro se identifican cuatro recomendaciones, una de las cuales debe dar lugar a que adopte medidas el Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Presidente de la JJE.

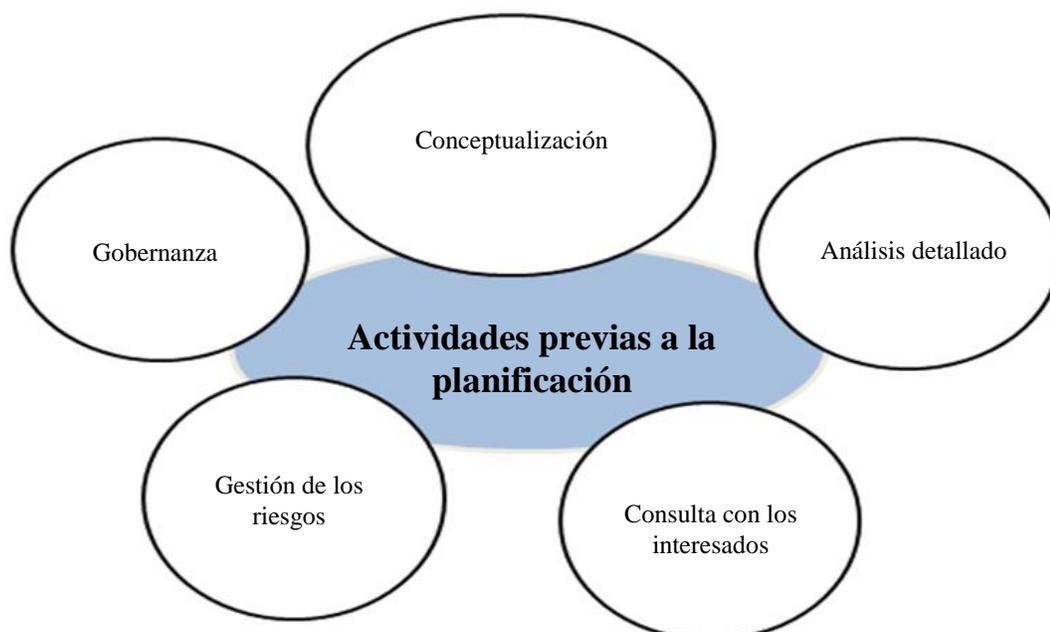
22. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a quienes les ayudaron en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y se mostraron tan dispuestos a compartir sus conocimientos y experiencia.

II. Actividades previas a la planificación de los proyectos de remodelación/construcción

23. El éxito de los proyectos de remodelación/construcción depende en gran medida de que se hayan realizado los preparativos adecuados durante la etapa previa a la planificación. En esa etapa del proyecto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben realizar con diligencia las siguientes actividades clave: una cuidadosa conceptualización, un detallado análisis de la totalidad del ciclo de vida, una gestión temprana de los riesgos, consultas con los interesados y una gobernanza adecuada.

Gráfico 2

Actividades efectivas y eficaces previas a la planificación



A. Planes maestros de mejoras de infraestructura

24. La conceptualización de un proyecto de remodelación/construcción puede comenzar antes de las actividades previas a su planificación como parte de un plan maestro de mejoras de infraestructura de una organización que ya haya previsto sus necesidades a largo plazo y haya elaborado un plan de acción en respuesta a ellas. El establecimiento de planes maestros de mejoras de infraestructura es cada vez más una buena práctica habitual dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

25. Habida cuenta de la inversión de recursos requerida para mejorar el estado de los edificios y modernizar su funcionamiento, aumentando el valor contable de sus componentes inmobiliarios, que se consignaría en los informes financieros utilizando las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS)⁹, las organizaciones deben determinar cuál de sus proyectos de remodelación/construcción es prioritario, en el sentido de ser el primero respecto del que se realicen actividades previas a la planificación. La decisión sobre la iniciación de un proyecto de remodelación/construcción debe examinarse primordialmente desde un punto de vista estratégico, teniendo en cuenta las necesidades generales de remodelación/construcción de los edificios de las organizaciones y sus sistemas.

26. Aunque ninguna de las 14 iniciativas de remodelación/construcción examinadas tiene su origen en un plan maestro de mejoras de infraestructura¹⁰, las futuras iniciativas están actualmente dando lugar a la elaboración de ese tipo de planes. En opinión de los Inspectores, muchos de los problemas que enfrenta la Secretaría de las Naciones Unidas en la realización de tres proyectos principales en tres diferentes ubicaciones se podrían haber mitigado mediante un plan maestro general de mejoras de infraestructura a nivel de toda la Organización. Esa opinión está respaldada por la Asamblea General, que dio instrucciones a la Secretaría para que estableciese las debidas prioridades y no ejecutase proyectos principales de manera simultánea¹¹. Ello dio lugar a que las Naciones Unidas preparasen dos diferentes planes de 20 años de duración. El primero de ellos es el estudio de viabilidad sobre las necesidades de locales de la Sede de las Naciones Unidas en el período 2014-2034, que fue presentado a la Asamblea General en septiembre de 2011¹². El segundo plan es el examen estratégico de la infraestructura de los locales en todo el mundo de las Naciones Unidas, en cuyo marco se preparó en febrero de 2014 un informe basado en un resumen de la cartera de bienes inmuebles de la Secretaría de las Naciones Unidas¹³. La Secretaría había puesto en marcha ese examen considerando que su metodología le permitiría realizar un pronóstico¹⁴ — basado en una reunión de datos coherente y válida, lo que incluía una inspección a fondo y una evaluación física del

⁹ Véase el documento JIU/REP/2010/6, párrs. 54 a 59, sobre los principios básicos de la norma 17 de las IPSAS (en lo concerniente a las propiedades, planta y equipo).

¹⁰ Aunque la renovación del complejo de la Sede de las Naciones Unidas se denomina Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, se trata de un proyecto concreto limitado al complejo de la Sede de la Organización y, por consiguiente, no es un plan maestro de mejoras de infraestructura en el sentido de la definición del párrafo 11 del presente documento, ya que no se concentra en todos los proyectos de la Organización, esto es, no abarca proyectos relacionados con las instalaciones de la Organización en el extranjero y sus necesidades.

¹¹ A/RES/66/247, sección VII, párr. 6.

¹² A/66/349, de conformidad con la resolución A/RES/60/282; y los documentos A/66/7/Add.3 y A/67/720.

¹³ A/68/733.

¹⁴ A/65/518, párrs. 11 a 14.

estado de los edificios y de su infraestructura técnica— y la identificación de futuros planes operacionales.

27. Según el estudio de caso pertinente, la secretaria de la UNESCO, una vez concluida la renovación del 38% de su sede en 2009, presentó a su Conferencia General en 2011 un plan maestro de mejoras de infraestructura de 11 años de duración para la restauración gradual del resto de los edificios de su complejo en dos etapas, que satisfacía sus necesidades hasta 2022¹⁵. La OMS, que es propietaria de edificios en 15 de las 188 ubicaciones en que realiza actividades, incluidas su sede y 5 de sus oficinas regionales, estableció en 2010 un plan maestro de mejoras de infraestructura de 10 años de duración que abarcaba sus necesidades globales para el período 2010-2019¹⁶. Durante el examen, la OMPI elaboró por vez primera un plan maestro detallado y sostenible de mejoras de infraestructura de 6 años de duración que abarcaba tres bienios, a saber, de 2014 a 2019, incluidas sus necesidades de gastos de capital para edificios con prioridades asignadas y estimaciones de recursos para los gastos de inversión excepcionales y los gastos periódicos¹⁷. En la OIT, el Consejo de Administración propuso en 2010 que la organización preparase un plan general para la renovación del edificio de la OIT, incluidos aspectos financieros y técnicos, gestión de riesgos y plazos, lo que plasmaría en un plan maestro de mejoras de infraestructura, aunque por el momento esa propuesta no se ha materializado.

28. Los planes maestros de mejoras de infraestructura son esenciales para la planificación estratégica, independientemente del número de proyectos que abarquen. Desde la perspectiva de la inversión de recursos necesarios para su preparación, cada organización tiende a considerar esos planes como procesos excepcionales. No obstante, para que sigan siendo pertinentes, los planes maestros de mejoras de infraestructura deben ser examinados y actualizados sistemáticamente en el marco de evaluaciones periódicas de su situación. **Los Inspectores alientan a las organizaciones participantes en la DCI a que, cuando proceda, elaboren planes maestros de mejoras de infraestructura que les permitan evaluar la magnitud de sus necesidades existentes y las necesidades futuras de los proyectos a mediano y a largo plazo; establezcan una estructura global y un sistema de priorización para las mejoras de infraestructura; y programen los futuros proyectos de remodelación y construcción de manera oportuna.**

B. Conceptualización

29. La primera medida que hay que adoptar en relación con las actividades previas a la planificación de todo proyecto de remodelación/construcción es su conceptualización. Eso entraña un examen y una evaluación de las condiciones existentes, lo que servirá para delimitar el espacio exacto que se necesita o los problemas concretos de funcionamiento de una instalación. La evaluación de lo que no funciona bien en la estructura y los sistemas de una instalación, las razones de ello y qué repercusiones se producen en las operaciones de la organización constituyen una condición *sine qua non* para proponer medios a los efectos de remediar esas disfunciones. Paralelamente, la evaluación del número de funcionarios y otros usuarios que necesitarían una oficina, un espacio para conferencias u otro espacio

¹⁵ UNESCO, 187/EX/31 anexo, 36 C/50.

¹⁶ OMS, A63/36.

¹⁷ WO/PBC/21/18.

accesorio indica la superficie adicional que precisa construirse. En relación con el análisis de sus necesidades actuales y futuras de espacio, dejando al margen el aumento del personal, los Inspectores alientan a las organizaciones a tener en cuenta factores que puedan mitigar las necesidades de espacio, como la implantación de estrategias flexibles en el lugar de trabajo y acuerdos pertinentes (por ejemplo, el teletrabajo y el uso de escritorios de libre disposición) y una utilización eficiente del espacio (por ejemplo, el espacio abierto).

30. Sobre la base de las conclusiones del examen de evaluación, la organización elabora los objetivos de un proyecto, analiza los costos y realiza una estimación preliminar del costo del proyecto. Esa información sobre los costos es necesaria para que la administración adopte decisiones a los efectos de proceder o no proceder a la realización del proyecto y preparar un documento de iniciación del proyecto para presentarlo a su órgano legislativo/rector. Para garantizar la exactitud del análisis de los costos y cálculos precisos, es esencial que se delimite debidamente el contenido del proyecto.

31. La experiencia de anteriores proyectos de construcción de instalaciones de organizaciones de las Naciones Unidas ha puesto de manifiesto y ha confirmado la importancia de disponer de una evaluación debidamente definida de las necesidades a fin de dejar claro el contenido del proyecto desde la etapa previa a la planificación, ya que las modificaciones pueden afectar a la complejidad del diseño, al presupuesto y a la duración de la construcción, así como a los requisitos de calidad. En lo concerniente a los proyectos de remodelación, en particular, la mayoría de los profesionales de las Naciones Unidas recomiendan que siempre se tenga en cuenta la hipótesis “peor” cuando se delimite el contenido de los trabajos.

32. Los Inspectores consideraron que los conceptos iniciales de los proyectos no contenían una adecuada delimitación de su contenido en varios casos:

- En el caso del proyecto de renovación de la sede de la OIT, se emprendió una evaluación más completa del proyecto en 2013, lo que dio lugar a agregar trabajos relacionados con la eliminación del amianto y la seguridad en caso de incendio, así como otros trabajos adicionales que inicialmente no formaban parte del contenido aprobado. La estimación revisada de los costos entrañó un aumento de 59,3 millones de francos suizos, lo que excedía la variación máxima en un 20% por comparación con las anteriores estimaciones realizadas en el plan de 2010¹⁸. Eso pone de manifiesto que, aunque la OIT ya había invertido una suma considerable (1,6 millones de francos suizos) en estudios realizados por profesionales competentes en 2006 y 2011, en ninguno de esos estudios se había proyectado la peor hipótesis para la renovación de la sede.
- El estudio del caso de la OMPI reveló que, aunque la organización no había escatimado gastos en estudios destinados a detallar las necesidades del proyecto de su nuevo edificio durante su etapa inicial, a saber, de 1998 a 2002, esos estudios no habían dado lugar a una adecuada conceptualización de su proyecto de construcción. En el primer informe de evaluación del auditor externo en relación con la nueva construcción se destacaban, junto a varias deficiencias previas a la planificación, la falta de propuestas alternativas, de precios realistas y de un examen de los riesgos de la modificación de los precios¹⁹. De resultas de ello, después de que el proyecto fue

¹⁸ OIT, GB.319/PFA/4, párrs. 18 y 19.

¹⁹ OMPI, A/37/10.

interrumpido y posteriormente reiniciado en 2006, la OMPI tuvo que invertir de nuevo en los especialistas necesarios y dedicar cierto tiempo a redefinir debidamente el contexto del proyecto, que incluía opciones de financiación, análisis de viabilidad y un presupuesto revisado.

33. Los Inspectores observaron que, en muchos casos, se habían subestimado los costos asociados. Esos costos están relacionados indirectamente con el resultado final. Por consiguiente, deben ser calculados desde un principio y deben incluirse en la estimación inicial de costos. Dicha estimación debe abarcar los costos indirectos, como los correspondientes a las necesidades de seguridad, el mobiliario de oficina y la configuración del equipo de tecnología de la información, que no constituyen actividades de remodelación o construcción y se consideran costos asociados. También deben quedar abarcados los imprevistos. Además, en función de la ubicación del proyecto, las estimaciones respecto de la inflación, de una reserva para el aumento de los precios y de la evolución del tipo de cambio también deben formar parte de la estimación inicial de los costos. Por otra parte, todas las hipótesis realizadas durante la preparación de la estimación de los costos deben estar documentadas.

34. El cálculo de los costos asociados o indirectos no se recogió en la estimación presupuestaria inicial que se presentó respecto del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto²⁰. A medida que avanzaba la renovación, aumentaron los costos correspondientes, ya que los trabajos del Plan Maestro no se habrían podido realizar si no se hubiesen efectuado los gastos pertinentes. En sucesivas resoluciones, la Asamblea General aprobó gastos por concepto de costos asociados con carácter anual hasta 2011, pero decidió que esos gastos quedarían absorbidos dentro del presupuesto aprobado para el Plan Maestro a menos que indicase otra cosa la Asamblea General²¹. La Asamblea General mantuvo su posición, facilitando la continuación de la financiación con cargo al presupuesto del Plan Maestro, para lo cual aumentó el presupuesto del proyecto con dos tramos de autorizaciones para contraer obligaciones para 2012 y 2013²², circunstancia que permitió la continuación de las actividades relacionadas con los costos asociados hasta finales de 2013.

35. Durante la misión de los Inspectores en Nairobi y Addis Abeba, los funcionarios explicaron cómo la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) y la Comisión Económica para África (CEPA) habían resuelto problemas similares de exclusión de los costos asociados o indirectos de los conceptos de los proyectos y las estimaciones iniciales para sus respectivos proyectos de nuevos locales de oficinas, que habían puesto en marcha prácticamente de manera paralela. La Asamblea General autorizó a la CEPA a incluir los costos asociados (carreteras internas de acceso, estacionamiento, jardinería, etc.) en una estimación presupuestaria revisada de mayor cuantía para su proyecto de nuevos locales de oficinas²³, en tanto que, en el caso de la ONUN, aprobó un nuevo proyecto separado, presentado ulteriormente por la ONUN respecto de los trabajos correspondientes a los costos asociados.

36. Durante su sesión informativa con funcionarios de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) en relación con el Plan Estratégico para la Renovación del

²⁰ A/RES/61/251, A/59/556 y A/61/595.

²¹ A/RES/62/87, A/RES/63/270, A/RES/64/228 y A/RES/65/269.

²² A/RES/66/258 y A/RES/67/246.

²³ A/RES/56/270; A/RES/62/238; y A/68/517, párr. 12.

Palacio de las Naciones, los Inspectores observaron que ya se habían aplicado **las importantes enseñanzas obtenidas del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura en relación con la necesidad de calcular e incluir los costos asociados o indirectos en el presupuesto del proyecto desde un primer momento**. Así pues, en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la ejecución del Plan Estratégico se había presentado a la Asamblea General un análisis detallado de los costos presupuestarios en el que también se tenían en cuenta todos los costos asociados no vinculados directamente a las obras de remodelación/construcción. La adición de tales costos, que contribuyó a que aumentase en general en más de un 25% la estimación presupuestaria inicial del Plan Estratégico facilitada en el estudio conceptual de 2011 sobre obras de ingeniería y arquitectura, indica la inversión real necesaria para la renovación.

37. Dado que las estimaciones de los costos del proyecto han de ser lo más realistas y precisas posibles a partir de la etapa previa a la planificación, tales estimaciones deben encomendarse a profesionales. Los profesionales de las Naciones Unidas entrevistados destacaron que los encargados de realizar estimaciones debían ser conscientes del elevado costo de ciertos factores, como los costos de mitigar los efectos de los desechos peligrosos y otros impactos ambientales; los costos relacionados con la continuidad de las actividades de las empresas, lo que incluía la preparación para desastres naturales y casos de emergencia; un plan de gestión del transporte y de gastos de mudanza; la gestión del tráfico; el alquiler de locales provisionales, etc.

38. En concreto, el conocimiento del mercado local es importante para hacer estimaciones, especialmente en lugares fuera de la sede. Por ejemplo, los cálculos de la CEPA para el espacio de estacionamiento en los nuevos locales de oficinas, que se agregó al proyecto en 2008, no eran realistas porque subestimaban los costos, que se basaban en precios mucho más bajos que los precios reales del mercado local. Del mismo modo, en el estudio del caso del proyecto de la UNESCO se puso de manifiesto que las estimaciones para la renovación de su sede se basaban en índices de precios y de construcción que no eran precisos. En algunos países, las bases de datos nacionales pueden ser utilizadas por los encargados de realizar las estimaciones para obtener los costos de los materiales, la mano de obra y otros servicios. **En opinión de los Inspectores, para que los presupuestos preliminares sean confiables, debe consultarse a profesionales familiarizados con los mercados locales.**

39. **El equipo interno del anteproyecto, que está encargado de las labores previas a la planificación, debe facilitar la transición al futuro equipo del proyecto.** En esta etapa debe preparar las instrucciones para todas las consultorías necesarias (por ejemplo, la consultoría sobre la gestión de los riesgos) y las descripciones de las funciones de los miembros del equipo de dirección del proyecto o de las empresas a las que haya que contratar en la etapa siguiente. La continuidad en la composición de los equipos de dirección del proyecto o de los equipos de tareas es importante para preservar los conocimientos sobre el proyecto.

40. **Una enseñanza obtenida de la ONUN es el hecho de que debe preservarse la continuidad del mismo equipo de dirección del proyecto en todas las diferentes etapas del proyecto, ya que la memoria institucional puede facilitar la adopción de decisiones.** En particular, la ONUN consideró que constituía un problema para su proyecto el hecho de tener diferentes equipos del proyecto durante la subetapa del diseño y la etapa de aplicación. El equipo del proyecto que supervisó la construcción

carecía de importante información porque sus miembros no habían participado en el proceso de diseño.

41. Los Inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas presten especial atención a las etapas preparatorias de sus proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción a fin de garantizar una transición sin trabas desde la etapa previa a la planificación a la etapa de la planificación.

C. Inversión en análisis detallados del ciclo de vida

42. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los órganos legislativos/ rectores tienden a basar sus decisiones de aprobación de un proyecto en los resultados de estudios de viabilidad. El contenido de un análisis de viabilidad varía y puede incluir conceptos programáticos y de diseño, así como investigaciones técnicas, como estudios del emplazamiento y del estado del edificio, evaluaciones de las normas de construcción y de seguridad, estudios históricos y ambientales y estimaciones presupuestarias. El desglose de sus costos puede incluir servicios arquitectónicos y de ingeniería; costos jurídicos, de gestión y de administración; y sondeos de exploración²⁴; así como los honorarios de consultoría por concepto de estudios de planificación y estimación de los costos. Se estima que el factor de error de los estudios preliminares de viabilidad técnica es del $\pm 30\%$, si bien un proyecto muy complejo podría tener un mayor margen de error²⁵; por consiguiente, los plazos y los costos asociados a los estudios de viabilidad podrían aumentar o disminuir como mínimo un 30%.

43. Habida cuenta de la magnitud y la complejidad del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, la Asamblea General aprobó en 2000 la suma de 8 millones de dólares para la preparación de un completo proyecto y un detallado análisis del costo²⁶, y pidió al Secretario General que le presentase un informe sobre los resultados, incluidos detalles sobre las medidas destinadas a proteger a las Naciones Unidas de los sobrecostos y que se determinasen todas las alternativas viables de la forma más económica y eficiente²⁷. De conformidad con esta práctica, después de las conclusiones indicadas en un estudio sobre los conceptos técnicos y arquitectónicos, en el que se analizaban tres opciones para el Plan Estratégico para la Renovación del Palacio de las Naciones, la Asamblea General financió en 2011 un estudio más detallado sobre la opción de mediano plazo, que contó con el apoyo del Secretario General de la Organización. La ONUG recibió 2,8 millones de francos suizos para que contratara a una empresa destinada a realizar un análisis detallado de los costos del proyecto y un plan detallado por etapas de su ejecución. Ese estudio detallado, que incluía un análisis sísmico, puso de manifiesto ligeras deficiencias estructurales en un edificio del complejo, lo que dio lugar a una ampliación del contenido del Plan Estratégico. Durante su visita a Panamá, los Inspectores fueron informados de que se

²⁴ Los sondeos de exploración se realizan para determinar la capacidad del suelo de soportar carga para colocar sobre él un edificio o realizar otra mejora y el tamaño de la base necesaria; también se denominan sondeos de compactación. Véase <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/boring+tests>.

²⁵ Véase <http://www.gao.gov/assets/240/231824.pdf> en relación con la renovación de la Sede de las Naciones Unidas, págs. 8 y 30 y 31.

²⁶ A/55/7/Add.4.

²⁷ A/RES/55/238, sección V.

habían invertido 2 millones de dólares en estudios de viabilidad para la construcción del centro regional de las Naciones Unidas. Esos estudios, realizados por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), incluían un proyecto preliminar y proyectos técnicos detallados, así como una evaluación del impacto ambiental y un estudio arqueológico del lugar de la construcción.

44. Los edificios administrativos del sistema de las Naciones Unidas incorporan cada vez más nuevas tecnologías para mejorar el desempeño ambiental en ámbitos clave como los del consumo de energía y de agua, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la utilización de materiales sostenibles y la adecuada gestión de los desechos. Se están consiguiendo importantes mejoras en relación con el aprovechamiento de la luz natural y el agua de lluvia y la utilización de nuevos sistemas de calefacción/refrigeración y de ventilación. En opinión de los Inspectores, estos elementos deben incluir estudios de viabilidad.

45. El ciclo de vida de un edificio se refiere a todos los aspectos de un edificio a lo largo de toda su vida, es decir, desde las etapas de diseño e instalación a las etapas de terminación y de funcionamiento. Cuando se intenta mejorar un aspecto operacional de un edificio que guarda relación con el modo en que este fue diseñado, es útil examinar en qué medida esas mejoras afectarán a la totalidad de la vida del edificio. Por ejemplo, se ha de considerar la conservación global de energía. En la mayoría de los casos, no se pone suficiente empeño en diseñar un edificio en el que se use la energía eficientemente y, por ello, se producen importantes casos de ineficiencia en la etapa operacional.

46. Se están realizando investigaciones para examinar métodos destinados a incorporar la totalidad del ciclo de vida de un edificio en lugar de concentrarse únicamente en la etapa operacional como ocurre actualmente. En relación con este aspecto, el OIEA demostró seguir una buena práctica al examinar el problema inicial que planteaba la mejora de la capacidad de los laboratorios de los servicios analíticos de salvaguardias en lo concerniente a su sostenibilidad a mediano y a largo plazo.

47. En el contexto de la etapa previa a la planificación, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben pedir al órgano legislativo/rector de su respectiva organización que aporte fondos suficientes para realizar estudios de viabilidad, de manera que puedan presentar a dicho órgano proyectos debidamente analizados y detallados.

D. Gestión temprana de los riesgos

48. Se reconoce en general que la etapa conceptual es la más apropiada para realizar una gestión de los riesgos, dado que las decisiones adoptadas durante ella tienden a producir efectos importantes en el costo final. Es asimismo la etapa en que se genera el máximo grado de incertidumbre sobre el futuro. En respuesta a este tipo de situación, la gestión de los riesgos puede desempeñar un papel importante para controlar el nivel de los riesgos y mitigar sus efectos²⁸.

49. Durante el examen, los Inspectores observaron que únicamente 1 de los 14 proyectos examinados, a saber, el Plan Estratégico para la Conservación del

²⁸ Ng, Tze Ling, "Risk management: its importance during the conceptual stage of construction projects in Australia". Tesis en la Universidad de South Australia (2004). Puede consultarse en http://ura.unisa.edu.au/R/?func=dbin-jump-full&object_id=unisa44025.

Patrimonio del Palacio de las Naciones, incluía la utilización de un enfoque de gestión de los riesgos en la etapa previa a la planificación. En concreto, la OSSI preparó y ultimó un registro en el que se señalaban los riesgos relacionados con la estrategia, la gobernanza y las actividades del Plan Estratégico, registro que se facilitó al equipo del proyecto de la ONUG en 2013. Mientras tanto, la ONUG ya había comenzado sus preparativos para dar cumplimiento a una recomendación anterior de la OSSI que figuraba en el informe titulado “Auditoría técnica en profundidad de las obras del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura”, concerniente a los futuros planes de mejoras de infraestructura, y concretamente la sugerencia de que las Naciones Unidas llevaran a cabo una evaluación cuantitativa del riesgo, de conformidad con la práctica del sector, en relación con proyectos de gran magnitud o complejos²⁹. La ONUG procedió a contratar a una empresa de consultoría especializada en la gestión de riesgos para que estableciese y mantuviese actualizado su propio registro de riesgos a lo largo de todo el ciclo vital del Plan Estratégico.

50. En recientes investigaciones académicas se ha llegado a la conclusión de que la falta de utilización o la utilización insuficiente de la gestión de los riesgos puede obedecer a lo siguiente: complejidad o falta de conocimiento de la técnica; duración del proceso; o falta de la información o de los recursos necesarios para aplicar el proceso²⁹. **Los inspectores consideran que redundaría en interés de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas señalar y eliminar las causas que les impiden realizar una evaluación de la gestión de los riesgos en la etapa previa a la planificación. Además, aconsejan a las organizaciones que se aseguren de que se incluyen lo antes posible metodologías apropiadas de gestión de los riesgos en los proyectos de obras de infraestructura/ remodelación/construcción.**

E. Consultas con los interesados

51. Si los valores de una organización como cliente no se comprenden enteramente en un proyecto de construcción, el resultado puede consistir probablemente en un escaso cumplimiento de las expectativas del cliente o en múltiples alteraciones del diseño durante el proceso del proyecto, lo que entrañará costos adicionales y frustración entre las partes interesadas.

52. El suministro de información puede considerarse un proceso continuo, incluyente e interactivo en el que participan todos los interesados, incluidos los usuarios finales³⁰. El suministro de información debe comenzar en la etapa conceptual con el fin de establecer una base para decidir sobre el proyecto y para sustentar diversos procesos con distintos objetivos antes de proceder al diseño y a las actividades de construcción y durante su realización. El suministro de información no consiste únicamente en especificar las necesidades que se requiere satisfacer, sino también en evaluar en qué medida las propuestas del diseño se ajustan a las necesidades y aspiraciones. El estudio del caso del OIEA pone de manifiesto la táctica idónea de comunicación constante seguida por el Organismo en el proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias: desde un primer momento

²⁹ A/67/330, recomendación 2.

³⁰ Jensen, Per Anker, “Inclusive briefing and user involvement: case study of a media centre in Denmark”. *Architectural Engineering and Design Management*, vol. 7, N° 1 (2011), págs. 38 a 49. Puede consultarse en [http://orbit.dtu.dk/en/publications/inclusive-briefing-and-user-involvement\(f73d66aa-98d5-42b0-a02a-28983433ea5b\).html](http://orbit.dtu.dk/en/publications/inclusive-briefing-and-user-involvement(f73d66aa-98d5-42b0-a02a-28983433ea5b).html).

el OIEA ha logrado que los Estados miembros y los departamentos internos, constituidos en usuarios finales, participaran en la formulación de opciones que tenían en cuenta las necesidades iniciales y garantizaban el acuerdo de todas las partes interesadas en relación con los tres subproyectos³¹ que se habían indicado en el proyecto, antes de solicitar la correspondiente aprobación.

53. Los representantes del personal de algunas organizaciones señalaron que los errores en la etapa conceptual de un proceso podían haberse evitado si se hubiese consultado a los consejos del personal. Un ejemplo ilustrativo era el de los nuevos locales de oficinas de la ONUN, en relación con los cuales nadie observó a tiempo que el edificio carecía de una rampa para que pudiesen acceder del primer piso al segundo las personas con discapacidad física, al tiempo que los ascensores eran demasiado pequeños para ser utilizados con ese propósito. El personal directivo de la ONUN manifestó que todos los pisos del edificio eran accesibles mediante ascensores de tamaño estándar, en los que cabía una silla de ruedas. No obstante, a raíz de un simulacro de evacuación, se dieron cuenta de que en los ascensores no cabía una persona en una camilla. En opinión de los Inspectores, la falta de rampas de acceso constituía un grave riesgo, especialmente en situaciones de emergencia, cuando quedaba restringido el uso del ascensor.

54. La práctica común de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pese a la extraterritorialidad de que disfrutaban sus locales, consiste en aplicar voluntariamente en el sector de la construcción la normativa local sobre seguridad, medio ambiente, protección contra incendios y conservación de la energía³². En Ginebra, antes de comenzar un proyecto, las organizaciones internacionales consultan con los servicios cantonales de protección de ciertos lugares y monumentos, que se encargan de clasificar los edificios históricos y de aprobar los correspondientes proyectos de rehabilitación³³. En Nueva York, las Naciones Unidas procuran cumplir con las normas arquitectónicas y de seguridad de los Estados Unidos de diversas formas³⁴.

55. El Departamento de Seguridad (DS) de las Naciones Unidas, que se encarga de impulsar la aplicación de las normas de seguridad y supervisar su cumplimiento por las organizaciones de todo el sistema, debe ser consultado desde un primer momento en relación con los requisitos de seguridad de los proyectos de remodelación/construcción. Los resultados de las consultas deben registrarse para poderlos consultar ulteriormente durante el ciclo de vida del proyecto. Las evaluaciones de la seguridad han de realizarse obligatoriamente en el proceso de establecimiento de locales comunes de las Naciones Unidas, ya que es necesario que los equipos de las Naciones Unidas en los países definan los principales efectos que se producen en cuanto a los costos con miras a ajustarse a los criterios y cumplir las normas mínimas operativas de seguridad (MOSS)³⁵ y otras políticas pertinentes. El DS de las Naciones Unidas publicó un informe que se consideró parte de los estudios de viabilidad para la construcción del centro regional de las Naciones Unidas en Panamá. Una enseñanza obtenida del proyecto Casa Única Verde de las Naciones Unidas en

³¹ Ampliación del Laboratorio Limpio de Muestras Ambientales (CLE), Laboratorio de Materiales Nucleares (NML) y Mejoras en la Infraestructura y la Seguridad.

³² JIU/REP/2001/1, párr. 22.

³³ État de Genève. Véase <http://www.ge.ch/patrimoine/sms/subventions.asp?#batiments>.

³⁴ JIU/REP/2001/1, párr. 24.

³⁵ Véase <http://unsceb.org/content/action-security-and-safety-staffminimum-operating-security-standards-moss>.

Hanoi fue que las múltiples revisiones de los requisitos de seguridad habían retrasado ocho meses la puesta en marcha del proceso de adquisiciones e incrementado el presupuesto del proyecto en 1,8 millones de dólares aproximadamente.

F. Gobernanza

56. **Un marco para la gobernanza del proyecto es esencial para el éxito de cada uno de los principales proyectos de remodelación/construcción. En este contexto, por gobernanza se entiende la combinación de procesos y estructuras aplicados por diversas juntas para informar, dirigir, administrar y supervisar las actividades del proyecto con miras al logro de sus objetivos.** Dado que ese marco describe el modo en que funcionará únicamente ese proyecto concreto, su estructura y sus relaciones jerárquicas pueden diferir en buena medida de las relaciones jerárquicas habituales de la dirección de los programas de cada organización. Como el marco orienta el proceso de adopción de decisiones a medida que avanza el proyecto, en él debe indicarse el nivel de autoridad que se requiere para cada tipo de decisión y para la aprobación de cambios.

57. La mayor parte de los planes de proyectos presentados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas describen las estructuras de gobernanza de sus proyectos en gráficos ilustrativos que muestran las relaciones existentes en materia de rendición de cuentas e incluyen la función que desempeña cada persona en el proyecto. En esos gráficos también se definen los diferentes grupos/equipos que estructuran el marco de responsabilidad y de rendición de cuentas del proyecto (comité directivo, equipo técnico, etc.) (véase el anexo III). El hecho de llegar a un acuerdo sobre la estructura de gobernanza del proyecto constituye un paso fundamental, ya que aclara al equipo del proyecto sus responsabilidades y puede servir ulteriormente para definir los criterios de la administración respecto de las cuestiones que vayan surgiendo y el modo de responder del mecanismo de control de los cambios³⁶.

58. En función de la complejidad del proyecto de remodelación/construcción emprendido, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden constituir un comité directivo para ocuparse oficialmente de la supervisión, sobre todo en lo concerniente a la presentación de informes a los órganos legislativos/rectores sobre los avances del proyecto. Los comités directivos supervisan las funciones y responsabilidades generales de todos los participantes en el proyecto. Están integrados por representantes de las oficinas de la organización que ocuparán el nuevo espacio. Las respuestas de la OMS y del ONUSIDA al cuestionario del examen pusieron de manifiesto que habían empleado un modo muy eficiente de supervisar su proyecto de construcción conjunto: un comité técnico presentaba informes sobre la situación de los trabajos al comité directivo, que se encargaba de supervisar la construcción.

59. En la OIT, en respuesta a una recomendación del Auditor Externo³⁷ se implantó en 2013 una estructura de gobernanza revisada que incluía un comité de gobernanza³⁸

³⁶ Véase

http://www2.cit.cornell.edu/computer/robohelp/cpmm/Phase2_Process_Descriptions.htm#2.2.8.

³⁷ ILC.102/FIN. “Informe financiero y estados financieros consolidados y comprobados del año que finalizó el 31 de diciembre de 2012 e informe del Auditor Externo”, párr. 82.

³⁸ IGDS N° 325, de 23 de mayo de 2013. Directiva de la Oficina sobre el proyecto de renovación de la sede.

para lograr una mayor supervisión y garantizar que todas las cuestiones se examinasen prontamente y en consonancia con las normas, reglamentos y procedimientos aplicables de la OIT. Está previsto que ese comité se reúna mensualmente, si bien el director del proyecto informó a los Inspectores de que, en la práctica, se reunía semanalmente. Además, se constituyó un comité directivo para realizar actividades de apoyo y asesorar periódicamente al comité de gobernanza y proponer soluciones a los problemas. El comité directivo cuenta con 12 miembros, ya que está integrado por los 8 miembros del comité de gobernanza y 3 representantes de los Departamentos de Recursos Humanos, Desarrollo y Comunicación, así como por 1 representante del Sindicato del Personal; el Auditor Interno Jefe puede asistir a las reuniones en calidad de observador. Está previsto que el comité directivo se reúna por lo menos trimestralmente.

60. La nueva estructura de gobernanza del proyecto de la OIT también incluye un comité de coordinación, integrado por seis miembros del comité de gobernanza de la OIT y representantes de las autoridades suizas competentes. Fue establecido para supervisar las obras de renovación y garantizar que en la mayor medida posible fuesen compatibles con las normas suizas pertinentes y respetasen el carácter de organización internacional de la OIT. En Ginebra, todos los proyectos tienen comités que también incluyen a participantes externos: además del funcionario que representa a la Confederación Suiza, incluyen a un representante de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)³⁹, un representante del Cantón de Ginebra y un representante del Ayuntamiento de Ginebra.

61. Los proyectos de construcción de la OMPI y la OMC están a cargo de un comité de construcción, en tanto que en el OIEA, en la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi y en el centro regional de las Naciones Unidas en Panamá, que utilizan la misma metodología para la dirección de proyectos⁴⁰, su órgano de gobernanza se denomina junta de proyectos. Si bien todos los órganos de gobernanza difieren en cuanto a su tamaño, la configuración de las funciones que representan y el nivel de los funcionarios participantes, se entiende que todos ellos han de ser órganos decisorios de alto nivel.

62. Durante una entrevista en el complejo Gigiri, los funcionarios de la ONUN explicaron a los Inspectores que habían establecido un órgano de asesoramiento para su proyecto de construcción concluido, a saber, el Grupo de Trabajo sobre los Nuevos Locales de Oficinas. Los funcionarios manifestaron que, como el proyecto había avanzado, el papel de los participantes en el Grupo de Trabajo se había extendido gradualmente a ámbitos teóricos y prácticos en materia de construcción de los que carecían de conocimientos. La ONUN había resuelto el problema mediante el nombramiento de un asesor técnico independiente. No obstante, esta experiencia demostró que los miembros de tales órganos de asesoramiento de los proyectos debían poseer conocimientos básicos de construcción y que debían acordarse de antemano sus mandatos, funciones, responsabilidades, obligaciones y tiempo que habían de dedicar a su labor.

63. Durante la ejecución de su proyecto, la OMC consideró que su mecanismo de codecisiones sobre el proyecto, a saber, el comité de construcción, que inicialmente había estado integrado por 20 personas, era demasiado grande y resultaba difícil

³⁹ Véase www.cooperationinternationalegeneve.ch/buildings-and-offices y www.fipoi.ch/en.

⁴⁰ En el párrafo 78 del presente documento y en la nota de pie de página de ese párrafo figura información sobre el proyecto PRINCE2.

convocarlo y lograr que adoptara decisiones. Entonces fue reducido únicamente a 5 miembros a los efectos de que pudiera actuar con flexibilidad; en su nueva composición incluía al Asesor Jurídico, el Jefe de Administración, el Contralor, el Director de Proyectos y el Jefe de Gabinete, quien presidía el comité. El comité se reunió con una frecuencia variable, en función de las necesidades del proyecto. En la OMPI, el comité de construcción está integrado por 5 miembros, incluidos el Director General y el Director General Adjunto; se reúne mensualmente y está presidido por el Director General. El Equipo Interno de Seguimiento del Proyecto es un equipo más flexible de 8 miembros que se reúne semanalmente, en tanto que el Comité de Coordinación de la Gestión de la Construcción se reúne a diario.

64. En el OIEA, la junta del proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias, que estaba encabezada por el Director General Adjunto y Jefe del Departamento de Salvaguardias, actuó en calidad de entidad decisoria de alto nivel y rindió cuentas de todos los gastos del proyecto. El director del proyecto informó diariamente a la junta del proyecto, en tanto que, en el caso de las orientaciones técnicas y las decisiones de los usuarios del laboratorio, el director del proyecto realizó actividades de enlace con el equipo de usuarios del laboratorio. En el estudio del caso del proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias se observó que el establecimiento de esa sencilla estructura de presentación de informes entre la junta del proyecto de mejora, el director del proyecto y el equipo de usuarios del laboratorio era muy eficiente y efectiva a los efectos del proceso de adopción de decisiones.

65. Las organizaciones examinadas han observado que los órganos internos de adopción de decisiones deben ser suficientemente flexibles para celebrar frecuentemente las reuniones que sean necesarias para garantizar la formulación de orientaciones periódicas y la supervisión por parte de su equipo de administración del proyecto, con lo que se evitan retrasos en la adopción de decisiones, que podrían afectar al avance del proyecto. Una enseñanza obtenida del estudio del caso de la UNESCO fue que el proyecto carecía de un verdadero equipo de supervisión interna, dado que su comité directivo únicamente se reunió tres veces en un año. Además, la OIT, la OMPI y la OMC destacaron la importancia de incluir en sus órganos decisorios a oficiales jurídicos familiarizados con las leyes nacionales en materia de construcción.

66. Los Inspectores son conscientes de que todo proyecto de remodelación/construcción es único en su género. No obstante, consideran que, independientemente de su envergadura y su complejidad, los proyectos deben estar a cargo de un órgano de alto nivel que cuente con el apoyo necesario. Los Inspectores observaron que la estructura de gobernanza propuesta por la Secretaría de las Naciones Unidas a raíz de sus experiencias recientes era adecuada para los principales proyectos y podía reajustarse en consecuencia (véase el anexo III). Por ejemplo, la ONUG, en lo concerniente a la estructura de la gobernanza de su Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones, reajustó la estructura de gobernanza propuesta en función de sus necesidades (anexo IV). **Los Inspectores recomiendan que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reajusten su estructura de gobernanza en materia de obras de infraestructura/remodelación/construcción en función de sus necesidades cuando realicen actividades previas a la planificación de proyectos más pequeños.**

67. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que, en el contexto de la etapa previa a la planificación, sus respectivas organizaciones establezcan una sólida estructura de gobernanza de los proyectos con claras líneas de responsabilidad, lo que incluye un comité directivo superior presidido por un administrador superior que rinda cuentas y acceso a expertos externos, así como un equipo sólido y experimentado de administración del proyecto que se encargue de la planificación y de la supervisión diarias.

III. Etapa de planificación de los proyectos de remodelación/construcción

68. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la planificación de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción da comienzo previa autorización por el órgano legislativo/rector de la organización de que se trate. Una planificación efectiva y eficiente debe combinar todos los elementos siguientes.

Gráfico 3

Elementos de una planificación efectiva y eficiente⁴¹

| A. Administración del proyecto | B. Elaboración del diseño | C. Preparación de los contratos | D. Adjudicación de los contratos |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Equipo de administración del proyecto • Herramientas de administración del proyecto • Gestión de los riesgos • Manuales del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionamiento del contenido del proyecto • Presupuesto del proyecto después de la realización de estimaciones detalladas de los costos | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de normas internacionales adaptadas a la realidad local • Orientaciones, supervisión y apoyo jurídicos • Selección del tipo de contrato apropiado • Garantías de construcción | <ul style="list-style-type: none"> • Adaptación del proceso de adquisiciones |

A. Administración del proyecto

69. En los proyectos de remodelación/construcción de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por administración del proyecto se entiende el conjunto de controles que ofrecen garantías razonables de una suficiente capacidad de administración para el cumplimiento de los mandatos, lo que incluye recursos financieros suficientes, recursos humanos competentes y mecanismos apropiados de administración del proyecto.

⁴¹ Preparado por el equipo que confeccionó el informe de la DCI.

70. Habida cuenta de que el personal directivo superior de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es consciente de que el proceso de construcción entraña un gran número de riesgos, dicho personal adopta medidas para mitigarlos e incrementar la posibilidad de que se alcancen las metas y los objetivos establecidos para el proyecto. Los encargados de la administración del proyecto planifican, organizan y dirigen actividades encaminadas a ofrecer garantías razonables para el logro de las metas y los objetivos del proyecto. Todos los especialistas entrevistados estuvieron de acuerdo en que había de realizarse una labor de sensibilización y de control de los costos del proyecto durante sus etapas de planificación y de diseño. Para conseguirlo, los equipos del proyecto han de comenzar por establecer hipótesis realistas sobre el concepto, el contenido y el costo finales lo antes posible durante la vida del proyecto.

Equipo de administración del proyecto

71. Otro aspecto sobre el que la mayoría de los funcionarios de las Naciones Unidas entrevistados estaban de acuerdo era en que era esencial una estructura efectiva de administración del proyecto. Los resultados de los estudios de casos realizados por la DCI confirman que todo proyecto requiere dirección, administración, control y comunicación, utilizando una estructura diferente de la de los supervisores directos. Dado que un proyecto suele abarcar funciones de distintos ámbitos y requiere colaboración, su estructura ha de ser flexible y tener una amplia base de conocimientos especializados durante un determinado período de tiempo. La mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que debería seleccionarse lo antes posible a equipos con formación adecuada que abarcasen un conjunto de conocimientos de normas y principios internacionales y locales para lograr una mejor comprensión de las normas profesionales locales.

72. Los funcionarios de la OIT revelaron que el personal administrativo superior había sido consciente en una de las primeras etapas de que los conocimientos especializados de la organización no estaban en consonancia con la magnitud del nuevo proyecto de resultas de la falta de experiencia en grandes construcciones; la OIT contrató ulteriormente, a saber, en noviembre de 2012, a un nuevo director del proyecto con experiencia pertinente, quien procedía del sector privado. Sobre la base de las anteriores experiencias con proyectos, el OIEA reconoció que carecía de procedimientos y políticas uniformes para la administración de proyectos y contrató a profesionales especializados en dirección de construcciones para que estuviesen a la cabeza de un proyecto de tan gran complejidad. Posteriormente se concibió dentro del OIEA una entidad separada —el grupo de gestión de proyectos— con el fin de que dirigiera exclusivamente toda la ejecución del proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias. Asumió el papel de órgano de dirección del proyecto y se encargó de la gestión de los contratos, la garantía de calidad, la estimación de los costos, la contabilidad y la planificación y el control del proyecto.

73. El director del proyecto se encarga de la supervisión cotidiana y del proceso de adopción de decisiones relacionadas con la planificación, el diseño y la construcción de la nueva instalación propuesta. Eso incluye todos los aspectos del proyecto, como el establecimiento del equipo de administración del proyecto, los requisitos programáticos y funcionales de la instalación, la contratación y gestión de una empresa de diseño arquitectónico de un tercero, la preparación de documentos contractuales que se utilizarán para contratar a la empresa de construcción de un tercero durante la etapa de ejecución y la realización de actividades de enlace con las

autoridades del país anfitrión. La organización propietaria y el director del proyecto han de participar directamente en la estimación de los costos del proyecto, el control de los costos y la formulación de propuestas de modificación de las estimaciones de los costos, de todo lo cual rendirán cuentas.

74. Un oficial jurídico que trabaja bajo la supervisión de la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ) de las Naciones Unidas está físicamente próximo a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y está disponible para celebrar consultas y debates. Sobre la base de la experiencia del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, la OAJ aconsejó a la ONUG que también incluyera a un oficial jurídico en el equipo del Plan Estratégico para Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones. En opinión de los Inspectores, esa práctica debe seguirse en todos los futuros proyectos en gran escala del sistema.

75. El estudio del caso del proyecto de construcción de la OMPI puso de manifiesto que esta disponía de un impecable equipo interno y externo de dirección de proyectos. El equipo interno tenía formación sobre el tema, ya que había seguido de cerca las obras de construcción durante seis años; así pues, estaba en condiciones de hacerse cargo de la administración del proyecto cuando se retiró la empresa privada que había sido contratada como contratista general (véase el anexo II, hitos del proyecto de la OMPI: 2012).

76. **Las entrevistas pusieron de manifiesto que se necesitaba un asesor técnico independiente para todos los principales proyectos.** El papel del asesor técnico independiente es asesorar sobre las cuestiones técnicas y de otra índole al comité directivo/ asesor de nivel superior. Los asesores técnicos son independientes de las estructuras de la administración de los proyectos; no desempeñan funciones de supervisión ni de suministro de información respecto de los equipos del proyecto y únicamente informan a los comités directivos/asesores. La OMC adoptó esa práctica y se benefició de contratar a un asesor técnico, quien cuestionó algunas de las decisiones. Sobre la base de su propia experiencia positiva, la ONUN subrayó la importancia del asesor técnico independiente a los efectos de apoyar al Grupo de Trabajo sobre los Nuevos Locales de Oficinas, cuyos miembros no estaban familiarizados con el ámbito de la construcción. En algunos casos, el papel del asesor técnico podía ser desempeñado por una empresa de evaluación. Como parte de la diligencia debida en el marco del proyecto de la OIT, una empresa especializada en la evaluación de costos está realizando un examen independiente de las estimaciones de los costos⁴². La CEPA sugirió un examen por otros expertos, como un arquitecto, un ingeniero o una empresa de administración de proyectos, con el fin de analizar lo que se había hecho y formular observaciones desde el punto de vista profesional.

77. En relación con todos los aspectos de la renovación histórica y compleja de la Sede de las Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización, cuando examina tales aspectos, no es asesorado por un único asesor técnico, sino por la Junta Consultiva sobre el Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, integrada por seis miembros⁴³. Aunque esta Junta actúa por mandato de la Asamblea General desde el comienzo del Plan Maestro, sus miembros no fueron designados hasta 2010⁴⁴. El Presidente de la Junta Consultiva del Plan Maestro fue designado por el país anfitrión, al tiempo que se seleccionó a un miembro por cada uno de los cinco grupos regionales.

⁴² OIT, GB.319/PFA/4, párrs. 18 y 19.

⁴³ Véase <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/note6246.doc.htm>.

⁴⁴ A/RES/63/270.

Los seis son expertos en arquitectura y actúan a título personal. La Junta Consultiva sobre el Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura se reúne trimestralmente en Nueva York.

Herramientas de administración

78. Los directores del proyecto tienen a su disposición varias herramientas de administración. Los funcionarios de la UNOPS informaron a los Inspectores de que todos sus proyectos tenían como base de su administración la metodología de los Proyectos en Entornos Controlados, segunda versión (PRINCE2)⁴⁵, en el sentido de que los proyectos eran administrados por etapas, había una justificación de sus actividades y un aprendizaje de la experiencia constantes, las funciones y las responsabilidades estaban debidamente definidas y se hacía especial hincapié en la entrega del producto. Naturalmente esa metodología también ha sido aplicada por la UNOPS en el proyecto del centro regional de las Naciones Unidas en Panamá. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) siguió el ejemplo de la UNOPS respecto de la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi. Además, el OIEA utilizó la metodología PRINCE2 para su proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias en Seibersdorf.

79. La Secretaría de las Naciones Unidas ha obtenido un contrato de tres años de un acreditado proveedor de PRINCE2 y ha impartido formación a sus funcionarios sobre la utilización de ese método de administración en el marco de un curso avanzado de capacitación en materia de administración de proyectos. No obstante, esa herramienta de administración no ha sido adoptada por los departamentos/secciones/dependencias que participan en los proyectos de remodelación/construcción, ya que el curso de formación no está destinado a su personal. **Los Inspectores opinan que los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben aprovechar las ventajas de este tipo de herramienta de administración.**

80. Para establecer los plazos correspondientes y gestionar los progresos del proyecto respecto del presupuesto, el grupo de administración del proyecto del OIEA utilizó el método denominado de gestión del valor obtenido⁴⁶, herramienta bien documentada de administración de proyectos que puede resultar eficaz para proceder al seguimiento y la supervisión de los plazos y la evolución de los costos en tiempo real. Para cada entregable, el proyecto se desglosó en elementos administrables y se le imputaron recursos, tras de lo cual se siguió un método de trayectoria crítica para establecer un calendario de actividades. Los presupuestos asociados o las cuentas de los costos se calcularon para cada uno de los elementos administrables utilizando la estructura de desglose de los trabajos en función de su costo. Después se preparó un cuadro de los costos proyectados para cotejarlo con la estructura de desglose de los trabajos y el cuadro de actividades proyectadas con la información financiera del proyecto ordinario y las estimaciones objetivas del porcentaje de terminación del

⁴⁵ PRINCE2 pretende ser un método flexible de administración de proyectos adaptado a cada organización, que abarca todos los tipos de proyectos. PRINCE2 es de hecho un modelo preparado y utilizado profusamente por el Gobierno del Reino Unido, con un amplio grado de reconocimiento y utilización en el sector privado tanto en el Reino Unido como en otros países. El desarrollo de PRINCE2 a partir del anterior método PRINCE se inspiró en mejoras basadas en los usuarios, especialistas en gestión de proyectos y un grupo de examen de 150 organizaciones de los sectores público y privado. Véase <http://www.prince-officialsite.com/>.

⁴⁶ Véase <http://www.projectsmart.co.uk/earned-value-management-explained.html>.

desglose de los trabajos. Según el estudio del caso del proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias, el grupo de administración del proyecto tenía una descripción gráfica del desempeño del proyecto.

81. El OIEA también ha adoptado el enfoque de “construcción adaptada al presupuesto”. Cuando un equipo de administración del proyecto adopta este enfoque, se hacen preparativos para establecer ámbitos por orden de prioridad, considerando que la ulterior construcción podría realizarse por etapas en función de la disponibilidad de fondos⁴⁷. Dos de los 14 proyectos examinados han adoptado este enfoque: las ampliaciones de los laboratorios del OIEA y del Centro William Rappard de la OMC. Ambos proyectos han terminado dentro de los límites de los presupuestos que se les habían asignado. Además, la ampliación *extra muros* de la OMC fue diseñada por un arquitecto seleccionado mediante un concurso internacional de diseño, y la construcción se realizó utilizando la metodología del diseño adaptado al costo.

Gestión de los riesgos

82. La gestión de los riesgos es una herramienta dinámica de administración de los proyectos utilizada para reducir las posibilidades de pérdidas durante una actuación, lo que deja un rastro auditable de cambios. El proceso se centra en los recursos del proyecto destinados a reducir la vulnerabilidad, proporcionando una pronta visibilidad de los posibles ámbitos de problemas y generando actividades de mitigación. Una adecuada gestión de los riesgos debe abarcar a la totalidad del equipo del proyecto, incluidos los encargados del diseño, las obras de ingeniería, las actividades mercantiles, los contratos, las finanzas, las compras, las estimaciones y los controles del proyecto. El proceso, que es permanente y no tiene fecha de terminación, tiene carácter iterativo y sirve para identificar, cuantificar, establecer modelos, administrar y supervisar. El análisis puede incluir la identificación de los riesgos, elementos de estimación y de programación, nuevos riesgos, riesgos secundarios, cambios del contenido, órdenes de cambio y costos reales con el fin de proporcionar una descripción gráfica del carácter cambiante de los riesgos del proyecto a lo largo del tiempo⁴⁸.

83. Como ya se ha indicado, la gestión de los riesgos con establecimiento de modelos de probabilidades puede utilizarse para reducir los imprevistos de un proyecto desde una estimación conjetural de entre el 10% y el 20% a una cifra cuantitativamente determinada y que suele variar entre el 3% y el 8%. A medida que avanza el proyecto y aumenta el grado de confianza en sus costos, puede llevarse a cabo una pronta liberación de las sumas para imprevistos, lo que permite invertir el dinero en otro lugar.

84. **En la planificación de proyectos, debe prepararse un plan detallado de riesgos que incluya la identificación y evaluación de los riesgos y la planificación de estrategias para minimizar o evitar los riesgos.** A lo largo de todo el proyecto, el plan de riesgos será supervisado sistemáticamente, se incluirá en informes periódicos sobre la situación y se actualizará en la medida necesaria. Es esencial que toda actividad de gestión de los riesgos se presente en un formato que pueda ser utilizado cotidianamente por todos los encargados de los riesgos y que sirva para mitigarlos.

⁴⁷ OIEA-CN-184/214. Puede consultarse en <http://www.iaea.org/safeguards/Symposium/2010/Documents/PapersRepository/214.pdf>.

⁴⁸ Scott Cullen, “Risk Management”. Instituto Nacional de Ciencias de la Construcción (2012). Puede consultarse en <https://www.wbdg.org/project/riskmanage.php>.

85. De conformidad con la Carta de Construcción de la OMPI, se establecieron dos registros de riesgos independientes para analizar y mitigar los riesgos relacionados con el proyecto; uno de ellos quedó a cargo del equipo de administración interno y el otro a cargo del director de proyectos externos. No obstante, el equipo de administración interno en ocasiones no pudo actualizar sistemáticamente su registro de riesgos porque no se le habían asignado recursos humanos adecuados para el desempeño de esa tarea. **Los inspectores recomiendan que se proporcionen recursos humanos suficientes para mantener y actualizar los registros de riesgos.**

86. En el estudio del caso del proyecto de la sede de la OMPI se observó que, aunque mucho riesgos habían sido señalados, abordados y eliminados de los registros, uno de los riesgos más importantes del proceso de construcción⁴⁹, a saber, el incumplimiento por el contratista, se había señalado, pero no se había mitigado. No se preparó ningún plan de mitigación de ese riesgo y no se tuvo verdaderamente en cuenta ninguno de los indicios de que el contratista podría dejar inacabado el edificio de la OMPI.

Cartas o manuales del proyecto

87. En la Secretaría de las Naciones Unidas, una de las enseñanzas obtenidas del proyecto de nuevos locales de oficinas es la necesidad de establecer procedimientos globales de funcionamiento general al comienzo de un proyecto. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura está utilizando un manual de proyectos de ese tipo para el Plan Maestro. Una vez que este haya terminado, la Oficina del Plan Maestro transferirá su manual de proyectos a la ONUG para que lo utilice en el Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones. La OMPI también ha preparado un documento interno titulado “Carta del Proyecto de Construcción del Nuevo Edificio de la OMPI”, que contiene información detallada sobre la observancia de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y las normas internacionales, los nuevos principios generales de la OMPI en materia de adquisiciones y compras y las directrices de administración de los principales proyectos; sobre el papel y las funciones de las diversas juntas y comités que han de constituirse y el papel de la empresa encargada de la administración del proyecto; sobre la responsabilidad de la junta de selección respecto de los procesos de preselección y de selección de la empresa de administración del proyecto, el contratista general y la entidad financiadora; y sobre las funciones de supervisión del Comité de Auditoría, el Auditor Interno y el Auditor Externo.

88. **La preparación de una carta⁵⁰ o manual de proyectos que incluye todos los aspectos mencionados de la administración de los proyectos y establece su estructura y su marco es una práctica esencial de cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas que emprenda un importante proyecto de renovación o de nueva construcción.** Una vez que una organización pone en marcha la idea de una construcción/remodelación principal, ha de prepararse el documento pertinente, en el que se detalle cómo se propone interactuar con el sector privado a efectos de la construcción/remodelación. Las cartas o manuales de proyectos también

⁴⁹ David Arditi, “The risk of contractor default”, resumen del discurso inaugural. Departamento de Obras Civiles, Arquitectónicas y Ambientales, Instituto de Tecnología Illinois, Chicago (Estados Unidos).

⁵⁰ Véase <http://accessengineeringlibrary.com/browse/global-project-management-handbook-planning-organizing-and-controlling-international-projects-second-edition>.

deben incluir múltiples aceptaciones de los titulares e interesados. De esa manera, la sustitución de funcionarios en los cargos de responsabilidad de las organizaciones no puede dar lugar a una modificación deliberada de decisiones ya adoptadas.

B. Elaboración del diseño

89. Gradualmente se contará con un diseño que abarque los intereses y las expectativas de todos los participantes en el proyecto y se ajuste a las necesidades generales de cada ámbito de la organización propietaria y a sus parámetros presupuestarios. En esa etapa, se preparan diseños esquemáticos detallados; tales diseños muestran la ubicación y la organización, la forma general del edificio, la distribución del programa y un esbozo de los componentes y sistemas que hay que diseñar o especificar para obtener el resultado final. La elaboración del diseño amplía la escala de examen. Se exponen con más detalle todos los aspectos del edificio y el proceso de colaboración continúa con el arquitecto o consultor principal que facilita las diversas aportaciones. A partir de esta etapa, se presenta un diseño detallado al órgano de supervisión del proyecto con miras a su aprobación/mejoramiento.

90. La elaboración del diseño ofrece un plan de aplicación a los efectos de la ejecución del proyecto y sus directivas definidas de diseño. Describe los hitos principales del proyecto, las fuentes de financiación y los factores de incertidumbre o los riesgos que pueden afectar a la ejecución del proyecto. A partir de una evaluación del estudio de viabilidad, la elaboración del diseño entraña el establecimiento de etapas, de planes de locales provisionales y de planes de rotación. En el plan de aplicación han de describirse las autorizaciones y consultas necesarias de los interesados y las estrategias para satisfacer las necesidades ambientales, de conservación del patrimonio histórico y de desarrollo urbano. El equipo de administración del proyecto utiliza el plan de aplicación como orientación para el establecimiento de etapas, la adquisición de material de construcción y la gestión de los riesgos.

Perfeccionamiento del contenido del proyecto

91. Durante la etapa de diseño, a medida que los parámetros del proyecto de remodelación/construcción van conociéndose mejor, su contenido puede perfeccionarse para incluir detalles que faltaban y que no se apreciaron durante la etapa previa a la planificación.

92. La Secretaría de las Naciones Unidas ha establecido varios objetivos a nivel de toda la Organización para sus instalaciones en el extranjero, que deben servir de base para los objetivos de diseño de cualquier nuevo proyecto de construcción de la Secretaría en cualquier país. Uno de sus objetivos principales es conseguir instalaciones ambientalmente sostenibles y que hagan un uso eficiente de los recursos mediante un consumo reducido de energía y mejoras en la eficiencia de todos los aspectos de la administración de las instalaciones. Por consiguiente, cuando fueron entrevistados, los funcionarios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuya sede está ubicada en los nuevos locales de oficinas del complejo de la ONUN en Gigiri, manifestaron que ya habían contribuido a la labor de la ONUN, propietaria del complejo, a los efectos de incluir el mayor número posible de factores de sostenibilidad. No obstante, la adición de algunos de esos factores, que no aparecían claramente definidos en la etapa del diseño, junto con otras

modificaciones efectuadas durante la ejecución del proyecto de construcción, habían dificultado la administración del proyecto. La ONUN había dejado constancia de esa circunstancia como enseñanza obtenida, en el sentido de poner de manifiesto que los objetivos del diseño y las necesidades funcionales que habían quedado fuera durante la etapa previa a la planificación del proyecto se deberían haber definido con detalle a más tardar en la etapa del diseño.

93. En el estudio de caso sobre el proyecto de la OMPI se observó que el proyecto de construcción del nuevo edificio de la OMPI, que había sido interrumpido por un tiempo, se había recuperado de sus deficiencias previas a la planificación cuando se había reiniciado en 2006. Durante ese período, la OMPI invirtió en los conocimientos especializados necesarios. La OMPI se tomó tiempo para redefinir adecuadamente el proyecto, para incluir opciones de financiación y análisis de viabilidad y para preparar un presupuesto eficaz. Además, aprendió una lección vital de administración de proyectos: **es beneficioso invertir por adelantado en la definición de los objetivos y necesidades del proyecto antes de pasar a la ejecución del proyecto. En opinión de los Inspectores, la inversión necesaria se debe hacer en esta etapa, de manera que se cuente con todos los conocimientos especializados necesarios antes de pasar a la ejecución del proyecto, evitando así el riesgo de los costos y demoras adicionales.**

Presupuesto del proyecto después de la realización de estimaciones detalladas de los costos

94. Dependiendo del tamaño del proyecto, en este punto se lleva a cabo una estimación de los costos. Las estimaciones de los costos del diseño son las estimaciones finales del costo del proyecto. Se utilizan para resumir el costo de los componentes de una obra y forman parte del contrato de construcción del proyecto. La estimación de los costos técnicos finales se utiliza para compararla con las distintas ofertas recibidas de los contratistas para el proyecto y es la base para la adjudicación del contrato. Cabe señalar que el dinero disponible para realizar la obra representa la suma total de la oferta más baja de contrato del licitador más las cantidades de los materiales suministrados y gastos suplementarios, más partidas para imprevistos.

95. Los estimadores de los costos han de investigar, comparar y, sobre todo, utilizar su criterio profesional para preparar una buena estimación de los costos. Se requieren una coordinación entre las estimaciones de los costos de planificación del proyecto, estimaciones de los costos del diseño del proyecto y especificaciones estándar que se utilizarán para realizar la obra. Según lo confirmado por los funcionarios entrevistados, la administración de la ONUN había llegado a la conclusión de que las estimaciones de construcción estaban en consonancia con las ofertas recibidas, ya que se había dado suficiente tiempo a los consultores para preparar los documentos de construcción y los correspondientes contratos.

96. Además, los funcionarios de la ONUN declararon que habían encontrado beneficiosa la inclusión y la participación del personal de la sección de las instalaciones responsable del mantenimiento de los edificios a lo largo de las etapas de diseño y construcción. El apoyo y la asesoría técnica del personal de las instalaciones habían permitido elegir en el mercado local productos que eran fáciles de conseguir y de mantener; también se había logrado de que los problemas experimentados con los productos en otras épocas no se repitieran en el nuevo edificio. Además, su aportación había ayudado a uniformar y armonizar los materiales y accesorios, lo que permitía la continuidad de los sistemas con otros utilizados en otras partes del recinto.

97. Las estimaciones de los costos del diseño del proyecto deben ser detalladas, ya que, a medida que avanzan los estudios técnicos y ambientales, se dispone de más información, como la relativa al levantamiento de un mapa del contorno definitivo, información sobre los materiales y el drenaje, el perfeccionamiento de los planes de gestión del tráfico, estudios de estructura y evaluaciones basadas en exámenes de la edificabilidad durante la etapa del diseño. Estos datos aumentan la capacidad de preparar una estimación de costos más detallada. Las sumas para imprevistos que sirven para mitigar los riesgos del proyecto (condiciones, cambios, requisitos normativos y omisiones de diseño imprevistos) también se añaden a la estimación del proyecto. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la partida para imprevistos debe disminuir a medida que se perfecciona el diseño, pero nunca debe quedar por debajo del 10%.

98. En el ámbito de la estimación de los costos del proyecto, el OIEA, en su respuesta al cuestionario, aclaró que el grupo de administración del proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias había utilizado la técnica de cálculo del costo paramétrico. Este es un método de gestión de proyectos para la estimación de las futuras actuaciones sobre la base de un análisis de los acontecimientos y tendencias del pasado. Para que los modelos paramétricos tengan alguna validez, deben estar basados en datos reales del proyecto o demostrarse que los utilizan. Los avanzados métodos de análisis de datos y los abundantes datos del proyecto subyacente determinan la eficacia de una solución basada en un modelo. De acuerdo con el OIEA, un aspecto valioso de estimación paramétrica estriba en los mayores niveles de precisión que pueden incorporarse en función de los datos iniciales. El grupo de administración del proyecto utilizó datos de proyectos anteriores del OIEA y las aportaciones de los consultores técnicos y especialistas internos para preparar estas estimaciones paramétricas.

99. De acuerdo con funcionarios de la UNOPS entrevistados durante la visita de los Inspectores a Panamá, la construcción del centro regional de las Naciones Unidas en Panamá no comenzó como se había previsto, ya que el proceso de licitación se había traducido en una oferta que era un 20% más alta que la suma esperada. El fracaso de ese primer proceso de contratación, que dio lugar a un retraso de seis meses respecto del calendario inicial del proyecto, se debió a: a) el hecho de que el primer consorcio contratado no había previsto ni incluido en la estimación presupuestaria del proyecto el 13% de inflación en el sector de la construcción a raíz de la decisión sobre la ampliación del Canal y tampoco había incluido los costos del proyecto; y b) el cambio de ubicación del terreno, que había pasado de estar en alto a estar en bajo, razón por la que había habido que volver a diseñar los edificios. Sobre la base de esta experiencia, la UNOPS reajustó la licitación y cambió la estrategia de compras para evaluar lo que se podría obtener con los mismos fondos. Como resultado, la obra general de construcción de cuatro edificios se dividió en lotes diferentes.

100. Al final de esta etapa, el equipo de administración del proyecto debe proporcionar una garantía de calidad respecto de todos los documentos que definen el proyecto y su costo y prepararse para la etapa siguiente de aplicación. **En opinión de los Inspectores, todas las cuestiones que afectan a la calidad deben ser examinadas detenidamente y evaluadas durante la etapa de diseño.**

101. Por otra parte, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que los equipos de administración de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción tengan

conocimientos profesionales adecuados; por que todos los aspectos, procesos operacionales y procedimientos del proyecto estén establecidos y documentados; y por que el proyecto se administre mediante una herramienta de administración de profesional de proyectos de manera sistemática.

C. Preparación de los contratos

102. La preparación de los documentos contractuales exige traducir la información sobre la elaboración del diseño en formatos adecuados a los efectos de la fijación de precios, la obtención de permisos y la construcción. No hay ningún conjunto de documentos contractuales que sea perfecto, pero puede lograrse que tenga una alta calidad mediante el control, la rendición de cuentas respecto de las necesidades del programa inicial y una rigurosa coordinación por parte de los asesores técnicos del equipo de diseño. Las decisiones se siguen adoptando en esta etapa, pero los cambios de contenido pueden llegar a ser más costosos una vez que haya comenzado la fijación de precios; los cambios en los documentos contractuales también pueden crear confusión, errores y costos adicionales, aunque la nueva tecnología está empezando a sincronizar las referencias de todos los miembros del equipo de diseño.

Aplicación de normas internacionales adaptadas a las necesidades locales

103. La International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) publicó en 1999 la primera edición de una serie de cuatro contratos tipo, que se recomiendan para los usuarios en general, donde se invita a las ofertas a nivel internacional⁵¹. El idioma oficial y auténtico de estos modelos es el inglés y, si sus condiciones se van a utilizar para los contratos nacionales o en determinadas jurisdicciones, tienen que ser modificados. La normalización y el uso generalizado de condiciones uniformes surgieron de la necesidad de las partes contratantes y las instituciones financieras que participaban en grandes proyectos complejos de evitar la complejidad y basarse en condiciones contractuales con las que estuviesen familiarizadas.

104. Con el objetivo de establecer de manera armonizada políticas, procedimientos y documentos uniformes para la adjudicación de contratos de obras, la UNOPS ha firmado un acuerdo de licencia con la FIDIC para modificar y adaptar diferentes condiciones contractuales a las obras anunciadas por la FIDIC. Los contratos de construcción de la FIDIC son ampliamente reconocidos y utilizados en todo el mundo. Actualmente la UNOPS está trabajando en la adaptación a sus necesidades concretas el Acuerdo Modelo de Servicios para Clientes/Consultores (Libro Blanco), que está

⁵¹ <http://fidic.org/node/149>: El manual de esta serie de 1999, que aparece marcado como “primera edición de 1999”, incluye lo siguiente: a) las condiciones del contrato de construcción para edificios y obras de ingeniería diseñados por el empleador: es el contrato de construcción; b) las condiciones del contrato de construcción para edificios y obras de ingeniería diseñados por el empleador (edición armonizada de bancos multilaterales de desarrollo) únicamente para proyectos financiados por bancos: es el contrato de construcción de los bancos multilaterales de desarrollo; c) las condiciones del contrato de plantas y diseño del único contratista de las plantas eléctricas y mecánicas y de los edificios y obras de construcción diseñados por el contratista: es el contrato de plantas y diseño del único contratista; d) las condiciones del contrato de los proyectos de ingeniería, adquisiciones y construcción/llave en mano: es el contrato de ingeniería, adquisiciones y construcción/llave en mano; e) el modelo de contrato corto: es el modelo abreviado; f) el contrato de dragado (basado en el modelo de contrato abreviado): es el contrato de dragado.

especialmente recomendado a los efectos de preinversión y estudios de viabilidad, diseños y administración de la construcción y gestión de proyectos, y en cuyo marco se invita a formular propuestas para la prestación de esos servicios a nivel internacional, servicios que también son adaptables a los acuerdos nacionales. Con el fin de cubrir una gama más amplia de opciones, la UNOPS también está trabajando en la adaptación del contrato de diseño de la FIDIC por un único constructor a los requisitos específicos de la UNOPS.

Orientaciones, supervisión y apoyo jurídicos

105. La OAJ respalda a los servicios de la Secretaría que participan en las operaciones de construcción y, en particular, a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo (OSCA) del Departamento de Gestión. La OAJ les aconseja qué hacer contractualmente desde un punto de vista práctico. Las oficinas fuera de la Sede consultan a la OAJ respecto de cualquier proyecto de gran envergadura. Sin embargo, la Sede y las oficinas fuera de la Sede no siempre cumplen con todas sus sugerencias. La OAJ proporciona orientaciones, pero no puede imponer sus sugerencias: quienes realizan actividades mercantiles sobre el terreno examinan las opciones y toman sus decisiones. La documentación muestra que se debe consultar a la OAJ lo antes posible, ya que este tipo de consultas normalmente conduce a adquisiciones transparentes. La mayoría de las reclamaciones se producen cuando la OAJ no ha estado involucrada desde el principio.

106. La OAJ manifestó que los contratos de las Naciones Unidas tenían características propias desde el punto de vista jurisdiccional, en función del comercio local, es decir, según las necesidades locales. Cuando las oficinas desean hacer cambios en las plantillas estándar de contratos de las Naciones Unidas en uso, presentan los cambios sugeridos a la División de Adquisiciones, que los comunica a la OAJ. Los servicios de adquisiciones suelen preparar los primeros proyectos de los contratos; por lo general piden consejo y luego ajustan los proyectos para obtener la autorización de la OAJ. Preocupa que, en la práctica, las cláusulas del formulario de oferta de la OAJ se descuiden hasta que surja un problema. **Los inspectores observaron que, si bien la OAJ había utilizado elementos de los contratos de la UNOPS, que eran versiones adaptadas de los modelos de la FIDIC, no había publicado ningún documento de orientación para explicar qué tipo de contrato se recomendaba y qué normas debían aplicarse en función de la ubicación geográfica del proyecto.**

107. Como destacaron los funcionarios de la ONUN durante la visita de los inspectores al complejo de Gigiri, de acuerdo con las lecciones aprendidas del proyecto de nuevos locales de oficinas, el contrato preparado por la ONUN bajo la orientación de la OAJ no se ajustaba a las normas locales a pesar de los consejos dados por los consultores, entre ellos el asesor técnico independiente. Esto dio lugar a un contrato que fue difícil de administrar debido a las incongruencias y contradicciones en relación con los procedimientos de órdenes de cambio.

108. Debido a la complejidad del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, los expertos jurídicos internos no eran suficientes y se contrató a un consejero externo para la realización de tareas especiales. El consejero prestaba asistencia para los contratos de los servicios de diseño y los componentes de construcción. Por otra parte, se requieren expertos locales para proyectos de construcción; por ejemplo, se ha aconsejado a la ONUG que trabaje con abogados suizos en el caso del Plan Estratégico

para la Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones. Funcionarios de la OMPI informaron a los Inspectores de que habían utilizado los servicios jurídicos de un instituto académico local especializado en derecho de la construcción⁵².

Selección del tipo de contrato adecuado

109. Durante la etapa de planificación de un proyecto, se examinan las opciones de compra y se eligen las más apropiadas. La organización debe seleccionar la estrategia de compras más adecuada a la vista de sus decisiones sobre el alcance del diseño que habrá de presentar el contratista, las obras que se ejecutarán en virtud de cada contrato y la base para determinar el precio final del contrato (a tanto alzado, sistema de medición y valoración, sistema de contrato al costo más un cargo y sistema de variaciones). La elección del contrato correcto es crucial, ya que enmarca todos los aspectos de las obras. El seguimiento de las prácticas locales prevalecientes al establecer los contratos de construcción también ayuda a los licitadores a presentar ofertas en condiciones que les resulten familiares.

110. La UNOPS proporciona directrices sobre cuándo debe aplicarse cada contrato, pero pueden obtenerse más orientaciones si se consulta la documentación sobre contratos de obras de la UNOPS durante los cursos concretos de formación sobre contratos de obras y poniéndose en contacto con el Jefe de Dirección de Obras de la UNOPS. Los nuevos contratos de obras de la UNOPS describen claramente las obligaciones de cada parte y cuándo estas tienen que cumplirse; la distribución de los riesgos entre las partes; los procedimientos críticos que deben seguirse; las cláusulas legales estándar que son comunes a todos los contratos; y las disposiciones y cláusulas clave de carácter contractual que son exclusivas de la UNOPS.

111. Los contratos adaptados de obras de la UNOPS abarcan los contratos de obras menores, el contrato de construcción abreviado, el contrato de construcción de precios medidos y el contrato de construcción a tanto alzado. Para cada contrato en particular, se prepara un documento estándar pertinente para la licitación pública internacional a fin de promover la transparencia y la preparación y ejecución de proyectos eficientes. En los contratos de la UNOPS, las cláusulas relativas a las condiciones generales del contrato nunca cambian y los detalles se incluyen en los calendarios y en las condiciones particulares, que siempre tienen que ser revisadas y aprobadas por la oficina jurídica.

112. Otro tipo de contrato es el del diseño por un único constructor⁵³. La ventaja de este contrato es que no hay un único factor de responsabilidad respecto del diseño y la construcción dentro de un equipo para garantizar una perfecta integración, por lo que se mitigan los riesgos inherentes. Este enfoque permite una adjudicación de tareas más rápida debido a que los requisitos internos de aprobación son menos complejos, lo que resulta en una terminación general más temprana de los proyectos. El estudio del caso del OIEA demostró que, teniendo en cuenta la complejidad de las necesidades de los laboratorios de los tres subproyectos de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias, el grupo de administración del proyecto consideró que los contratos de diseño por un único contratista eran los más apropiados. La UNOPS sostiene —y los Inspectores están de acuerdo— que este tipo de contrato podría reducir la duración del proceso de adquisición, si bien esos procesos de adquisición más breves requieren conocimientos especializados para asegurar que el producto final

⁵² Instituto de Derecho Suizo e Internacional, Facultad de Derecho de la Universidad de Friburgo.

⁵³ Véase <http://www.constructionplace.com/glossary.asp>.

será construido con los estándares de calidad esperados. Los contratos de diseño por un único constructor entrañan una transferencia de riesgos al constructor, que no tiene conocimientos especializados en materia de diseño. En consecuencia, esta incertidumbre y la asignación de riesgos pueden plasmar en un aumento de los costos de construcción.

113. Los Inspectores opinan que en los contratos deben incluirse disposiciones adecuadas en lo que respecta a las variaciones y ajustes, el riesgo y la responsabilidad, la fuerza mayor, los daños y perjuicios por retrasos, las reclamaciones, las controversias y el arbitraje. Además, los términos y condiciones del contrato deben estar claramente redactados y estructurados para facilitar la consulta de todas las partes durante el proceso de construcción programado. Una buena práctica sería incluir notas prácticas y flujogramas para los procesos del proyecto como anexos del contrato.

114. Se otorgaron contratos de precio máximo garantizado⁵⁴ respecto de cada subproyecto de construcción del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Dado que las obras son de renovación y las condiciones sobre el terreno no se conocen por completo en el momento de la adjudicación, el contrato de precio máximo garantizado es el más beneficioso para las organizaciones, ya que prevé una contraprestación basada en los costes reales efectuados más una tarifa fija. Como resultado de este enfoque, el encargado de la construcción asume todos los sobrecostos, y todas las economías que se hagan en materia de costos serán reembolsadas a las Naciones Unidas. Además, el contrato de precio máximo garantizado es una modalidad local para la construcción en Nueva York. En consecuencia, desde un punto de vista comercial, es prudente utilizar las normas locales al establecer los contratos de construcción.

115. Las organizaciones deben llevar a cabo un riguroso examen de los tipos de contratos de construcción frecuentemente utilizados, para lo cual deben tener en cuenta las desventajas de los tipos de contrato elegidos y, posteriormente, considerarlos riesgos para el proyecto.

Garantías de construcción

116. Muchas cosas pueden salir mal en un importante proyecto de construcción/remodelación. Teniendo esto en cuenta, las garantías de construcción, también llamadas garantías de seguridad de construcción o garantías de contrato⁵⁵ son una condición obligatoria para cualquier proyecto a partir de cierta envergadura y para la mayoría (si no todos) los proyectos de obras públicas en el ámbito nacional. Los inversionistas en proyectos de construcción utilizan una garantía como protección contra un acontecimiento adverso que causa perturbaciones, la no terminación de la obra debido a la insolvencia de los constructores o el hecho de que en la obra no se cumplan las especificaciones del contrato. En general, hay tres partes a las que afecta una garantía de construcción: la parte o partes que realizan la obra, los inversionistas/propietarios eventuales y la empresa garante.

⁵⁴ Véase la nota de pie de página 12 del informe titulado “Informe de la Junta de Auditores, volumen V, Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura”. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 5 (A/68/5 (Vol. V))*.

⁵⁵ Véanse <http://www.suretybonds.com/contract-bonds.html> y <http://www.investopedia.com/terms/s/surety.asp>.

117. Las garantías de seguridad sirven para garantizar la realización satisfactoria de un proyecto. Eso entraña tener una propiedad o una inversión colateral como fianza de que se cumplirán los requisitos del organismo garante. Una fianza de cumplimiento por lo general es emitida por un banco o una compañía de seguros, los cuales actúan a título de “garante”. Tanto el sector público como el privado requieren la emisión de fianzas de cumplimiento. Las organizaciones exigen fianzas de cumplimiento y garantías de pago para proyectos a fin de proteger las inversiones de los Estados Miembros.

118. Si el contratista no realiza la obra especificada en el contrato, la empresa garante pagará por la realización de la obra o contratará a una empresa para que lo haga. Una fianza de cumplimiento protege al propietario de las posibles pérdidas en el caso de que un contratista no cumpla o no pueda entregar la obra de acuerdo con lo establecido en el contrato. La fianza de cumplimiento es la garantía dada por el contratista para la ejecución del trabajo en condiciones de calidad. La fianza se retiene hasta que haya concluido el período de garantía/responsabilidad por defectos. A veces, el contratista incumple o se declara en quiebra; en tales situaciones, el garante es responsable de indemnizar a los propietarios por las pérdidas. Dicha indemnización se define como la cantidad cubierta por la fianza de cumplimiento⁵⁶.

119. Durante sus misiones en Nairobi y Addis Abeba, los Inspectores fueron informados por los respectivos funcionarios de la ONUN y de la CEPA entrevistados sobre cómo las cláusulas contractuales habían protegido los intereses de las organizaciones respecto de los retrasos y la deficiente actuación de los contratistas. En 2006 se rescindió el contrato con la empresa internacional de servicios de arquitectura contratada por la División de Adquisiciones de las Naciones Unidas para la construcción de los nuevos locales de oficinas de la ONUN por no haber respetado los plazos establecidos y causar un importante retraso. Durante la segunda ronda de adquisiciones, el contrato para la construcción de los nuevos locales de oficinas de la CEPA se adjudicó a una empresa local, que no pudo finalizar los trabajos a tiempo, lo que dio lugar a un retraso de 22 meses. La CEPA podía haber sido indemnizada por el importante retraso en la construcción de los nuevos locales de oficinas y la consiguiente pérdida de alquileres. Sin embargo, tras la celebración de estrechas consultas con la OAJ sobre las acciones que podían incoarse contra el contratista, se tomó la decisión de no rescindir el contrato por el momento, sino de notificar a la empresa las acciones legales que se interpondrían al concluir el contrato. El personal directivo superior de la CEPA entrevistado por los Inspectores declaró que también había decidido anteriormente aplazar otra acción legal aconsejada por la OAJ hasta que hubiese concluido la construcción. Esa reclamación aplazada se basaba en cláusulas contractuales relativas a la indemnización por daños y perjuicios resultantes de los aumentos de costos y la disminución de la provisión para imprevistos causada por cálculos erróneos realizados por la empresa local de ingeniería contratada, que todavía está supervisando la construcción.

120. Los Inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se aseguren de que sus respectivos servicios jurídicos prestan atención a la preparación de los contratos de remodelación/construcción, de manera que las cláusulas contractuales y las garantías de construcción que tengan por

⁵⁶ Véase <http://construction.about.com/od/Insurances/a/What-Is-A-Performance-Bond-Insurance.htm>.

objeto proteger a las organizaciones no se modifiquen ni se omitan por otras entidades participantes.

D. Adjudicación de los contratos

121. Según la UNOPS, una buena práctica consiste en comprobar y aprobar el diseño antes de la adjudicación. La construcción no debe comenzar antes de que se preparen diseños adecuados del edificio y expedientes arquitectónicos y técnicos detallados y completos, lo cual antecede a la selección de un contratista para la construcción. Del mismo modo, la ONUG decidió que no procedería adjudicar ningún contrato para la realización del Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones antes de que se preparase un diseño detallado⁵⁷. La razón de esperar antes de solicitar ofertas estriba en que un diseño completamente terminado permite contar con estimaciones de costos precisas, las cuales sirven de base para seleccionar al constructor.

122. En su respuesta al cuestionario de examen, la UNOPS recomienda la inclusión de una suma para imprevistos de alrededor del 6% al 12% de la suma adjudicada a fin de hacer frente a elementos no previstos y desconocidos que podrían exigir variaciones. La suma para imprevistos recogida en el presupuesto no se especifica en el contrato, ya que este cuenta con mecanismos debidamente definidos y controlados para hacer frente a los imprevistos. El objetivo de la suma para imprevistos es facilitar y agilizar los procedimientos internos de adquisición de la UNOPS para prever variaciones sin necesidad de preparar un nuevo proceso de adquisiciones.

123. A este respecto, también se recomienda incluir el mayor número posible de artículos en la especificación de cantidades o la relación de precios⁵⁸ que cabría razonablemente esperar que quedasen cubiertas por la suma para imprevistos. Toda variación que utilizase la suma para imprevistos, pero no figurase en la especificación de cantidades o la relación de precios, tendría que someterse a un régimen de adquisiciones ordinario que podría dar lugar a demoras. Durante el examen se observó que diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizaban diferentes porcentajes para la suma para imprevistos, que variaban desde el 10% del presupuesto del proyecto (por ejemplo el proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias del OIEA y la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi) hasta el 20% (por ejemplo, la renovación de la sede de la UNESCO). **En opinión de los inspectores, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ajustar las sumas para imprevistos teniendo en cuenta las prácticas locales.**

Adaptación del proceso de adquisiciones

124. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han definido los procedimientos de adquisiciones para los contratos. No obstante, los inspectores consideraron que esos procedimientos no son idóneos para los contratos de remodelación/construcción. En tales casos, el proceso de adquisiciones debería ser más flexible. La UNOPS cuenta con procedimientos concretos de adquisiciones para

⁵⁷ A/68/372.

⁵⁸ International Federation of Consulting Engineers (FIDIC), *FIDIC Contracts Guide*, primera edición (2000), "Glossary of contract terminology", pág. 340.

la construcción, que se explican en su *Manual de Adquisiciones*⁵⁹. **En opinión de los Inspectores, las organizaciones del sistema deben formular una política detallada de adquisiciones, adaptada a las exigencias de los principales proyectos de construcción, y dotar a los comités específicos de contratos de personal adecuado para poner en marcha esa política durante toda la duración de los proyectos.** En esa política se deben definir previamente, entre otras cosas, los límites y responsabilidades de la aprobación, los criterios predeterminados de selección ponderada, el modo de identificar los riesgos de los licitadores, una política de revisión de los contratos con posterioridad a su ejecución, procedimientos de rescisión de los contratos, procedimientos de modificación de los contratos y procedimientos de archivo de los contratos.

125. Durante la entrevista en la OMC, los Inspectores observaron que la organización había seguido su proceso de adquisiciones estándar. No obstante, había incrementado la delegación de autoridad para aprobar modificaciones de los contratos con el fin de evitar retrasos durante la ejecución de las obras. Según la CEPA, los procedimientos de adquisiciones estándar de las Naciones Unidas son demasiado complejos. El director del proyecto de la OIT explicó que había consultado con la OSCA sobre cómo adaptar el proceso existente de adquisiciones para flexibilizarlo y conseguir que fuera más adecuado a las necesidades de la obra de remodelación.

126. Según el estudio del caso del OIEA, en el caso del proyecto de mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias, los documentos para todas las licitaciones fueron recopilados por la OAJ. El grupo encargado de la dirección del proyecto examinó las propuestas desde el punto de vista de su precisión técnica y formuló recomendaciones para seleccionar a posibles licitadores. Una vez que se recibieron las ofertas, fueron revisadas por el personal técnico pertinente y el grupo encargado de la dirección del proyecto para determinar si cumplían los requisitos, al tiempo que un oficial de adquisiciones especialmente designado a tal efecto llevó a cabo un examen comercial. La selección final fue certificada por la División de Adquisiciones del Departamento de Gestión. El criterio de selección utilizado se basó en el principio de la relación óptima costo-calidad y en la consideración de la experiencia y la trayectoria del contratista, la capacidad de gestión, el enfoque técnico respecto del contenido de la obra y el cumplimiento de las condiciones específicas de la licitación.

127. El estudio del caso sobre la renovación de la sede de la UNESCO reveló que el procedimiento para seleccionar a una nueva empresa de administración del proyecto no se ajustaba a las disposiciones de su manual de adquisiciones, dado que la empresa seleccionada tenía una ventaja injustificada respecto de otras empresas. La UNESCO afirmó que la empresa seleccionada, teniendo en cuenta sus obras anteriores, poseía información técnica que otros solicitantes solo habían adquirido posteriormente⁶⁰.

128. Los Inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se aseguren de que los contratos de remodelación/ construcción se adjudican sin excepción de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y los procedimientos de adquisiciones de sus respectivas organizaciones, respetando los

⁵⁹ Véase

<https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Procurement/UNOPS%20procurement%20manual%20EN.pdf>.

⁶⁰ UNESCO, 181/EX/42, pág. 13.

principios rectores de las actividades de adquisición, incluida la transparencia mediante la competencia y la relación óptima costo-calidad.

IV. Ejecución y realización de la remodelación/construcción

A. Ejecución, supervisión y control

129. La ejecución de un proyecto consiste en los procesos utilizados para realizar la obra definida en el plan para dar cumplimiento a los requisitos del proyecto. El proceso de ejecución entraña coordinar a personas y recursos e integrar y realizar actividades del proyecto de conformidad con su plan de administración. Los entregables se producen como resultado del proceso realizado, tal como se define en ese marco.

130. La finalidad de la ejecución del proyecto es producir los resultados esperados del proyecto. El objetivo de la etapa de construcción es realizar la obra según los diseños y especificaciones, con el nivel de calidad indicada en los documentos y dentro de los límites del presupuesto, el calendario y el contenido definidos y aprobados por el órgano legislativo/rector. El contratista es responsable de facilitar la ejecución y de instalar y construir la obra en coordinación con la dirección del proyecto y el equipo de asesores del diseño.

Gestión del contrato

131. La gestión y la administración del contrato se suelen utilizar como sinónimos, aunque por gestión del contrato se suele entender un concepto más amplio y más estratégico que abarca todo el ciclo de adquisiciones, lo que incluye la planificación, la preparación, la ejecución, la administración y la liquidación del contrato y va más allá de las actividades administrativas cotidianas del ciclo de adquisiciones. No obstante, resulta difícil establecer una línea divisoria entre los dos conceptos y la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suele referirse a la “gestión del contrato” cuando describen la etapa de administración del contrato⁶¹.

132. La gestión del contrato es el proceso que garantiza que todas las partes en un acuerdo jurídicamente vinculante cumplen de manera cabal sus respectivas obligaciones en la medida más eficiente y efectiva posible. El proceso de gestión del contrato permite que una empresa siga y gestione las cláusulas, los términos, las condiciones y los compromisos a lo largo de toda la vida de sus contratos para obtener los máximos beneficios comerciales posibles y reducir al mínimo los riesgos. En las Naciones Unidas, ese concepto está vinculado con el principio de relación óptima costo-calidad y sirve para destacar la importancia de este principio como medio de lograr una utilización eficiente de los recursos financieros disponibles. En cooperación con la oficina de adquisiciones, el director del proyecto gestiona el contrato del proyecto.

⁶¹ Grupo de Trabajo Interinstitucional para las Adquisiciones, *United Nations Procurement Practitioner's Handbook*, artículo 3.10.1; puede consultarse en <https://www.ungm.org/Areas/Public/pph/ch03s10.html>; y *Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas*, revisión 7, párr. 1.4 (2013); puede consultarse en <http://www.un.org/depts/ptd/pdf/pm.pdf>.

133. Los funcionarios de la ONUN informaron a los Inspectores de que el proyecto de nuevos locales de oficinas tenía ciertos requisitos adicionales que únicamente se habían puesto de manifiesto durante la construcción. Aunque eso podía haber tenido repercusiones financieras para el proyecto, el equipo del proyecto logró darles cabida mediante un acuerdo con los contratistas. De lo contrario, la suma para imprevistos del presupuesto no habría sido suficiente. Los funcionarios de la ONUN también informaron a los Inspectores de que, a fin de facilitar el proceso cuando se produjesen variaciones, habían modificado el procedimiento de órdenes de cambio.

134. En su respuesta al cuestionario, los funcionarios del PNUD señalaron que el equipo del proyecto para la Casa Única Verde de las Naciones Unidas había tenido una experiencia similar. Aunque está en marcha la obra de remodelación/construcción, se requieren algunos cambios para hacer frente a las deficiencias en la estructura del edificio existente, que contrastan con la información examinada.

Supervisión y control de la ejecución del proyecto

135. La supervisión y el control son los procesos destinados a observar la ejecución del proyecto, de manera que puedan detectarse oportunamente posibles problemas y adoptarse las medidas correctivas que sean necesarias a fin de controlar la ejecución del proyecto. La ventaja clave estriba en que la realización del proyecto se observa y se mide periódicamente para identificar variaciones respecto del plan de administración del proyecto. Según la UNOPS, las solicitudes adicionales y las modificaciones de los requisitos del usuario han producido efectos en concepto de variaciones del contenido del proyecto, lo que entraña importantes aumentos en el presupuesto final y en la terminación del proyecto. Los sobrecostos del proyecto constituyen la máxima preocupación en el caso de las obras de construcción/remodelación.

136. Las órdenes de cambio básicamente dan lugar a que suban los costos. Apuntan a un costo adicional, que constituye la respuesta de los precios del contratista ante cambios imprevistos en el proyecto. Los contratistas los utilizan para asegurarse de que serán compensados por las obras que excedan del contenido inicial, en tanto que el propietario desea que el proyecto sea terminado a un costo final que no exceda del precio inicial indicado en el contrato⁶². **En opinión de los Inspectores, tiene que existir un compromiso ordinario entre el contratista, el equipo de asesores del diseño y el equipo de dirección del proyecto para impedir que se plantee cualquier cuestión que pueda dar lugar a un aumento del presupuesto, a un retraso en el plazo o a cambios en el contenido y que deba ser señalada a la atención del órgano legislativo/rector.**

137. Se estableció un sistema de control de los cambios financiado con cargo a la consignación para imprevistos del proyecto de nuevos locales de oficinas del OIEA a fin de gestionar los cambios relacionados con el diseño. Para gestionar los cambios en el contenido de los contratos, el grupo de administración del proyecto estableció un sistema de control de los cambios en forma de “solicitud de información”. Todas las solicitudes formuladas por el OIEA con miras a efectuar cambios en el diseño se documentaron mediante “solicitudes de información”, que se utilizaron para transferir comunicaciones técnicas entre el OIEA y el contratista.

⁶² Véase www.dentaleconomics.com.

Como se indica en el párrafo 80, el sistema de gestión del valor obtenido —una herramienta común de control de la administración del proyecto—, que se había implantado en la etapa de planificación, también se utilizó para supervisar y comunicar los progresos y los costos reales.

138. La ingeniería del valor es otro mecanismo utilizado en muchos proyectos de remodelación/construcción de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para evitar los sobrecostos. La ingeniería del valor es un método utilizado para reducir el costo de los proyectos existentes. Durante la ejecución de los proyectos, puede aumentar el precio de los materiales de la remodelación/construcción descritos con detalle en el diseño del proyecto. En tal caso, con miras a mantener los gastos dentro de los límites del presupuesto del proyecto, las organizaciones pueden aceptar una modificación de los materiales de la remodelación/construcción, sustituyéndolos por otros artículos de valor inferior, pero con la misma funcionalidad, de manera que el cambio propuesto no tenga ningún efecto negativo en el diseño general ni en la función del edificio.

Suministro de información sobre la marcha de los trabajos de ejecución del proyecto

139. Los informes sobre la marcha de los trabajos son importantes para seguir los progresos realizados por el proyecto. Son instantáneas de la situación del proyecto, ya que muestran datos del proyecto en diferentes momentos de su vida. Las organizaciones puede decidir considerarlos puntos clave en el proyecto para comprobar si este avanza según el calendario establecido. Tal como fueron informados los Inspectores a través de la respuesta del PNUD al cuestionario sobre la remodelación de la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi, el equipo del proyecto prepara actualizaciones periódicas para los interesados (mensualmente) y para los usuarios finales (dos veces al mes), de conformidad con el plan de comunicación, al tiempo que carga (dos veces a la semana) recopilaciones de vídeo con los progresos realizados por la obra en sitios de intranet y en Internet. **Los Inspectores han consultado algunos de los vídeos colgados que ha preparado el equipo de proyecto y los ha encontrado muy informativos; consideran que son una buena práctica de transparencia.**

140. En 2009 las Naciones Unidas establecieron el Comité de Examen Posterior a la Adjudicación para mejorar el control de las órdenes de cambio y las modificaciones de los contratos del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Se ha aplicado sistemáticamente una metodología basada en los riesgos a fin de reducir la acumulación que había en marzo de 2012 de 218 modificaciones contractuales para que pasaran a 34 en el momento de la preparación de este informe. El Comité reveló únicamente problemas menores de cumplimiento; no se detectaron problemas importantes dimanantes del examen de las modificaciones de los contratos. Según la Junta de Auditores, las Naciones Unidas no establecieron “desde el inicio del proyecto un mecanismo sólido de control de cambios relacionado con los ocupantes, ni una clara rendición de cuentas para controlar el nivel, la naturaleza y el costo de los cambios que solicitaban los departamentos y oficinas ocupantes y asegurar que se conocieran plenamente las consecuencias financieras de los cambios”⁶³.

⁶³ Informe de la Junta de Auditores, vol. V, Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 5 (A/68/5 (Vol. V))*.

141. Los funcionarios del PNUD admitieron que su organización había interrumpido la ejecución de los proyectos de construcción sobre el terreno como consecuencia de importantes sobrecostos que se había producido hacia decenios. La enseñanza obtenida fue que tales proyectos exigían la presencia sobre el terreno del capataz, quien los gestionaba con firmeza. El estudio del caso de la UNESCO reveló que se redactaban modificaciones contractuales sin ningún tipo de precisión y, en ocasiones, sin documentación de apoyo para justificar obras adicionales. Los sobrecostos se financiaban sin haber sido previamente verificados. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, antes de emprender importantes proyectos de construcción/remodelación, deben asegurarse de que existen mecanismos para controlar todos los cambios solicitados después de la elaboración del diseño. **En opinión de los Inspectores, los proyectos no deberían ponerse en marcha sin un acuerdo previo sobre cómo debería procederse en caso de órdenes de cambio. Normalmente todas las órdenes de cambio deberían aprobarse antes de la realización de las obras.**

B. Auditoría

142. Los auditores externos e internos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desempeñan un papel importante en la supervisión de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción. Las recomendaciones de la Junta de Auditores se han utilizado en relación con el control y los progresos del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura.

143. Históricamente el examen de auditoría interna de los proyectos de construcción se centraba en la administración de los contratos, es decir, en el cumplimiento de los términos del contrato, la auditoría de las solicitudes de pago, las órdenes de cambio y la delimitación de las oportunidades de recuperación de los costos. Esas clásicas actividades de auditoría centrada en los costos son importantes; no obstante, **el aspecto financiero más importante de los proyectos de construcción estriba en la observancia del calendario de realización y la calidad de la construcción.** Los auditores pueden incrementar el valor examinando más de cerca esos riesgos financieros relacionados con los proyectos de obras de infraestructura. La naturaleza de los problemas relacionados con el riesgo está rebasando las habituales competencias que generalmente poseen los auditores profesionales y puede requerir la presencia de expertos en ciertos temas como ayuda en el proceso de evaluación de los riesgos⁶⁴. Por ejemplo, la OSSI utilizó la asistencia de una empresa privada de servicios profesionales para realizar una auditoría técnica a fondo de la construcción en el marco del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura en 2012⁶⁵, después de haber auditado los plazos, las adquisiciones y la administración contractual del Plan Maestro, incluidas las órdenes de cambio⁶⁶.

144. En las conclusiones del presente examen se indica que frecuentemente se ha retrasado sin justificación la adopción de medidas en virtud de las recomendaciones

⁶⁴ Institute of Internal Auditors, "Emerging trends in auditing construction projects: from compliance to insight". *The Gaming Auditorium*, vol. 8, N° 4 (2005). Puede consultarse en <http://www.theiia.org/Gaming/index.cfm?iid=414>.

⁶⁵ A/67/330.

⁶⁶ Informes de auditoría de la OSSI AC2009/514/04 y AC2011/514/01.

de la auditoría externa en relación con los proyectos de construcción/remodelación. Con objeto de garantizar los debidos controles y el cumplimiento, **los Inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se aseguren de que se realizan frecuentes auditorías de los proyectos de remodelación/ construcción, así como un adecuado seguimiento y una pronta actuación a los efectos de la aplicación de las recomendaciones de auditoría.**

C. Toma a cargo y puesta en servicio

145. La toma a cargo se produce cuando, a todos los efectos y propósitos, las obras están terminadas y dispuestas a ser utilizadas por el usuario final. Aunque frecuentemente la toma a cargo se denomina terminación sustancial, no siempre se da el caso de que las obras están completamente terminadas. Como requisito general, las obras han de poder utilizarse y ocuparse por el usuario.

146. Las respuestas al cuestionario revelaron que únicamente la UNOPS contaba con un proceso estándar oficial de toma a cargo. Para la UNOPS, la toma a cargo incluye la expedición de un certificado de toma a cargo al contratista en relación con la posesión de la obra terminada, la devolución a este de la mitad de la suma retenida y la reducción a la mitad de la garantía bancaria en concepto de fianza de cumplimiento. Ello se hace en consonancia con los valores reales especificados en el contrato.

147. Básicamente la puesta en servicio es un proceso inclusivo que formaliza la revisión y la integración de todas las expectativas del proyecto durante las etapas de la planificación, el diseño, la construcción y la ocupación mediante la inspección y la prueba del desempeño funcional, así como la supervisión de la formación del operador y de la documentación del expediente⁶⁷. Entraña garantizar que los locales y el sistema instalado en su conjunto se ajustan a la finalidad del diseño en el marco de las condiciones habituales de funcionamiento. Sirve para preparar planes de mantenimiento preventivos y predictivos, manuales de funcionamiento adaptados a las necesidades y procedimientos de formación que han de seguir todos los usuarios. **Los directores del proyecto deben colaborar en una etapa temprana con los servicios de administración de las instalaciones y deben procurar llegar a un acuerdo sobre todos los hitos y medidas que resulten apropiados para el establecimiento de requisitos de mantenimiento y procesos de entrega de la obra.**

D. Período de notificación de defectos y terminación definitiva

148. El período de notificación de defectos es el período entre la toma a cargo y la terminación definitiva de los trabajos. El período de notificación de los defectos se establece para que haya suficiente tiempo para detectar y corregir cualquier defecto. Así pues, el período debe ser suficientemente largo para permitir que los trabajos de remodelación/construcción atraviesen un ciclo estacional o un ciclo completo de utilización. En general, el período de responsabilidad por defectos debe incluir por lo menos un año de observación durante el primer período de vida de la obra

⁶⁷ JIU/REP/2013/2.

terminada después de su entrega. Esta práctica es seguida por varias organizaciones. Por ejemplo, la UNESCO informó de que su proyecto únicamente estaba cubierto por el período de responsabilidad por defectos de un año de duración, denominado en Francia garantía por concepto de *parfait achèvement*⁶⁸.

149. Además, la mejor práctica interna de la UNOPS entraña recomendar que el comienzo del período de 12 meses de responsabilidad por defectos y la toma a cargo se produzcan de manera simultánea a la entrega de las obras a su cliente o usuario final. A través del período de notificación por defectos, la UNOPS ha de llevar a cabo inspecciones periódicas de las obras, destacando cualquier defecto y haciendo que los contratistas los corrijan a sus expensas. Si tales defectos son de gran envergadura y obstaculizan la utilización de las obras, debe considerarse que vuelve a dar comienzo el período de responsabilidad por defectos respecto de ese componente, con lo que se amplía el período total de responsabilidad por defectos y la duración del contrato. Eso afectaría en la mayoría de los casos a los acuerdos con los clientes de la UNOPS, razón por la que debería tenerse en cuenta antes de ampliar el período de responsabilidad por defectos. No se alienta la ampliación de ese período respecto de un componente a menos que se trate de un problema importante que entrañe la posibilidad de que se repita el defecto.

150. Durante una entrevista con funcionarios de la OMPI, se informó a los Inspectores de que todos los nuevos edificios de Ginebra habían de ser objeto de una garantía por defectos de dos años de duración (en forma de garantía bancaria) y de una garantía legal por defectos de cinco años de duración, según lo establecido en la legislación suiza en materia de construcción. Además, las partes tienen libertad para acordar una garantía de diez años proporcionada por los constructores, la cual no es obligatoria con arreglo a la ley.

151. La terminación definitiva constituye el final de la obligación o la responsabilidad del contratista. Llegado a ese punto, el constructor se prepara para realizar la entrega definitiva al usuario o cliente final. Según las conclusiones del presente estudio, **se trata de una etapa esencial en la que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar una mejor coordinación antes de reembolsar la garantía bancaria y efectuar el pago final.** De conformidad con el *Manual de Adquisiciones* de la UNOPS, es obligatorio realizar una evaluación del desempeño de los proveedores respecto de todas las actividades de compra a partir de cierta suma. Cuando el último pago previsto en el contrato se ha efectuado y no hay ninguna reclamación pendiente, ha de llenarse el formulario de evaluación del desempeño del proveedor. Únicamente cuando el proyecto está terminado las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben reembolsar a los contratistas el saldo final de la suma retenida.

152. Durante su visita a la ONUN en Nairobi, los Inspectores consideraron que los entrevistados estaban convencidos de que, como buena práctica, **los miembros del equipo del proyecto debían seguir estando disponibles y participar durante todo el período de responsabilidad por defectos en relación con los proyectos concluidos de remodelación/construcción.** Tales opiniones estaban respaldadas por los tres estudios de casos del presente examen.

⁶⁸ Véase <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2958.xhtml>.

153. Los Inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a fin de promover mejores prácticas, preparen sistemáticamente informes sobre las enseñanzas obtenidas a través de la ejecución de proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en sus organizaciones y compartan tales informes con todas las organizaciones en el marco del futuro grupo de trabajo del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE en relación con la gestión de las instalaciones⁶⁹ a fin de garantizar el intercambio de información en el sistema de las Naciones Unidas.

V. Sinergias prácticas en el sistema

A. Sostenibilidad de los proyectos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

154. Las Naciones Unidas promueven la sostenibilidad y la neutralidad climática y se esfuerzan por reducir su huella ambiental. Con motivo de la observancia del Día Mundial del Medio Ambiente el 5 de junio de 2007, el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento a todos los organismos, fondos y programas de la Organización para que optasen por la neutralidad climática y fuesen “verdes”. Desde entonces, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han colaborado entre sí para poner en marcha sistemas y procedimientos destinados a medir y reducir sus impactos ambientales⁷⁰. Esas actividades de colaboración cuentan con el apoyo del PNUMA, el cual, en su calidad de organismo principal para las cuestiones del medio ambiente dentro de la familia de las Naciones Unidas, afirma predicar con el ejemplo y practicar lo que predica. En 2008 el PNUMA puso en marcha la Iniciativa por unas Naciones Unidas sostenibles⁷¹ con el mandato de apoyar a las organizaciones para que lograsen tales objetivos⁷².

155. La labor destinada a crear un sistema de las Naciones Unidas más sostenible se coordina por conducto del Grupo de Gestión Temática sobre la Gestión de la Sostenibilidad⁷³, que depende del Grupo de Gestión Ambiental (GGA)⁷⁴. La Iniciativa por unas Naciones Unidas sostenibles presta servicios al Grupo de Gestión Temática. Además del apoyo técnico proporcionado al GGA a través del Grupo de Gestión Temática, la Iniciativa por unas Naciones Unidas sostenibles proporciona apoyo técnico a las redes pertinentes del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE⁷⁵.

156. En 2010, las Naciones Unidas pusieron en marcha el sitio web denominado “Por un ecosistema de las Naciones Unidas” con el fin de que se cobrara conciencia de la importancia de la sostenibilidad en todo el sistema de las Naciones Unidas y se facilitara información sobre los progresos realizados en la mejora de su desempeño

⁶⁹ Véase la recomendación 3 del presente documento.

⁷⁰ Véase <http://www.greeningtheblue.org/about-greening-blue>.

⁷¹ Véase <http://www.unep.org/sun/>.

⁷² Véase <http://www.unspecial.org/2012/11/greening-the-united-nations-with-sun/>.

⁷³ <http://www.unemg.org/index.php/2013-04-23-12-48-02/2013-04-23-13-07-27>.

⁷⁴ Véase <http://www.unemg.org/>.

⁷⁵ JIU/REP/2010/1, párr. 19.

interno en materia de sostenibilidad⁷⁶. Otro esfuerzo vinculado a la iniciativa “Por un ecosistema de las Naciones Unidas” es la Iniciativa del PNUMA para Edificios Sostenibles y Clima⁷⁷, que es una asociación de importantes interesados de los sectores público y privado dentro del sector de la construcción con la finalidad de promover políticas y prácticas de construcción sostenibles en todo el mundo. La Iniciativa también asesora a las oficinas regionales del PNUMA que lo solicitan. La Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe, en su calidad de miembro del comité directivo para la construcción del centro regional de las Naciones Unidas, ha estado examinando las normas que regulan este proyecto en estrecha consulta con la Iniciativa del PNUMA para Edificios Sostenibles y Clima. En lo concerniente al proyecto de nuevos locales de oficinas de la ONUN, el PNUMA preparó expedientes basados en investigaciones efectuadas por especialistas de universidades en apoyo de las soluciones sugeridas.

157. Los edificios son grandes entes y, como tales, producen un impacto en el medio ambiente de diversas formas, ya que consumen grandes cantidades de recursos físicos, como materiales y energía, en su construcción, su mantenimiento y su utilización. En concreto, las investigaciones han puesto de manifiesto que a los edificios corresponde como mínimo el 40% de la energía consumida en el mundo y de las emisiones de gases de efecto invernadero, aunque también ofrecen algunas de las soluciones más rápidas y menos costosas para reducir el impacto ambiental⁷⁸. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han integrado consideraciones y cuestiones ambientales en sus proyectos de construcción/remodelación a fin de mejorar la eficiencia energética y obtener beneficios ambientales.

158. Algunas organizaciones han optado por la certificación ambiental utilizando sistemas de calificación nacionales internacionalmente reconocidos: el Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental (LEED)⁷⁹ para edificios verdes y MINERGIE⁸⁰ para la eficiencia energética⁸¹. Por ejemplo, el complejo del Instituto de Urbanismo de las Naciones Unidas, que acoge a casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con sede en Copenhague, ha recibido la máxima puntuación por eficiencia energética de conformidad con el sistema de calificación del LEED, en el sentido de que se le ha otorgado el nivel platino. Inspirado por este logro, el país

⁷⁶ Véase <http://www.greeningtheblue.org/about-greening-blue>.

⁷⁷ Véase <http://www.unep.org/sbci/AboutSBCI/MissionandGoals.asp>.

⁷⁸ Véase el sitio web del Environmental and Energy Study Institute en: <http://www.eesi.org/addressing-climate-change-energy-efficient-buildings-best-practices-switzerland-07-oct-2009>.

⁷⁹ El Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental (LEED) es una serie de sistemas para el diseño, la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de edificios “verdes”, con el fin de ayudar a los propietarios y explotadores de los edificios a buscar y aplicar métodos para que sean ambientalmente responsables y eficientes desde el punto de vista de los recursos. Los edificios pueden ser calificados en función de cuatro niveles de certificación: certificación propiamente dicha, plata, oro y platino. Puede consultarse más información en el sitio web del Green Building Council de los Estados Unidos, en <http://www.usgbc.org/leed>.

⁸⁰ MINERGIE® es una marca de sostenibilidad registrada para edificios nuevos y remodelados que reúnan los criterios de edificación de MINERGIE a los efectos de reducir el consumo de energía a un mayor nivel de confort. La marca está registrada en Suiza para su utilización bajo licencia, si bien sus mercados principales se encuentran en Alemania, los Estados Unidos de América, Francia e Italia. Puede consultarse más información en www.minergie.ch.

⁸¹ <http://www.eesi.org/addressing-climate-change-energy-efficient-buildings-best-practices-switzerland-07-oct-2009>.

anfitrión del centro regional de las Naciones Unidas en Panamá inicialmente intentó que su futura construcción también alcanzase el máximo nivel de certificación del LEED. No obstante, los materiales necesarios para la certificación de platino no se pueden adquirir en el mercado local; así pues, la futura construcción en Panamá únicamente podrá alcanzar la certificación de oro, es decir, un nivel inferior al del platino. Al parecer el Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura de las Naciones Unidas siguió los criterios del LEED, entre otras normas nacionales de los Estados Miembros, sin pretender que se le concediera una certificación. La OIT adoptará las normas MINERGIE, que están recomendadas en el país anfitrión y los países vecinos.

159. Otras organizaciones (la CEPA, la ONUG, la ONUN y el centro regional de las Naciones Unidas en Panamá) han hecho esfuerzos para mejorar la eficiencia energética de sus edificios nuevos o remodelados merced a la mejora del diseño y el aislamiento, sistemas de iluminación, calefacción, ventilación y aire acondicionado más eficientes y la instalación de paneles solares. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas carece de orientaciones en relación con la selección de los niveles de sostenibilidad de sus construcciones. El Banco Mundial encargó a una empresa privada que lo asesorase técnicamente para delimitar cuestiones y opciones de medición y verificación en relación con proyectos de eficiencia energética ejecutados en empresas. Ello dio lugar a una exposición general publicada en 2013 sobre medidas internacionales, el acopio de experiencia en materia de verificación y la obtención de enseñanzas en el ámbito del ahorro de energía⁸².

160. Los Inspectores observan que el compromiso del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE y su estrecha colaboración con el GGA por conducto del Grupo de Gestión Temática sobre la Gestión de la Sostenibilidad a los efectos de establecer y aplicar sistemas de gestión de la sostenibilidad ambiental⁸³, tal como recomendó la DCI⁸⁴, también producirán un efecto positivo en los proyectos de construcción/ remodelación, siempre que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconozcan la importancia de la coherencia en este ámbito y le den prioridad.

B. Equipo de Tareas sobre Locales Comunes del GNUD

161. Los locales compartidos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son un importante componente del programa del Secretario General para la reforma de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, hay en todo el mundo 59 Casas de las Naciones Unidas oficialmente designadas como tales⁸⁵.

⁸² Banco Mundial, “Energy efficiency measurement and verification issues and options”, informe final (2013). Puede consultarse en https://www.thepmr.org/system/files/documents/China_EE_MRV_July2013.pdf.

⁸³ Informe de la 19ª Reunión de oficiales superiores del GGA (19 de septiembre de 2013). Puede consultarse en http://www.unemg.org/index.php/component/docman/cat_view/25-2013-documents?Itemid=.

⁸⁴ JIU/REP/2010/1, recomendaciones 7, 8, 9, 11 y 12.

⁸⁵ Para que el Secretario General designe oficialmente locales comunes de las Naciones Unidas como una Casa de las Naciones Unidas, tales locales han de acoger la oficina del Coordinador Residente y las oficinas de todos los directores residentes en el país/representantes del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y, cuando proceda, el PMA. Puede consultarse más información en http://www.undg.org/content/common_premises_un_house.

162. La Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO) decidió establecer el Equipo de Tareas sobre Locales Comunes como grupo de trabajo integrado por representantes de los cuatro organismos de las Naciones Unidas (el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA) que constituirían el comité ejecutivo encargado de proporcionar orientaciones e instrumentos de trabajo a los equipos de las Naciones Unidas en los países cuando intentasen emprender proyectos de renovación, construcción y/o reubicación en una Casa de las Naciones Unidas/locales comunes de las Naciones Unidas⁸⁶. El mandato fundamental del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes consiste en examinar los planes para las Casas de las Naciones Unidas desde el punto de vista de la eficiencia de los costos. El Equipo mantiene una lista de los proyectos examinados en la que figura el centro regional de las Naciones Unidas como único caso en el que ha participado más de un equipo de las Naciones Unidas en un país, dado que sus usuarios más antiguos eran los cuatro organismos ejecutivos del Equipo.

163. El Equipo de Tareas sobre Locales Comunes ha estado funcionando bastante bien durante casi un decenio como grupo operacional que se reunía semanalmente en Nueva York, en la sede de la Organización que presidía el Equipo. El PMA participa en las reuniones por videoconferencia desde Roma. En principio, tres de los cuatro organismos han de estar presentes en las reuniones del Equipo a fin de que haya *quorum*. Los organismos están representados por sus expertos técnicos. El Comité solía contratar a un arquitecto en régimen de dedicación exclusiva para que lo asesorase. Debido a las limitaciones de fondos, se ha interrumpido esa práctica.

164. Los miembros del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes dedican alrededor del 25% de su tiempo a tareas que corresponden al desempeño de su mandato. Desearían que también participasen servicios encargados de los asuntos éticos, jurídicos y financieros, aunque ese es un asunto complejo. Una ampliación del Equipo puede hacer más difícil el consenso. Sus miembros no están considerando la posibilidad de incluir a más organizaciones porque los cuatro organismos que actualmente participan se hallan comprometidos con los comités de contratos de los otros organismos y los reconocen; según el organismo que dirija el proyecto, el respectivo modelo de contrato estándar se utiliza para contratar servicios para el proyecto.

165. El Equipo de Tareas sobre Locales Comunes difunde las enseñanzas obtenidas y designa expertos para mejorar sus propios conocimientos especializados. Todos los documentos orientativos del Equipo son accesibles a distancia y se cuelgan en el sitio web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM)⁸⁷. Algunas organizaciones adoptan plenamente el conjunto de modelos estándar del GNUM cuando formalizan su participación en un proyecto, como es el caso de los modelos estándar de “memorando de entendimiento” o de “memorando de acuerdo”. **Los inspectores opinan que todas las organizaciones deben adoptar la práctica de utilizar tales documentos normalizados del GNUM, ya que ello ahorrará tiempo y recursos.**

⁸⁶ El Equipo de Tareas sobre Locales Comunes está vinculado a la labor del Grupo de Trabajo de la UNDOCO sobre las Operaciones Institucionales de las Oficinas, que fue establecido en 2008, pero existía previamente como parte de la programación coordinada entre el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA dentro del marco del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, constituido en 1981. Puede consultarse más información en http://www.undg.org/content/working_groups_networks/country_office_business_operations_issues.

⁸⁷ Véase toolkit.undg.org/undg/toolkit/site/index.

166. En septiembre de 2013, el Equipo de Tareas sobre Locales Comunes envió a todos los coordinadores residentes una publicación preparada por International Code Council Inc.⁸⁸, titulada *Performance-based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Buildings*⁸⁹. La publicación tiene por objeto facilitar a todos los equipos de las Naciones Unidas en los países a cargo de la dirección de las operaciones “una serie de documentos de fácil uso y flexibles” sobre “cuestiones clave del funcionamiento de los edificios” como orientación para el diseño, la renovación o la construcción de edificios de oficinas para los locales comunes de las Naciones Unidas. Esa iniciativa se propone establecer locales comunes de las Naciones Unidas que tengan niveles comparables de seguridad, funcionalidad y utilización, independientemente del país en que se encuentren⁹⁰.

C. La práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas

167. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la División de Locales y de Servicios Comerciales (DLSC), junto con la División de Adquisiciones de la OSCA, está a cargo del diseño y la administración de las obras de construcción en la Sede; además, realiza actividades de apoyo y coordinación con sus oficinas fuera de la Sede y las comisiones regionales a los efectos de la planificación y ejecución de los principales proyectos de rehabilitación y construcción, al tiempo que facilita el intercambio de mejores prácticas por conducto de la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones⁹¹.

168. La Asamblea General aprobó la ampliación de la capacidad de la Dependencia de Administración de Bienes fuera de la Sede de la División debido a su papel capital en la coordinación y apoyo a los proyectos en el extranjero y al aumento de sus responsabilidades. Además, la Dependencia tenía encomendada la tarea de preparar directrices para proyectos de construcción a los efectos de prestar asistencia a la ejecución de los proyectos por las oficinas fuera de la Sede y las comisiones regionales y garantizar la coherencia de esa ejecución. En 2012 la Dependencia preparó un proyecto de las directrices que se le había solicitado, que aún no ha sido ultimado. En las directrices se abordan todos los aspectos de la ejecución de los proyectos, desde su iniciación a su terminación, lo que incluye el cálculo de los costos, el establecimiento de plazos y la inclusión de criterios y normas.

169. Las enseñanzas obtenidas de los proyectos son recopiladas por la OSCA, que es la depositaria central de esas enseñanzas dimanantes de todos los importantes proyectos de construcción de obras de infraestructura emprendidos por la Secretaría. Por ejemplo, la ONUN presentó a la OSCA las enseñanzas que había registrado desde el comienzo de la construcción en 2009 hasta la terminación sustancial de sus nuevos locales de oficinas en diciembre de 2010, sobre lo que se incluyó un resumen en el informe del Secretario General a la Asamblea General, de julio de 2012, relativo a la construcción de locales de oficinas

⁸⁸ Asociación vinculada a un miembro y con sede en los Estados Unidos. Véase www.iccsafe.org/AboutICC/Pages/default.aspx.

⁸⁹ Véase www.undg.org/docs/13180/UN-Guidelines-masterV1.pdf (se necesita permiso previo por escrito).

⁹⁰ Carta firmada por el Sr. Chris Hesling, de la Presidencia del UNFPA, GNUD-Equipo de Tareas sobre Locales Comunes, de fecha 23 de septiembre de 2013.

⁹¹ Véase <http://www.unsceb.org/content/infm-homepage>.

adicionales⁹². El 11º informe anual sobre la marcha de la ejecución del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura incluía también una sección sobre las enseñanzas aplicables a futuros proyectos de infraestructura⁹³.

D. Papel de la UNOPS

170. En 2010, la Asamblea General destacó la función que cumplía la UNOPS como recurso central del sistema de las Naciones Unidas para la gestión de las adquisiciones y los contratos, así como para las obras públicas y el desarrollo de la infraestructura física, incluidas las actividades conexas de fomento de la capacidad⁹⁴. La UNOPS es una entidad sin fines de lucro y garantiza que todas las economías realizadas durante la ejecución se reembolsan al financiador o se reinvierten para dar un impulso a los efectos del proyecto correspondiente. La UNOPS es un medio operacional de las Naciones Unidas que ayuda a diversos socios a ejecutar proyectos, incluidos los de construcción. Ofrece una gama de servicios adaptados de administración de proyectos que van desde seminarios sobre los principios fundamentales de la administración de proyectos a la ejecución de programas completos⁹⁵.

171. La UNOPS tiene una lista mundial de reserva de directores debidamente capacitados de proyectos que pueden proporcionar asistencia, lo que reduce el tiempo de poner en marcha los proyectos, al tiempo que sus equipos de proyectos sobre el terreno reciben un amplio apoyo procedente de su sistema central de administración de proyectos y otros especialistas internos. Ese equipo de personal directivo superior de proyectos y expertos en determinadas cuestiones proporciona servicios internos de consultoría, directrices y consejos sobre estabilidad y formación y certificaciones, etc.⁹⁶. El documento *UNOPS Infrastructure Project Design Planning Manual*, que se está revisando actualmente, recoge objetivos técnicos y declaraciones funcionales, recomendaciones y requisitos en materia de desempeño y normas mínimas para el diseño de las infraestructuras, haciendo especial hincapié en las estructuras verticales. Ese manual y el Sistema de Ordenación Ambiental proporcionan orientaciones sobre la ejecución con miras a su utilización por los especialistas en diseño, los directores de proyectos, los expertos en adquisiciones y cuestiones jurídicas, los gerentes y los directores.

172. Teniendo presente que es esencial la selección de un contrato apropiado para un determinado proyecto, ya que enmarca todos los aspectos de las obras, la UNOPS ha preparado una guía sobre el material de orientación para los contratos de obras. Esa guía se distribuye como parte de la formación específica sobre contratos de obras y contiene orientaciones sobre cuándo debe aplicarse cada contrato. Puede obtenerse más orientación consultando al jefe de administración de las construcciones de la UNOPS.

⁹² A/67/217, párrs. 17 a 27.

⁹³ A/68/352.

⁹⁴ La UNOPS se creó en 1974 como parte del PNUD y pasó a ser una entidad independiente en 1995; puede consultarse más información en <https://www.unops.org/english/About/mission-and-vision/Pages/landing.aspx>. Para el mandato, véase el documento A/RES/65/176.

⁹⁵ Véase <https://www.unops.org/english/Services/project-management/Pages/Approach.aspx>.

⁹⁶ Véase <https://www.unops.org/english/Services/project-management/Pages/default.aspx>.

173. La UNOPS se ha comprometido a ejecutar proyectos sostenibles de infraestructura. Por esa razón, ha puesto en marcha la política para una infraestructura sostenible, que incorpora el desarrollo social y económico y la protección ambiental en el diseño y la realización de todas las actividades de la UNOPS en materia de infraestructuras a fin de garantizar la coherencia interna dentro del sistema de las Naciones Unidas y en el marco de iniciativas de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁹⁷. Esa política constituye el marco para facilitar el diseño de proyectos que impidan, mitiguen o corrijan efectos perjudiciales para las personas, las comunidades y el medio ambiente.

174. El equipo de la DCI observó que no todos los entrevistados eran conscientes de la capacidad de administración de proyectos de la UNOPS ni del hecho de que se podía contratar a la UNOPS en cualquiera de las etapas de un proyecto de construcción o de remodelación, sin que hubiese tenido que tener una participación desde la etapa inicial. Los miembros del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes estaban de acuerdo en que la UNOPS era el organismo especializado en esta esfera. Otras organizaciones, aunque compartían esa opinión, consideraban que sus tarifas y honorarios eran demasiado elevados⁹⁸. Además, el hecho de seleccionar a la UNOPS se considera una importante desventaja en caso de controversia, ya que las organizaciones opinan que no tendrían los mismos medios apropiados para zanjar la cuestión que en el caso de una empresa privada. Los oficiales jurídicos de la UNOPS encomian el hecho de que todos los socios dispusieran de medios apropiados para zanjar cualquier controversia que pudiese surgir. En el caso de una controversia con una organización de las Naciones Unidas, utilizaban los medios estándar de solución de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que daban prioridad a los medios no contenciosos, sobre todo las negociaciones entre los jefes ejecutivos.

E. Análisis de sinergias

175. No hay ningún foro del sistema de las Naciones Unidas dedicado exclusivamente a proyectos de remodelación/construcción. La Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones se ocupa de cuestiones de construcción y de renovación, como la planificación y la financiación estratégicas de las obras de infraestructura, en calidad de foro que reúne a los directores de instalaciones. Los participantes proceden de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones multinacionales (por ejemplo, los bancos de desarrollo, el Consejo de Europa, la Comisión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, etc.). Su objetivo es crear una red de miembros del régimen común de las Naciones Unidas y permitirles que intercambien información sobre mejores prácticas, enfoques comunes y directrices políticas que mejoren la seguridad, la confiabilidad, la eficiencia y el funcionamiento de las instalaciones, al tiempo que integran nuevas tecnologías en la infraestructura de los edificios.

⁹⁷ Véase

https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Multimedia/unops_policy_for_sustainable_infrastructure.pdf.

⁹⁸ Véase <https://www.unops.org/english/About/policies/Pages/Pricing-policy.aspx>.

176. El estudio de la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones de 2011 incluía una sección sobre proyectos de infraestructura, en la que se pedía información, en particular, sobre el alcance de la participación del personal de dirección de las instalaciones en las etapas de los proyectos. El establecimiento de contactos a través de la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones está resultando útil. Extraoficialmente, las organizaciones comparten las enseñanzas obtenidas e intercambian opiniones sobre políticas. Un buen ejemplo es la OSCA, que prestó asistencia al nuevo director de proyectos de la OIT durante la etapa de planificación, compartiendo experiencias y documentos de orientación de las Naciones Unidas. La dirección de la ONUG, habida cuenta de la puesta en marcha de su Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones, tomó la iniciativa de convocar un subgrupo con sede en Ginebra de la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones para aprovechar las enseñanzas obtenidas de los proyectos que habían concluido con éxito y a su debido tiempo. El subgrupo incluía a la OMPI, la OMC y la Organización Europea de Investigación Nuclear (CERN).

177. Los cuatro miembros del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes están representados en la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones. El Equipo reconoce que el sistema de las Naciones Unidas carece de un centro de excelencia en la esfera de la construcción. La Presidencia del Equipo señaló que este carecía de capacidad para asumir ese papel sustantivo y exigente. No obstante, **resultaría beneficioso para el sistema de las Naciones Unidas en general contar con un órgano de coordinación para difundir mejores prácticas y enseñanzas obtenidas, independientemente de la escala y el tipo de los proyectos de remodelación/construcción.** Otro miembro del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes destacó la falta de liderazgo en el ámbito de la ingeniería y la necesidad de una red de dirección de la construcción que funcionase en paralelo al Equipo de Tareas sobre Locales Comunes, tras de lo cual sugirió que se estableciese un código universal de prácticas y normas para todos los organismos de las Naciones Unidas. El PNUD destacó que estaba ultimando una política sobre obras públicas, ya que sus programas incluían proyectos de construcción en gran escala (por ejemplo, puentes, cárceles, etc.).

178. Esas iniciativas existentes son beneficiosas; no obstante, deben racionalizarse o combinarse, formalizarse, nutrirse de recursos y promoverse en todo el sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA y la UNOPS deberían desempeñar un papel de orientación en relación con los proyectos de construcción/remodelación. Para empezar, podrían participar activamente en la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones. **En el examen se llegó a la conclusión de que las secretarías de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían reconocer la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones y apoyarla debidamente.**

F. Falta de planificación e inversiones a largo plazo

179. En sus informes anteriores, la DCI ha señalado que el enfoque reactivo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento y los efectos acumulados de su aplazamiento durante muchos años podían entrañar gastos muy copiosos en lo sucesivo y que los presupuestos ordinarios tal vez no podrían acomodarlos. Los grandes proyectos de remodelación resultan necesarios no

solo por los problemas acumulados de las instalaciones, lo que da lugar a una falta de mantenimiento ordinario, de reparaciones y de sustitución de sistemas, sino también por la necesidad de mejorar su desempeño incorporando nuevas tecnologías y de adaptarlos a las normas actuales. Los grandes proyectos de construcción también pueden responder a la necesidad de acomodar a un número cada vez mayor de funcionarios y/o crecientes operaciones.

180. En este contexto, durante los últimos decenios la DCI ha estado señalando a la atención de los órganos legislativos/rectores el hecho de que el descuido del mantenimiento de las instalaciones por una falta crónica de fondos resultaría peligroso y costoso a mediano y a largo plazo⁹⁹. Ese aserto cuenta también con el apoyo de las conclusiones del presente estudio. Los Inspectores destacan que no se han observado muchos progresos y que las recomendaciones pertinentes de la DCI aún no se han puesto en práctica.

181. No obstante, la financiación de las obras de remodelación/construcción y del mantenimiento de las instalaciones a largo plazo entraña problemas para la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los planes de financiación más usuales incluyen una combinación de recursos y contribuciones de los sectores público o privado: cuotas extraordinarias o plurianuales; donaciones; ingresos varios (por ejemplo, del alquiler o la venta de inmuebles); créditos reembolsables con o sin interés; y financiación a través de la emisión de bonos. Los Estados Miembros deben considerar que sus contribuciones no son solo gastos de capital sustantivo, sino también una inversión en el valor neto de las organizaciones, ya que será contabilizada según las IPSAS, lo que dará lugar a una mejora y a un incremento del valor de los activos de las organizaciones y simultáneamente a una reducción del riesgo de su pasivo acumulado, de manera similar al Plan de Seguro Médico de las Naciones Unidas después de la separación del servicio¹⁰⁰. De ese modo, los Estados Miembros evitarían el futuro pago de cuotas innecesarias.

182. Como se señala en el párrafo 28, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben establecer una estructura global y un sistema de priorización para las mejoras de infraestructura de sus instalaciones. La programación a nivel de organización permitirá que los Estados Miembros, que son los principales contribuyentes a los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, tengan una visión global de todos los proyectos planificados por cada organización del sistema en todo el mundo, así como de su horizonte temporal. Esa perspectiva globalizada de la totalidad de las necesidades de remodelación/construcción del sistema en una época de crisis financiera mundial, que también está afectando a las cuotas que pagan los principales Estados Miembros contribuyentes, servirá para que todos los Estados Miembros planifiquen mejor a largo plazo, prevean las futuras exigencias de financiación de las obras de remodelación/ construcción y respondan de manera más efectiva a ellas.

183. Una solución óptima examinada con funcionarios para evitar grandes proyectos de remodelación costosos de resulta de la falta de fondos suficientes para un mantenimiento eficiente consistiría en que una suma igual al porcentaje del valor del edificio, determinado por las IPSAS, se debería asignar automáticamente al mantenimiento ordinario del edificio como parte del presupuesto ordinario asignado

⁹⁹ JIU/REP/1981/4, recomendación 2; JIU/REP/1992/9, recomendación 1; JIU/REP/2001/1; JIU/REP/2006/4, recomendación 4.

¹⁰⁰ Véase <http://www.unsceb.org/content/after-service-health-insurance>.

al mantenimiento general; mediante la utilización de este enfoque, los edificios serían reparados y mantenidos de manera periódica. Durante las entrevistas, los Inspectores observaron que la práctica común de varios gobiernos consistía en asignar al mantenimiento entre un 2% y un 3% del valor de los edificios públicos en el presupuesto ordinario. Ese porcentaje serviría para sufragar los gastos menores u ordinarios de mantenimiento, las grandes obras de mantenimiento que entrañasen la sustitución parcial o total de sistemas y un fondo de reserva del edificio que se utilizaría para reparaciones imprevistas no cubiertas por las grandes obras de mantenimiento.

184. Actualmente los presupuestos ordinarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no tienen debidamente en cuenta las necesidades de mantenimiento de las instalaciones. Esa situación se pone de manifiesto en el caso de la ONUN. A pesar de la construcción de nuevos locales de oficinas de la ONUN dentro del complejo de Gigiri, con lo que aumentó la superficie total construida de las instalaciones para oficinas de la ONUN en un 60%, el presupuesto de mantenimiento sigue siendo el mismo y en él no se tuvieron en cuenta las necesidades adicionales de mantenimiento relacionadas con las nuevas instalaciones. Ese presupuesto corre el riesgo de ser insuficiente para hacer frente a los futuros gastos periódicos, habida cuenta en particular que algunas de las instalaciones de los nuevos locales de oficinas de la ONUN requieren un mantenimiento especializado y más frecuente. Para evitar ese riesgo, los recursos propuestos para el mantenimiento ordinario de la sede durante el bienio 2014-2015 habrán de cubrir los principales costos de mantenimiento de un complejo plenamente reocupado, lo que incluye el mantenimiento necesario y preventivo de carácter periódico para salvaguardar las inversiones efectuadas en el marco del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y tener en cuenta los acuerdos contractuales revisados respecto de las nuevas instalaciones¹⁰¹.

185. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE y su futuro grupo de trabajo sobre el tema, deben establecer una política y unas normas comunes a nivel de todo el sistema en relación con el porcentaje apropiado del valor de un edificio que ha de dedicarse a su mantenimiento. Esa política debe presentarse posteriormente a los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con miras a su examen.

VI. Conclusión

186. Los Estados Miembros realizan importantes inversiones en los inmuebles de las organizaciones con la esperanza de que ello contribuya a dotar de un mayor grado de eficiencia y eficacia a su funcionamiento y sus actividades. Habida cuenta del elevado costo, la magnitud, la complejidad y los riesgos que entrañan los proyectos de obras de infraestructura u otros importantes proyectos de remodelación/construcción, el hecho de que no se alcancen en buena medida sus objetivos esperados producirá un efecto perjudicial en la inversión.

¹⁰¹ A/68/6 (secc. 33). Asamblea General. Parte principal del sexagésimo octavo período de sesiones; información suplementaria sobre el tema 124 del programa, parte XI, 22 de abril de 2013.

187. No debe infravalorarse la supervisión por los órganos legislativos/rectores en su calidad de principales interesados en los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción. Es esencial que esas grandes inversiones —tanto para las organizaciones como para los Estados Miembros— se supervisen estrechamente y que se establezcan claros mecanismos de suministro de información a lo largo de toda su ejecución a fin de examinar sus avances y el logro de los beneficios esperados. La estrecha supervisión por los órganos rectores incrementaría la importancia del proyecto, aportaría un mayor grado de disciplina y de motivación al personal directivo superior y facilitaría la oportuna adopción de decisiones por los órganos rectores con miras al éxito del proyecto.

188. Durante el presente examen, sobre la base de los estudios de casos y las entrevistas realizadas, se observó que las cuestiones relacionadas con el desempeño insuficiente por las empresas y los particulares contratados no se tenían en cuenta ni se habían señalado a la atención de los órganos legislativos/rectores de manera oportuna debido a la falta de mecanismos adecuados de suministro de información periódica.

189. A fin de facilitar el seguimiento y la supervisión de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción, debe haber un suministro periódico y frecuente de información interna del personal directivo superior de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a su respectivo órgano legislativo/rector. El personal directivo superior debe examinar con frecuencia los planes, los progresos y los problemas conexos del proyecto de manera que puedan hacerse cargo de las cuestiones planteadas y adoptar oportunamente medidas para impedir o mitigar los riesgos.

190. Las recomendaciones siguientes mejorarán el control general de los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción desde su concepción y durante todo el ciclo del proyecto.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben establecer mecanismos de estrecha supervisión y de suministro periódico de información respecto de las obras de infraestructura/remodelación/construcción durante todas las etapas del proyecto.

Recomendación 2

Teniendo en cuenta el elevado costo y el elevado riesgo de las obras de infraestructura/remodelación/construcción, los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben desempeñar su papel de seguimiento y supervisión respecto de sus respectivos proyectos de manera constante, particularmente en las etapas previa a la planificación, de planificación, de ejecución y de terminación, garantizando la eficacia en función de los costos y el logro de los objetivos globales de los proyectos.

191. Debe establecerse un nuevo grupo de trabajo sobre administración de instalaciones, ya que la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones no es suficiente por sí misma para promover las mejores prácticas existentes y formular políticas pertinentes a nivel de todo el sistema. Los Inspectores destacan la necesidad de que el personal directivo superior de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconozca la importancia de establecer un marco adecuado para la preparación y la puesta en marcha de proyectos eficaces de infraestructura/remodelación/construcción en todo el sistema, teniendo en cuenta las grandes inversiones y el compromiso a largo plazo que requieren.

192. Se espera que el cumplimiento de la recomendación siguiente mejore la coordinación, la cooperación y la difusión de mejores prácticas.

Recomendación 3

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la JJE, debe solicitar a la Presidencia del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE que establezca un grupo de trabajo sobre gestión de las instalaciones para destacar cuestiones relacionadas con proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción.

193. Todo proyecto de obras de infraestructura/remodelación/construcción es diferente y se enfrenta a problemas exclusivos. No obstante, en el examen se señalaron 19 mejores prácticas que debían seguirse durante las diferentes etapas de los proyectos, independientemente de la ubicación, la escala y el tipo de proyecto.

194. El cumplimiento de la recomendación siguiente contribuirá a la difusión de mejores prácticas y al fortalecimiento de la coherencia en todo el sistema.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las 19 mejores prácticas expuestas en el presente examen sean seguidas cuando se realicen proyectos de obras de infraestructura/remodelación/ construcción.

Mejores prácticas para los proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción

Actividades previas a la planificación

1. Los estudios de viabilidad deben estar debidamente financiados, de manera que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sometan a la aprobación de su respectivo órgano legislativo/rector proyectos bien analizados y detallados.
2. Deben incluirse lo antes posible metodologías apropiadas de gestión del riesgo.

3. Debe incorporarse un marco sólido de gobernanza de los proyectos que establezca una estructura de gobernanza con claras líneas de responsabilidad, incluido un equipo de dirección del proyecto sólido y experimentado.
4. El equipo que constituya cada organización previamente al proyecto y que esté a cargo de las actividades previas a la planificación debe preparar la transición al futuro equipo de dirección del proyecto.
5. Las estimaciones presupuestarias preliminares deben ser calculadas por profesionales que conozcan los mercados locales.
6. Los costos asociados o indirectos deben calcularse e incluirse en el presupuesto del proyecto desde su inicio.

Planificación

7. Al emprender un proyecto es esencial disponer de un estatuto o manual que incluya todos los aspectos y los procedimientos operacionales del proyecto.
8. El proyecto se gestiona utilizando un mecanismo de gestión profesional de proyectos de manera sistemática.
9. Debe establecerse un plan detallado de riesgos que incluya la delimitación y evaluación de los riesgos y la planificación de las estrategias encaminadas a minimizarlos o evitarlos.
10. El equipo de gestión del proyecto debe contar con los debidos conocimientos especializados de carácter profesional.
11. Debe protegerse la continuidad del mismo equipo de gestión del proyecto a través de las diferentes etapas del proyecto.
12. Se requiere un asesor técnico independiente para todos los proyectos principales.
13. Todas las cuestiones que afectan a la calidad deben examinarse y evaluarse minuciosamente durante la etapa de diseño.
14. Los servicios jurídicos deben proporcionar documentos orientativos que expliquen qué tipo de contrato se recomienda y qué normas deben aplicarse en función de la ubicación geográfica de un proyecto.
15. Los servicios jurídicos deben asegurarse de que todos los contratos de remodelación/ construcción contienen, sin modificaciones ni omisiones, todas las cláusulas contractuales y garantías de construcción necesarias con el objetivo de proteger a las organizaciones.
16. Cada organización del sistema debe establecer una política completa de adquisiciones para atender concretamente a las exigencias de los principales proyectos de construcción y disponer de comités encargados concretamente de los contratos con personal adecuado para poner en marcha esa política durante toda la duración del proyecto.

Ejecución y terminación

17. No deben emprenderse proyectos sin que haya un acuerdo previo sobre cómo deben tramitarse las órdenes de cambio.

18. Los directores de proyectos deben ponerse en contacto con los servicios de gestión de las instalaciones en una fecha temprana y deben intentar llegar a un acuerdo sobre todos los hitos y acciones adecuados para el establecimiento de los requisitos de mantenimiento y los procesos de entrega de los proyectos.

19. Los informes sobre la experiencia adquirida mediante la realización de proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en cada organización deben compartirse con todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para garantizar el intercambio de conocimientos a nivel de todo el sistema.

Anexos

Anexo I

Visión general de determinados proyectos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

| Organización participante: tipo de proyecto/título/ubicación | Presupuesto (en millones) | | | Etapa y fechas de comienzo y terminación | Gobernanza, administración del proyecto y metodología | Tipo de enfoque, contrato y contratista | Método de adquisición | Autoridades/normas/observaciones |
|---|---|---|----------------------|---|--|---|---|--|
| | Estimación del costo inicial/superficie | Costo revisado/contenido | Costo de terminación | | | | | |
| Naciones Unidas: Construcción | 2001: 11.045 m ² | 2008: 16.500 m ² | 2011: 23,9 dólares | Concluido Diciembre de 2011: | Grupo de Trabajo sobre los Nuevos Locales de Oficinas Externo | Enfoque clásico Contrato con relación de cantidades | Proceso competitivo: Inicialmente solicitudes de propuestas (sede) a empresas internacionales 2007 en adelante: Manifestaciones de interés a empresas locales Solicitudes de propuestas a consultores | A/RES/63/263 A/62/794 A/67/217 - Concluido por debajo de la cifra presupuestada debido a la no utilización de requisitos de seguridad presupuestados - Muestra de la sostenibilidad del edificio debido a las sinergias de los elementos ambientales |
| Nuevos locales de oficinas de la ONUN en Nairobi Ubicación de las sedes del PNUMA y de ONU-Hábitat | 13,4 dólares de los EE.UU. | 1 piso agregado (3 pisos), requisitos de seguridad 25,2 dólares de los EE.UU. | de los EE.UU. | Concluido el período de responsabilidad por efectos de un año Marzo de 2011: Ocupación/ inauguración Mayo de 2009: Comienza la construcción | | | | |
| Naciones Unidas: Construcción | 2002: 7.712 m ² (4 pisos) | 2006: 9.550 m ² | 2013: 15,3 dólares | En curso Plazo de terminación ampliado de febrero de 2012 a diciembre de 2013 (22 meses de retraso) Mayo de 2010: Comienzo de la construcción | Interno y externo: Equipo de dirección del proyecto integrado por funcionarios administrativos, financieros y técnicos y por arquitectos e ingenieros consultores | Enfoque clásico Prestación de servicios de construcción, administración y supervisión Contratista general Relación de cantidades | Proceso competitivo: Solicitudes de propuestas Contratos de servicios e institucionales para ingenieros y arquitectos consultores | A/68/517 A/RES/56/270 A/RES/60/248 A/RES/62/238 |
| Nuevos locales de oficinas de la CEPA en Addis Abeba | 7,7 dólares de los EE.UU. | 2 pisos agregados (7 pisos) 11,4 dólares de los EE.UU. 2008: Tecnología de la información, requisitos de seguridad, carreteras de acceso interno, estacionamiento, | de los EE.UU. | | | | | |

| <i>Organización participante: tipo de proyecto/título/ ubicación</i> | <i>Presupuesto (en millones)</i> | | | <i>Etapa y fechas de comienzo y terminación</i> | <i>Gobernanza, administración del proyecto y metodología</i> | <i>Tipo de enfoque, contrato y contratista</i> | <i>Método de adquisición</i> | <i>Autoridades/normas/ observaciones</i> |
|--|---|--|---------------------------------|---|---|--|--|--|
| | <i>Estimación del costo inicial/ superficie</i> | <i>Costo revisado/ contenido</i> | <i>Costo de terminación</i> | | | | | |
| | | jardinería y suministro de energía mediante un generador de reserva añadido 14,3 dólares de los EE.UU. 2012: 16,1 dólares de los EE.UU. | | | | | | |
| Naciones Unidas: Remodelación Renovación de las oficinas de la OSCA en la Sede, en Nueva York | 24 dólares de los EE.UU. | 24 dólares de los EE.UU. | | | Interno y externo: - Supervisión general a cargo del Jefe de Sección - Director del proyecto designado especialmente (Jefe de Dependencia) - Coordinador del proyecto designado especialmente - Empresa externa de gestión del proyecto | Enfoque clásico Suma global a tanto alzado Contratista general | Solicitudes de propuestas Licitación en el caso de los consultores | |

| Organización participante: tipo de proyecto/título/ubicación | Presupuesto (en millones) | | | Etapa y fechas de comienzo y terminación | Gobernanza, administración del proyecto y metodología | Tipo de enfoque, contrato y contratista | Método de adquisición | Autoridades/normas/observaciones |
|---|--|---|---|---|--|---|---|--|
| | Estimación del costo inicial/superficie | Costo revisado/contenido | Costo de terminación | | | | | |
| Naciones Unidas: Remodelación y construcción | 1998-1999: Las opciones incluían un enfoque de reparación reactiva de 25 años y un plan de demolición y reconstrucción | 2006: 1.877 dólares de los EE.UU. | 2013: 2.215 dólares de los EE.UU. | En curso | Interno y externo: Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura (el equipo básico del proyecto está integrado por miembros del personal de las Naciones Unidas. Complementan al equipo consultores externos) | Director de obra/contratista general | Licitación en el caso del director de obra | A/55/117 A/57/285 A/62/799 A/63/270 A/RES/62/87 A/RES/55/238 A/67/350 A/68/5 (Vol. V) A/68/352 LEED Seguimiento de criterios junto con las normas del Japón, el Reino Unido y Australia |
| Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura Complejo de la Sede en Nueva York | Varía entre 728 dólares de los EE.UU. y 1.421 (3 opciones: plan de 3, 6 y 12 años) | 2007: Se optó por una estrategia acelerada de 5 años 2012: 2.227 dólares de los EE.UU. (incluido un proyecto de reorganización del espacio para mejorar la seguridad, que está financiado por el país anfitrión) | (incluido el proyecto de reorganización del espacio para mejorar la seguridad; véase el año 2012) | - Terminación prevista para 2014/2015, siempre que los costos asociados y el centro de datos secundarios estén presupuestados, ya que no pueden ser absorbidos por el presupuesto aprobado - Suspendidos edificios del Anexo Sur y la Biblioteca a pesar del contenido del proyecto | | | | El complejo de edificios de importancia histórica se inauguró en 1951; fue diseñado por un equipo de 11 arquitectos, entre los que figuraban Harrison, Niemeyer y Le Corbusier |
| Naciones Unidas: Remodelación y construcción ONUG Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio del Palacio de las Naciones en Ginebra | 2009: Estudio preliminar 2011: Ingeniería conceptual y estudio arquitectónico (opción de 8 años a mediano plazo) Autorización de 2,8 francos suizos para servicios | 2013: Plan de aplicación detallado; análisis detallado de los costos presupuestarios sobre la base de la opción de mediano plazo (8 años); incluye un | | En curso Etapa previa a la planificación Está previsto que la construcción comience en 2017 Está previsto que la terminación sea en 2023 (Con la condición impuesta por la Asamblea General de que la renovación no comience antes: a) de que la Asamblea lo decida; y b) de que haya | Interno y externo | | Licitación Solicitudes de propuestas a consultores | A/66/279 A/66/7/Add.3 A/RES/66/247, sección VII, párrs. 7 y 8 Los arquitectos Nénot, Vago, Flegenhaimer, Lefèvre y Broggi diseñaron la base de las partes iniciales del Palacio de las Naciones, cuyos cimientos de piedra se pusieron en 1929. El edificio fue ampliado en 1952 y 1973 |

| <i>Organización participante: tipo de proyecto/título/ubicación</i> | <i>Presupuesto (en millones)</i> | | | <i>Etapas y fechas de comienzo y terminación</i> | <i>Gobernanza, administración del proyecto y metodología</i> | <i>Tipo de enfoque, contrato y contratista</i> | <i>Método de adquisición</i> | <i>Autoridades/normas/observaciones</i> |
|---|--|---|---|--|--|--|------------------------------|---|
| | <i>Estimación del costo inicial/superficie</i> | <i>Costo revisado/contenido</i> | <i>Costo de terminación</i> | | | | | |
| | contractuales con objeto de obtener un análisis detallado de los costos y un plan por etapas | análisis del costo-beneficio durante 25 años en lugar del mantenimiento reactivo permanente; cuestiones adicionales nuevamente señaladas | | concluido el Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura) | | | | |
| Naciones Unidas: Remodelación Medidas de ahorro de energía en el Palacio de las Naciones en Ginebra | 2012: 50 francos suizos | 2013: 50 francos suizos | | En curso Etapa de construcción Terminación prevista en 2014 | | | | El segundo edificio más grande de las Naciones Unidas en todo el mundo Financiado mediante contribuciones voluntarias anticipadas del país anfitrión |
| OIT: Remodelación Proyecto de renovación de la sede en Ginebra | 2004-2011 (estudios): Superficie construida principal: Oficinas 16.500 m ² Espacio para conferencias 3.950 m ² Garajes 10.000 m ² Garajes subterráneos 38.600 m ² | 89,1 francos suizos (abarcan la renovación de 2/3 del edificio) 114 francos suizos (se desconoce el paradero de 1/3 de los fondos, es decir, 45 francos suizos) | 2013: Ampliación del costo del contenido 273 francos suizos | En curso Etapa de diseño: Algunos diseños detallados fueron entregados en septiembre de 2013; se espera un nuevo informe sobre las estimaciones en marzo de 2014 Terminación prevista para 2019 (enfoque por etapas en 2022) | Interno y externo | Enfoque clásico | | GB.319/PFA/4 MINERGIE Uno de los mayores edificios de oficinas de Suiza diseñado por Camenzind, Beaudoin y Nervi; fue construido en 1974 |

| Organización participante: tipo de proyecto/título/ubicación | Presupuesto (en millones) | | | | Gobernanza, administración del proyecto y metodología | Tipo de enfoque, contrato y contratista | Método de adquisición | Autoridades/normas/observaciones |
|---|--|--|--|--|--|---|--|---|
| | Estimación del costo inicial/superficie | Costo revisado/contenido | Costo de terminación | Etapas y fechas de comienzo y terminación | | | | |
| | El "plan de 2010": 203,3 francos suizos (para 2011-2018) | | | | | | | |
| ONUSIDA/OMS: Construcción | 2001: 14.000 m ² | Nuevo diseño: 66 francos suizos | 65,8 francos suizos | Terminado en 2006 (5 meses de retraso) | Interno y externo: Comité técnico: | Contratista general | Licitación | |
| Edificio de propiedad conjunta: el 50% corresponde a la sede del ONUSIDA y el 50% es espacio para oficinas de la OMS en Ginebra | 61,2 francos suizos | | | Noviembre de 2006: Inauguración 2001: Comienza la construcción | - Director: FIPOI; - Coordinador del proyecto: ONUSIDA; - Coordinador, infraestructuras y servicios de apoyo: OMS y arquitectos | Contrato llave en mano (suma fija) | Concurso Internacional de Arquitectura | |
| UNESCO: Remodelación y renovación de las oficinas del edificio principal, conocida como el "Plan Belmont", en París | 1997: 19,8 dólares de los EE.UU. 1999 (informe Belmont): Etapa I: 21,4 dólares de los EE.UU. Etapa II: 75,4 dólares de los EE.UU. Etapa III: 35 dólares de los EE.UU. | 2001: Etapa II: 76,3 dólares de los EE.UU. | 2009: Etapa II: 84 dólares de los EE.UU. Total I-II: alrededor de 100 dólares de los EE.UU. 2008: En suspenso Etapa III: 63,2 dólares de los EE.UU. | 2009: Etapas I-II concluidas (el 38% de la renovación de la sede) 2001: Comienzo de la construcción 2011: Plan Maestro 301,5 euros, incluida la etapa III, y partes no renovadas del edificio principal en Fontenoy | Externo e interno: - Director del proyecto (empresa externa especializada); - Arquitecto asesor (experto externo); - División de la sede (equipo técnico interno) | Negociación de contratos por edificio | Procedimiento de licitación Solicitudes de propuestas a los consultores | 36 C/50 Edificio de Fontenoy, conocido desde 1992 como "Centro del Patrimonio Mundial", diseñado por Breuer, Nervi y Zehrfuss e inaugurado en 1958 |
| | | | (precios calculados en 2002) para 4 edificios | | | | | |

| Organización participante: tipo de proyecto/título/ ubicación | Presupuesto (en millones) | | | Etapa y fechas de comienzo y terminación | Gobernanza, administración del proyecto y metodología | Tipo de enfoque, contrato y contratista | Método de adquisición | Autoridades/normas/ observaciones |
|--|---|--|--|--|---|---|---|--|
| | Estimación del costo inicial/ superficie | Costo revisado/ contenido | Costo de terminación | | | | | |
| | | | ubicados en Miollis/ Bonvin y construidos en los años setenta | | | | | |
| OMPI: Construcción Nuevo proyecto de sala de conferencias en Ginebra | Inicialmente parte del "Nuevo proyecto de edificio" y del presupuesto; separado desde 2008; 900 asientos con las correspon- dientes instalaciones para conferencias | 2011: 72,7 francos suizos | | En curso Terminación prevista para 2014 2011: Comienzo de la construcción | - Comité de Construcción - Comité de Gestión y Coordinación de la Construcción - Equipo de Supervisión Interna de los Proyectos - Director externo de los proyectos (empresa) | Agosto de 2012: Enfoque clásico (hasta julio de 2012: contratista general) Contrato con precio fijo | La Junta de Selección se utilizó en el caso del contratista general | WO/PBC/14/10 Características inocuas para el medio ambiente: su sistema de refrigeración utiliza agua por conducto de la red denominada Genève Lac Nations; Una estructura principal y una terminación interior de madera; luz natural; ventilación híbrida con medios naturales y mecánicos |
| OMPI: Construcción Proyecto de nuevo edificio en Ginebra | 1996-1997: Estudios 1998: 82,5 francos suizos (una previsión de las necesidades en 10 años, con 500 puestos de trabajo y 580 plazas de estaciona- miento, incluida una sala de conferencias con 600 asientos) | 2002 (estudio sobre el ajuste): 190,5 francos suizos 2005 (disminución gradual tras la interrup- ción de 2003-2004): 125,5 francos suizos 2008: 161,7 francos suizos (presupuesto actualizado y consolidado) | | 2011: Concluido; inicio de la ocupación e inauguración Abril de 2008: Reabierto el lugar de construcción | - Comité de Construcción - Equipo de Supervisión Interna de los Proyectos - Director externo de los proyectos (empresa) | Contratista general Método de diseño y construcción | Concurso Internacional de Arquitectura La Junta de Selección se utilizó en el caso del director externo del proyecto y el contratista general | WO/GA/27/4 Junto al principal edificio de carácter histórico, a saber, Arpad Bogsch; su sistema de refrigeración utiliza agua por conducto de la red denominada Genève Lac Nations; luz natural; ventilación híbrida con medios naturales y mecánicos; alrededor de 1.400 m ² de la superficie de la cubierta están dotados de aislamiento térmico contra el calor del verano mediante tierra y vegetación |

| Organización participante: tipo de proyecto/título/ubicación | Presupuesto (en millones) | | | Etapa y fechas de comienzo y terminación | Gobernanza, administración del proyecto y metodología | Tipo de enfoque, contrato y contratista | Método de adquisición | Autoridades/normas/observaciones |
|---|--|--|--|---|---|---|---|---|
| | Estimación del costo inicial/superficie | Costo revisado/contenido | Costo de terminación | | | | | |
| OIEA: Construcción Mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias Laboratorios de Seibersdorf | 2007-2009: - Ampliación del Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales - Laboratorio de Material Nuclear - Mejoras en la infraestructura y la seguridad 80,3 euros | 2010: 9 euros (Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales) 36,7 euros (Laboratorio de Material Nuclear) 13,4 euros 6,8 euros | 2013: Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales 8,9 euros | Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales concluido (Laboratorio de Material Nuclear en construcción) <i>Septiembre de 2013:</i> Inauguración del Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales <i>Mediados de 2010/2011:</i> Comienzo de la construcción del Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales/ Laboratorio de Material Nuclear Terminación del Laboratorio de Material Nuclear prevista para 2014 | Junta de Proyectos Carácter interno Metodología de PRINCE2 | Diseño y construcción Construcción con arreglo al presupuesto Contratista principal (empresa) | | GOV/2007/59 |
| Oficina de "Unidos en la acción" (iniciativa experimental): Remodelación Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi | 2008: 7.347 m ² los EE.UU. | 2010 (revisión): (sin costos indirectos) 10,6 dólares de los EE.UU. (sin costos indirectos) 15,4 dólares de los EE.UU. | | En curso Etapa de diseño Terminación prevista para finales de 2013 | PNUD Junta de Proyectos: los miembros son jefes del Comité Ejecutivo y otros organismos y entidades representantes del Gobierno Metodología de PRINCE2 | Enfoque clásico Contratista de la construcción | Procedimiento de licitación internacional Contrato de servicios de consultoría profesionales | - Renovación del actual edificio de apartamentos de las Naciones Unidas - Plan de Acción Ambiental |

| <i>Organización participante: tipo de proyecto/título/ubicación</i> | <i>Presupuesto (en millones)</i> | | | <i>Etapas y fechas de comienzo y terminación</i> | <i>Gobernanza, administración del proyecto y metodología</i> | <i>Tipo de enfoque, contrato y contratista</i> | <i>Método de adquisición</i> | <i>Autoridades/normas/observaciones</i> |
|--|--|--|--|---|--|---|--|---|
| | <i>Estimación del costo inicial/superficie</i> | <i>Costo revisado/contenido</i> | <i>Costo de terminación</i> | | | | | |
| Centro regional de las Naciones Unidas (el país anfitrión) y adelanta fondos que serán reembolsados); Construcción | 2009: 21.000 m ² (4 edificios) y 18.000 m ² (estacionamiento e instalaciones) | Diseño detallado sin suma para imprevistos 64 dólares de los EE.UU. | 2013: Revisado sin suma para imprevistos (3 +1 edificios: etapas I y II) | En curso Etapa de contratación Modificación de la estrategia de adquisiciones | UNOPS Equipo de administración del proyecto: integrado por el Comité Directivo, la Junta de Proyectos, el Director de Proyectos y un equipo de especialistas Metodología de PRINCE2 | Sin decidir todavía | Diseño: procedimiento de licitación internacional ha aprobado Contrato de servicios | LEED oro |
| Sede de entidades de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe en Panamá | 50 dólares de los EE.UU. | | 58,3 dólares de los EE.UU. | Terminación prevista para 2016 | Comité Directivo y Comité de Proyectos de Construcción | Jefes de obra Metodología del diseño adaptado al costo para la ampliación <i>extramuros</i> | | Características ambientales (utilización de agua de la red denominada Genève Lac Nations) Edificio histórico que era la sede de la OIT |
| OMC: Remodelación y construcción Renovación y ampliación del Centro William Rappard en Ginebra | 2008: Renovación: 70 francos suizos Ampliación <i>intramuros</i> : 20 francos suizos Ampliación <i>extramuros</i> : 50 francos suizos Proyectos complementarios: 20 francos suizos | | | | | | | |

Anexo II

Hitos de los tres estudios de casos

Proyecto de la OMPI: construcción de un nuevo edificio administrativo con estacionamiento para automóviles, zonas de almacenamiento adicionales y una sala de conferencias

- 1995** Las asambleas de los Estados miembros aprobaron estudios para un proyecto de “nuevo edificio”.
- 1996-1997** La OMPI realizó varios estudios para determinar sus necesidades sobre las proyecciones concernientes a los aumentos de personal, la mayor capacidad de los locales para conferencias, las zonas de almacenamiento y el estacionamiento (hasta 2008).
- 1998** Las asambleas de los Estados miembros aprobaron el proyecto del nuevo edificio con estacionamiento, zonas de almacenamiento adicionales y una sala de conferencias.
- 2000** La empresa que ganó el concurso internacional de arquitectura convocado en 1999 comenzó su diseño detallado del nuevo edificio.
- 2002** Sobre la base del diseño final, las asambleas de los Estados miembros aprobaron el presupuesto revisado para el proyecto del nuevo edificio.
- En el informe de auditoría del Auditor Externo se recomendaba una estructura de gestión del proyecto; el Director de Edificios fue nombrado director del proyecto.
- 2003** Adjudicación del contrato de construcción a un contratista general.
- 2004** Rescisión del contrato de construcción, dado el incumplimiento del contratista general; el proyecto quedó interrumpido.
- 2005** Preparación a nivel interno de una “carta para el nuevo proyecto de construcción de la OMPI”.
- 2006** Una empresa de administración de proyectos comenzó a trabajar en calidad de equipo de dirección externo.
- 2008** Firma de un contrato de construcción con nuevo contratista general; se reabrió el lugar de construcción.
- Establecimiento de dos registros de riesgos paralelos.
- Revisión de la “carta para el nuevo proyecto de construcción de la OMPI”.
- 2009** Las asambleas de los Estados miembros aprobaron la nueva sala de conferencias como proyecto separado.
- 2011** Terminación del 96% del nuevo edificio; inauguración y comienzo del traslado y la ocupación por etapas.
- 2012** Rescisión amistosa y convenida conjuntamente de dos contratos con el contratista general por no haber cumplido estos los plazos acordados.

2013 La OMPI pasó a ocupar el lugar de un contratista general respecto del 4% restante (obras de terminación y reparación) hasta la terminación total del nuevo edificio.

La OMPI preparó por vez primera un Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura detallado y sostenible, de seis años de duración, para que fuera utilizado como mecanismo de planificación durante el período comprendido entre 2014 y 2019.

Proyecto de la UNESCO: renovación de la sede – el Plan Belmont*

1992-1996 Se realizaron evaluaciones del estado gravemente deteriorado de las instalaciones, construidas en 1955, de resultas de un inadecuado mantenimiento.

1999 Preparación de un anteproyecto para una importante renovación de la sede.

2000 El Consejo Ejecutivo aprobó el establecimiento de un Comité Directivo para que actuase como propietario del proyecto y un Comité de la Sede para que actuase como equipo de dirección del proyecto.

2004 Adjudicación de los contratos para las obras de arquitectura e ingeniería.

2005 Adjudicación del principal lote de contratos a una empresa de construcción.

2006 Rescisión del contrato con la empresa de construcción mediante un memorando de entendimiento como consecuencia del empeoramiento de sus servicios.

2008 Firma de un contrato con una nueva empresa de construcción.

2009 Terminación del 38% de las obras de renovación.

2011 Presentación a la Conferencia General de un Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura para renovar el resto de los locales de la UNESCO, con estimaciones de costos de más de 300 millones de euros.

* El proyecto toma el nombre de Joseph Belmont, experto en obras públicas, a quien designó el país anfitrión para que prestara sus servicios.

Proyecto del OIEA: mejora de la capacidad de los servicios analíticos de salvaguardias

2007 El OIEA informó a su Junta de Gobernadores de un posible problema en relación con la sostenibilidad del Laboratorio Analítico de Salvaguardias.

2008 Se presentó a la Junta de Gobernadores un proyecto titulado “Mejora de la capacidad de los laboratorios de los servicios analíticos de salvaguardias”. Posteriormente se realizaron estudios de viabilidad por consultores.

2010 Se constituyó un equipo de dirección del proyecto que preparó un plan maestro de referencia general de los tres entregables del proyecto para la mejora de las capacidades de los laboratorios de los servicios analíticos de salvaguardias:

1. Ampliación del Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales;
2. El Laboratorio de Material Nuclear;

3. Mejoras de la infraestructura de la seguridad.

Se formalizó un contrato para el diseño y la construcción de la ampliación del Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales, cuyo diseño conceptual fue aprobado en mayo y cuya construcción comenzó en junio.

2011 El Laboratorio Limpio del Laboratorio de Muestras Ambientales fue concluido a tiempo a un costo ligeramente inferior al presupuestado y fue inaugurado/abierto.

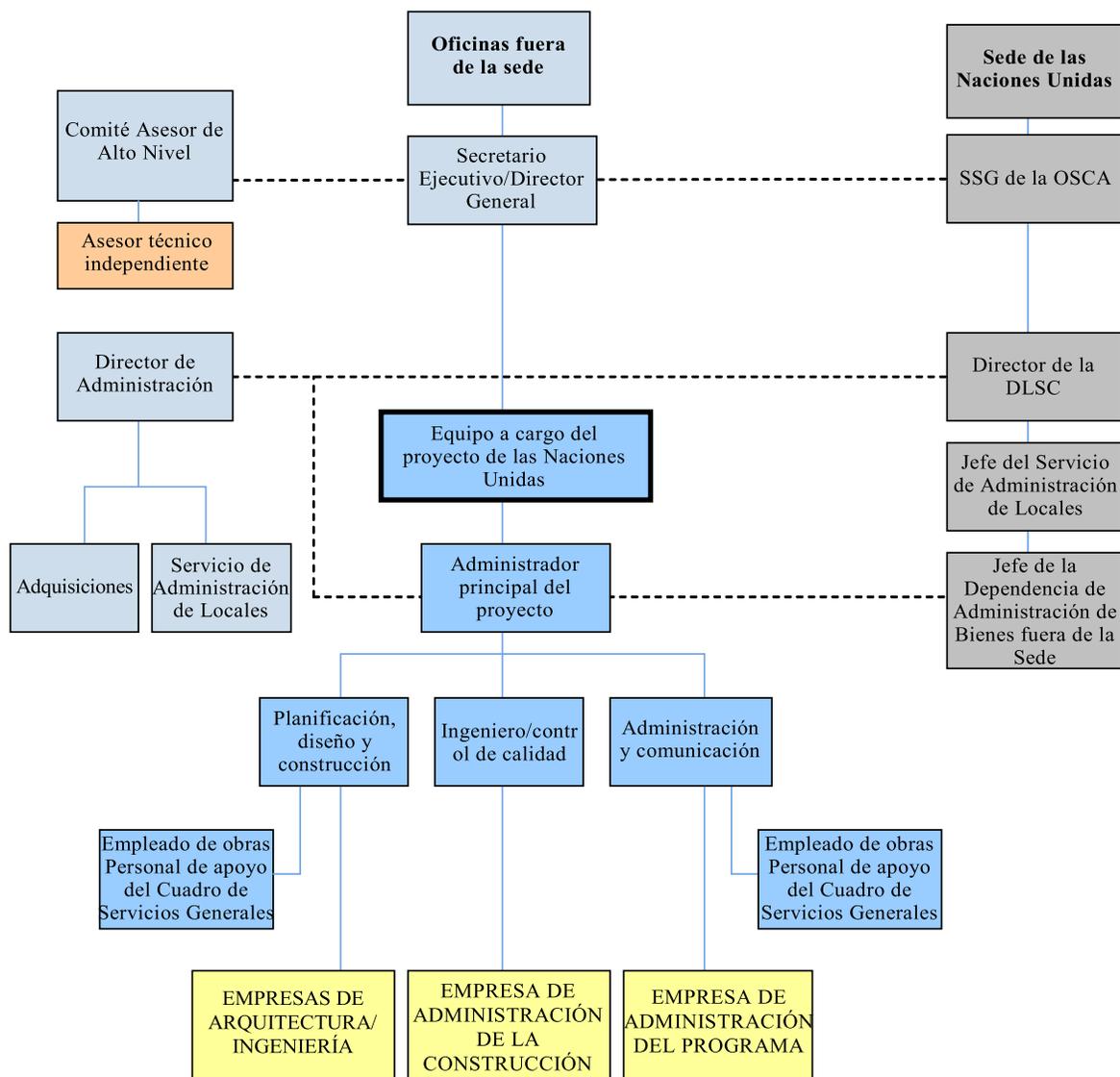
La construcción del nuevo Laboratorio de Material Nuclear dio comienzo a mediados de 2011 y su terminación con miras a su utilización está prevista para 2014.

2013 Los otros dos proyectos para la mejora de la capacidad de los laboratorios de los servicios analíticos de salvaguardias se mantienen dentro de su objetivo, con una terminación del 85% para el entregable 2 y del 41% para el entregable 3.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna del OIEA realizó una auditoría interna sobre la gestión del proyecto de mejora de la capacidad de los laboratorios de los servicios analíticos de salvaguardias; el informe de auditoría no había sido publicado en el momento de la preparación del presente examen.

Anexo III

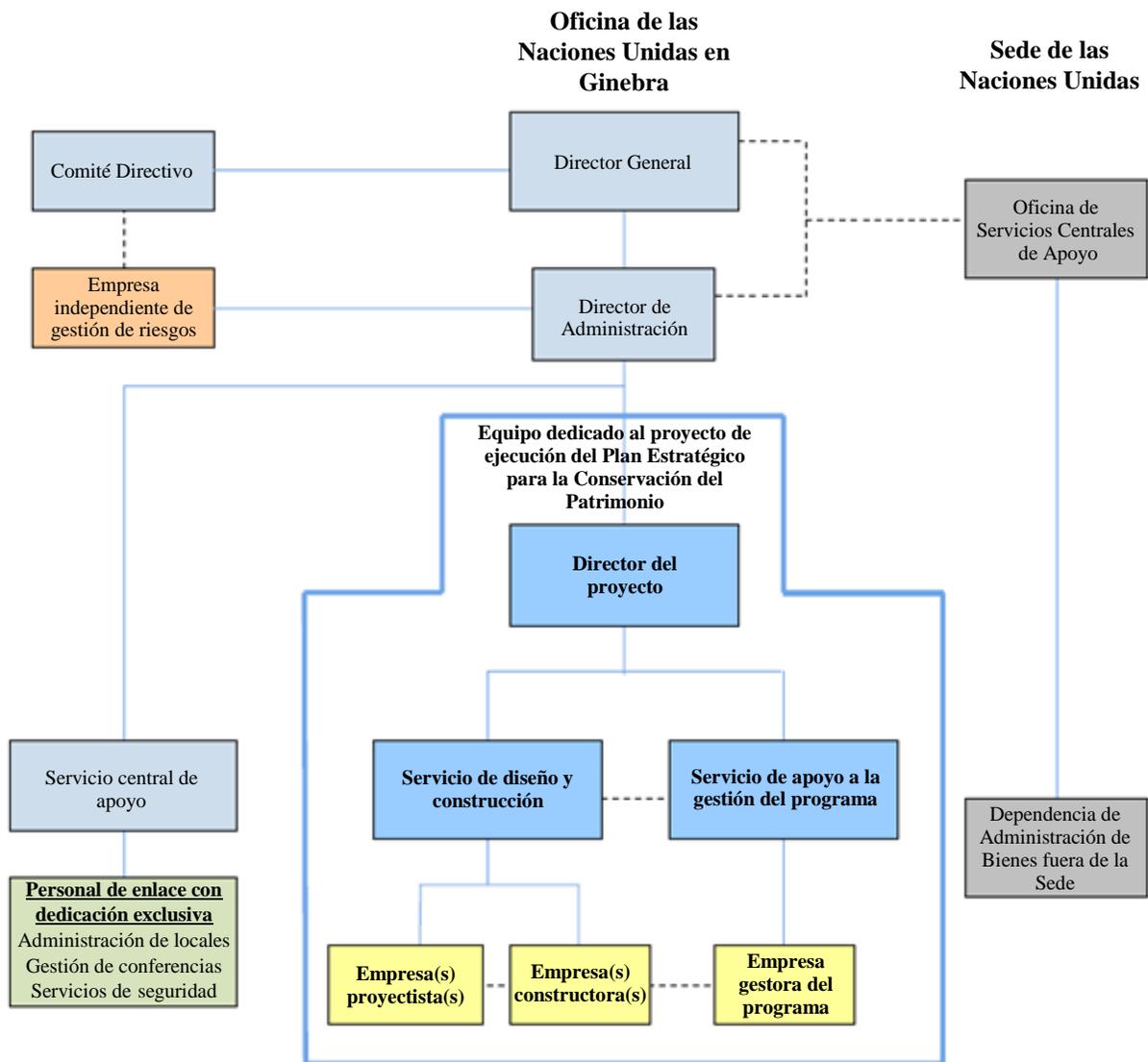
Estructura de gobernanza sugerida



Fuente: Naciones Unidas, 2012 Draft Guidelines for Management of Overseas Construction Projects.

Anexo IV

Estructura de gobernanza del Plan Estratégico para la Conservación del Patrimonio



Fuente: “Plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra”, A/68/372, anexo III, 2013.

Anexo V

Visión general de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2014/3

| Informe | Efecto deseado | Naciones Unidas y sus fondos y programas | | | | | | | | | | | | | | Organismos especializados y OIEA | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|----------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----|
| | | JIE | Naciones Unidas* | UNCTAD | CCI | PNUD | PNUMA | UNFPA | ONU-Hábitat | ACNUR | UNICEF | UNODC | UNOPS | OOPS | ONU-Mujeres | PMA | FAO | OIEA | OACI | OIT | OMI | UIT | ONUSIDA | UNESCO | ONUDI | OMT | UPU | OMS | OMPI | OMM |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Para la adopción de medidas | | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Para información | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Recomendación 1 | e | E | | | E | | | | E | | | E | E | | E | | E | | E | E | E | E | E | | E | E | E | E | E | |
| Recomendación 2 | e | L | | | L | | | | L | | | L | L | | L | | L | | L | L | L | L | L | | L | L | L | L | L | |
| Recomendación 3 | c, b | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recomendación 4 | b, d | E | | | E | | | | E | | | E | E | | E | | E | | E | E | E | E | E | | E | E | E | E | E | |

Leyenda: **L:** Recomendación para la adopción de decisiones por el órgano legislativo.
E: Recomendación para la adopción de medidas por el ejecutivo.
: La recomendación no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto deseado: **a:** mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; **b:** difusión de buenas/mejores prácticas; **c:** mejora de la coordinación y la cooperación; **d:** refuerzo de la coherencia y la armonización; **e:** mejora del control y del cumplimiento; **f:** mejora de la eficacia; **g:** considerables ahorros financieros; **h:** mejora de la eficiencia; **i:** otros efectos.

* Abarca todas las entidades señaladas en el documento ST/SGB/2002/11, a excepción de la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.