

# **Informe de la Junta de Auditores**

**correspondiente al ejercicio terminado el 31 de  
diciembre de 2015**

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



**Naciones Unidas • Nueva York, 2016**

---

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 2 de noviembre de 2016.



*Nota*

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

## Índice

	<i>Página</i>
Carta de envío .....	4
Plan maestro de mejoras de infraestructura: datos clave .....	5
Resumen .....	6
A. Antecedentes .....	11
B. Situación financiera del proyecto .....	13
C. Calendario y alcance del proyecto .....	23
D. Gestión del recinto .....	32
E. Maximizar los beneficios del recinto renovado	36
F. Agradecimientos .....	41
<b>Anexos</b>	
I. La experiencia adquirida con el plan maestro de mejoras de infraestructura .....	42
II. Calendario de los principales acontecimientos en el plan maestro de mejoras de infraestructura vigente en marzo de 2016 .....	81
III. Estado de aplicación de las recomendaciones .....	82

---

Carta de envío

**Carta de fecha 30 de junio de 2016 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Presidente de la Junta de Auditores**

Tengo el honor de remitirle adjunto el informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2015.

*(Firmado)* **Mussa Juma Assad**  
Contralor y Auditor General de la República Unida de Tanzania  
Presidente de la Junta de Auditores

---

## **Plan maestro de mejoras de infraestructura: datos clave**

### **Costo**

**2.310 millones de dólares**

Costo final previsto del plan maestro de mejoras de infraestructura

**45 millones de dólares**

Costo estimado de las obras restantes que se han de completar para diciembre de 2016

### **Alcance**

**Edificio de la Secretaría**

Se terminó en mayo de 2015

**Edificio de la Asamblea General**

La mayor parte de las obras se terminaron y entregaron en septiembre de 2014

**Edificio de conferencias**

La mayor parte de las obras se terminaron en febrero de 2013

**Edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur**

Fueron retirados del alcance de las obras del plan maestro de mejoras de infraestructura en 2015

## Resumen

### Antecedentes

1. El plan maestro de mejoras de infraestructura, un proceso complejo de alto costo dirigido a modernizar los edificios de la Sede de las Naciones Unidas y aumentar su eficiencia operativa sin comprometer las operaciones cotidianas, está llegando a su fin. La Asamblea General aprobó el proyecto en 2002, con un presupuesto inicial de 1.877 millones de dólares y una fecha de finalización prevista de noviembre de 2013. La mayor parte de las obras de los edificios principales habían concluido en septiembre de 2014, el personal de las Naciones Unidas ha vuelto a ocupar estos edificios y la responsabilidad de la operación y el mantenimiento del recinto se ha transferido a la Administración. Actualmente se prevé que el costo final del proyecto sea de 2.310 millones de dólares y que los trabajos de construcción estén terminados a más tardar en diciembre de 2016. Se prevé la terminación administrativa final del proyecto y todos los contratos conexos en 2017.

2. Durante la ejecución del proyecto, los gastos han aumentado de manera imprevista debido a factores como la necesidad de eliminar grandes cantidades de amianto de los edificios, la adopción de requisitos de seguridad más estrictos y costosos y los efectos perjudiciales de la tormenta Sandy. En sus informes, la Junta ha señalado a la atención importantes deficiencias en la gestión de proyectos y el control de los costos y ha observado una serie de enseñanzas que pueden extraerse del proyecto (véase el **anexo I**). Debido a dificultades insuperables para cumplir los requisitos de seguridad, se eliminó del alcance del proyecto la remodelación y modernización previstas del edificio de la Biblioteca y el Anexo Sur.

3. Uno de los principales beneficios que se esperaba obtener con esa inversión era un entorno de trabajo más moderno, seguro y accesible, que utilizara la energía más eficientemente. En el **anexo II** se presenta una cronología de los acontecimientos más destacados a lo largo de la duración del proyecto.

### Alcance del informe

4. En su resolución 57/292, la Asamblea General pidió a la Junta de Auditores que presentara un informe anual sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura. Este es el 13° informe anual de la Junta al respecto y en él se evalúa el estado del proyecto al 31 de marzo de 2016. El informe se centra en los siguientes aspectos:

- Situación financiera (véase la secc. B);
- Calendario y alcance del proyecto (véase la secc. C);
- Gestión del recinto (véase la secc. D);
- Maximizar los beneficios del recinto renovado (véase la secc. E).

5. La auditoría se llevó a cabo en dos fases, una actualización provisional en diciembre de 2015 y una auditoría definitiva en marzo de 2016. Las solicitudes de información de auditoría se comunicaron antes de cada auditoría, pero la Administración no pudo proporcionar pruebas suficientes en algunos ámbitos. Por lo tanto, el presente informe se ha preparado sobre la base de la información disponible en el momento de la auditoría.

## Observaciones principales

### *Situación financiera*

6. **La Administración está decidida a completar el proyecto dentro de los límites de los recursos existentes y la Junta considera que ello es factible.** En su resolución 70/239, la Asamblea General solicitó al Secretario General que velase por que los costos de las actividades restantes se sufragaran con cargo a los recursos disponibles del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura. La Junta considera que pueden obtenerse economías suficientes de los contratos existentes durante el proceso de terminación para permitir que el proyecto se finalice con los recursos existentes. Sin embargo, en el marco de los arreglos actuales no es posible determinar de qué forma se logran las economías, ya que no hay suficiente transparencia en la presentación de informes sobre su utilización.

7. **Los principales riesgos para la finalización de las actividades restantes del proyecto sin superar el costo final previsto están relacionados con a la demora en la finalización de los contratos y la necesidad conexa de controlar los costos de apoyo de consultoría.** En marzo de 2016, el contrato de consultoría de gestión de programas se había enmendado 36 veces, ampliando la fecha final de diciembre de 2011 a diciembre de 2016, y aumentando el monto máximo total de 15,9 millones de dólares a 59,0 millones de dólares. Debido a la gran dependencia de consultores expertos, es probable que también se necesite el apoyo de consultores en 2017, lo que aumentaría más esos costos. La Administración también infringió las normas sobre adquisiciones durante sus prórrogas de los contratos de servicios de consultoría en 2015, que desde entonces ha rectificado.

8. **El contratista principal ha presentado una notificación de arbitraje contra las Naciones Unidas por la que solicitó indemnización en caso de que sea necesario liquidar reclamaciones importantes de sus subcontratistas. La Administración considera que no tiene responsabilidad con respecto a esta reclamación y que una acción contra las Naciones Unidas no tendría éxito.** Si se planteara efectivamente una reclamación contra las Naciones Unidas, el costo final del proyecto aumentaría, puesto que no hay provisiones para reclamaciones de este tipo en el presupuesto. La Administración ha contratado abogados externos para defender sus intereses en la controversia entre los contratistas. La Administración no está en condiciones de predecir el momento y el resultado de esos arbitrajes pendientes con ningún grado de certeza.

### *Calendario y alcance del proyecto*

9. **El plan revisado para completar las obras de construcción principales resultó poco realista y es necesario volver a adoptar la anterior disciplina de gestión del proyecto.** La reducción del equipo del proyecto y del número de personal experto, agravada por la carga de trabajo adicional resultante de la aplicación de Umoja, se tradujo en un menor nivel de disciplina y supervisión de la gestión del proyecto en 2015. No pudo proporcionarse un plan actualizado y consolidado del proyecto para la auditoría, no se habían actualizado los registros de riesgos y tampoco estuvieron disponibles los informes de gestión clave anteriormente disponibles en la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, como los informes mensuales sobre los costos. La Administración también revisó su estrategia de adquisiciones para completar los trabajos en la rampa de servicio, lo que redujo el nivel previsto de la competencia por los contratos, aumentando al mismo tiempo el costo global.

10. **Debido en parte a la actual controversia entre el contratista principal y el subcontratista, es poco probable que la Administración logre la terminación administrativa del proyecto antes de 2017. Todas las obras de construcción pendientes, entre ellas la demolición del edificio provisional del jardín norte, el trabajo en las entradas de servicio y el acondicionamiento de las zonas verdes, deberían concluirse a más tardar en diciembre de 2016.** Para marzo de 2016, no se había obtenido la certificación final para los sótanos y los edificios de conferencias y de la Asamblea General, aunque estaban plenamente ocupados. En total, seguían abiertos 10 contratos de precio máximo garantizado, y un número significativo de subcontratos aún no se habían finalizado y pagado en su totalidad. Antes de su cierre en julio de 2015, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura preveía que todas estas tareas se completarían en octubre de 2015. Esto no se logró y actualmente se prevé que el proyecto finalice en 2017. En el momento de redactar el presente informe, se estaban llevado a cabo la demolición del edificio provisional del jardín norte, el acondicionamiento de las zonas verdes y obras importantes en las entradas de servicio de las calles 42 y 48; todo esto estaba bien encaminado para concluir en 2016.

11. **No se ha avanzado en la elaboración de nuevas propuestas para la renovación de los edificios de la Biblioteca y del Anexo Sur, que se retiraron del ámbito del plan maestro de mejoras de infraestructura en 2015.** La Administración informó a la Junta de que solo se prepararían propuestas exhaustivas una vez que la Asamblea General adoptase una decisión sobre la cuestión de los locales a largo plazo en Nueva York. Se adoptaron soluciones provisionales por un costo de 13 millones de dólares, que se sufragaron con cargo al presupuesto.

#### *Gestión del recinto*

12. **Se ha llevado a cabo la transición de la fase de construcción a la de gestión de las operaciones cotidianas y el recinto está funcionando de manera eficaz.** Aunque cada año el servicio de asistencia a los usuarios del Servicio de Administración de Locales recibe casi 20.000 solicitudes, la mayoría son de rutina y no ha habido grandes quejas, incidentes críticos o interrupciones de las operaciones. En 2017, la Administración tiene la intención de contratar a una empresa especializada para que examine su estrategia de mantenimiento del recinto renovado. Esto ofrecerá la oportunidad de evaluar el equilibrio entre la externalización y la prestación interna de servicios para velar por que los recursos se utilicen de la mejor manera. Todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre un plan de mantenimiento del recinto a largo plazo.

#### *Maximizar los beneficios del recinto renovado*

13. **La Administración aún no ha evaluado si el recinto renovado ha alcanzado sus objetivos de eficiencia energética, pero esto parece probable.** En enero de 2016 se dejó de suministrar energía y agua al edificio provisional del jardín norte, y el nuevo sistema de presentación de informes sobre el medio ambiente estará en línea en abril de 2016. Por lo tanto, la Administración estará en condiciones de demostrar los beneficios de la eficiencia energética en 2017, utilizando datos de 12 meses de las facturas de los servicios públicos en enero de 2017, y de 12 meses del sistema de presentación de informes sobre el medio ambiente en abril de 2017.

14. **La Administración se propone optimizar la utilización del recinto renovado mediante la introducción de un lugar de trabajo flexible.** Utilizar de la mejor manera posible el espacio de oficinas disponible en el recinto renovado permitirá aumentar la rentabilidad de la considerable inversión realizada por los Estados Miembros. La Administración reconoce que el espacio podría utilizarse de manera más eficiente en la Sede y ha propuesto acoger a 800 funcionarios más en el edificio de la Secretaría. A pesar de los recientes aumentos en los costos previstos de la adopción de un lugar de trabajo flexible, el análisis de rentabilidad que ofrece a los Estados Miembros es convincente y debería amortizarse en unos cinco años. La fuerte resistencia demostrada por algunos directivos superiores socava el proyecto y podría aumentar considerablemente los gastos en locales.

#### **Conclusión general**

15. El plan maestro de mejoras de infraestructura se encuentra en su fase final después de casi 14 años y una inversión de 2.300 millones de dólares. Se han concluido todas las grandes actividades de adquisición y las obras de construcción importantes; hay obras pendientes en curso y se continúa con el cierre administrativo de contratos terminados. Los efectos de acontecimientos imprevistos y el historial de estimaciones inexactas de los gastos han contribuido a que haya sobrecostos y demoras importantes en el proyecto, pero la Administración debería concluir las actividades restantes dentro del presupuesto previsto para el 31 de diciembre de 2016. La fecha de terminación definitiva y el cierre administrativo del plan maestro de mejoras de infraestructura es menos cierto, y probablemente ocurra en 2017.

16. La Administración debe gestionar los riesgos residuales en todo el proyecto y mantener la disciplina de gestión del proyecto para asegurar que este se complete sin tropiezos de conformidad con los plazos y el presupuesto previstos actualmente. En particular, la Administración debería mantener un estrecho control de los costos, incluidos los de consultoría, priorizar sus esfuerzos para realizar todos los beneficios de las inversiones de los Estados Miembros en el plan maestro de mejoras de infraestructura y garantizar que cuente con planes de mantenimiento creíbles para preservar el valor pleno de la significativa inversión en el recinto.

#### **Recomendaciones**

17. **La Junta recomienda que la Administración:**

a) **Fortalezca el enfoque de la gestión del proyecto para la finalización en 2017 mediante lo siguiente: a) la actualización del costo final previsto de cada subproyecto; b) la actualización del plan del proyecto a fin de incluir todos los hitos fundamentales, las actividades del proyecto y las necesidades de recursos; y c) la actualización del registro de riesgos presupuestados para reflejar la etapa en curso del proyecto;**

b) **Aplice las nuevas directrices de gestión de proyectos elaboradas recientemente por la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo para ofrecer garantías de la adecuación de los actuales arreglos de gestión de proyectos para el plan maestro de mejoras de infraestructura;**

c) Se centre en la realización de la totalidad de los beneficios potenciales de la inversión realizada en el plan maestro de mejoras de infraestructura y se asegure de que se haga un uso óptimo del nuevo entorno de trabajo moderno para reducir la utilización de costosos locales alquilados;

d) Realice un análisis detallado de los datos operacionales y los fallos en la construcción para ayudar a elaborar un estudio de viabilidad sólido para su presentación a la Asamblea General en apoyo de sus proyectos de presupuesto de mantenimiento anual y a largo plazo;

e) Presente un análisis preliminar de los datos de los servicios públicos después del cierre del edificio provisional del jardín norte a la Asamblea General en la parte principal del septuagésimo primer período de sesiones, y datos correspondientes a un año completo, listos para la auditoría, en la continuación del período de sesiones.

18. La Administración aceptó todas las recomendaciones de la Junta.

## A. Antecedentes

### El proyecto y sus objetivos

1. El plan maestro de mejoras de infraestructura es un proceso complejo y muy costoso dirigido a modernizar, asegurar y preservar el recinto de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, sin comprometer las operaciones cotidianas. El alcance del proyecto aprobado incluyó:

- La renovación de los cinco edificios principales y del amplio complejo de sótanos;
- La construcción de un edificio provisional seguro en el jardín norte para albergar ciertas actividades que normalmente se llevarían a cabo en los edificios de la Asamblea General, de conferencias y la Secretaría durante su renovación, y la demolición de este edificio una vez finalizadas las obras de renovación;
- El traslado del personal hacia y desde el espacio temporal de oficinas habilitado en la ciudad de Nueva York, con más de 10.000 traslados de personal.

2. El resultado previsto del proyecto (véase A/55/117) era un recinto de la Sede:

- Eficiente en el consumo de energía, sin materiales peligrosos y acorde con los códigos de construcción, protección contra incendios y seguridad de la ciudad anfitriona;
- Plenamente accesible para todas las personas;
- Que cumpliera todos los requisitos razonables de seguridad en las circunstancias actuales;
- En que se preservara la arquitectura original en la mayor medida posible.

3. La Asamblea General aprobó los objetivos originales del proyecto en 2002 (véase la resolución 57/292) y el presupuesto inicial de 1.877 millones de dólares en 2006 (véase la resolución 61/251). En 2007 se aprobó una estrategia acelerada, que supuso un aumento de los costos pero una disminución del período de renovación a fin de reducir al mínimo la interrupción de las operaciones de las Naciones Unidas. En marzo de 2015, se suprimió oficialmente del alcance del proyecto los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur (resolución 69/274 A) debido a problemas de seguridad y financieros.

4. El Secretario General Adjunto de Gestión es el responsable superior del proyecto. En 2003 las Naciones Unidas establecieron la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura para gestionar la ejecución del proyecto, en colaboración con otras partes de la Administración.

### Novedades registradas desde el último informe de la Junta

5. Desde el último informe de la Junta:

- El costo final previsto del proyecto se ha mantenido prácticamente sin cambios, en 2.310 millones de dólares;

- La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura se cerró el 31 de julio de 2015, un mes más tarde de lo previsto. Un equipo integrado del proyecto formado por ocho funcionarios de las Naciones Unidas y 20 consultores de gestión de programas se transfirió a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo con el fin de dar cierre administrativo a los contratos restantes del contratista principal y gestionar el resto de las obras de infraestructura;
- La demolición del edificio provisional del jardín norte comenzó en enero de 2016, y se espera que se complete a más tardar en mayo de 2016. También ha comenzado la labor conexas de acondicionamiento de las zonas verdes, que ha de completarse a más tardar en noviembre de 2016;
- Las actividades de adquisición para las obras en las calles 42 y 48 se habían completado para marzo de 2016 y está previsto que las labores conexas se hayan concluido para diciembre de 2016;
- En abril de 2016 se finalizaron las soluciones provisionales para reubicar funciones anteriormente situadas en los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur, incluidos los servicios de comedores y las obras conexas.

#### Recomendaciones anteriores

6. De las 11 recomendaciones pendientes que figuran en los informes anteriores de la Junta, todas ellas aceptadas por la Administración, 3 (el 27%) se aplican, 4 (el 37%) están en vías de aplicación, 3 (27%) no se han aplicado y 1 (9%) fue cerrada por la Junta y sustituida por una recomendación contenida en el párrafo 17 a) del resumen (véase el **cuadro 1**). En el **anexo III** se sintetizan de forma más detallada las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones anteriores de la Junta.

Cuadro 1

#### Estado de la aplicación de las recomendaciones

	<i>Aplicada totalmente</i>	<i>En vías de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivada por la Junta</i>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Porcentaje	27	37	27	0	9

Fuente: Junta de Auditores.

7. En los últimos tres bienios, la Junta ha formulado 42 recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión y la gobernanza del proyecto. La Administración ha respondido positivamente a algunas de las recomendaciones, pero en varios ámbitos ha hecho progresos limitados, aunque observamos que, más recientemente, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo ha llevado a cabo esfuerzos para garantizar que estas recomendaciones se apliquen a otros proyectos de infraestructura.

## B. Situación financiera del proyecto

8. En la sección B se ofrece información actualizada sobre la situación financiera del proyecto en marzo de 2016. En el **cuadro 2** se comparan los costos previstos actuales del plan maestro de mejoras de infraestructura con el presupuesto aprobado total y el sobrecosto total calculado por la Junta. Se necesitarán 45 millones de dólares más de gastos para concluir las obras de construcción del plan maestro de mejoras de infraestructura, que se encuentra en su fase final. El costo final previsto de obras de construcción es de 2.150 millones de dólares. Aunque el proyecto se halla en su fase final y sigue bien encaminado para concluir en diciembre de 2016, se siguen registrando cambios significativos de las estimaciones detalladas de los costos y sufriendo retrasos en la conclusión de las actividades de proyectos.

Cuadro 2

### Estimación de los costos finales y presupuesto en marzo de 2016

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Costos del proyecto (construcción)<sup>a</sup></i>	<i>Costos asociados</i>	<i>Centro de datos secundario</i>	<i>Presupuesto y costos totales</i>
Presupuesto aprobado	1 876 700			
Donaciones	14 322			
Reorganización del espacio para mejorar la seguridad	100 000			
Contribución para el centro de datos secundario			4 228	
<b>Presupuesto consolidado</b>	<b>1 991 022</b>		<b>4 228</b>	<b>1 995 250</b>
Costo final previsto	2 050 383			
Reorganización del espacio para mejorar la seguridad	100 000			
Costos asociados		139 747		
Centro de datos secundario			19 393	
<b>Costo final total previsto</b>	<b>2 150 383</b>	<b>139 747</b>	<b>19 393</b>	<b>2 309 523</b>
<b>Sobrecostos previstos</b>	<b>159 361</b>	<b>139 747</b>	<b>15 165</b>	<b>314 273</b>
Porcentaje por encima del presupuesto consolidado	8%		359%	16%

Fuente: datos proporcionados por la Administración.

<sup>a</sup> Los costos de construcción no incluyen el costo estimado de 65 millones de dólares para la renovación de la Biblioteca y el Anexo Sur.

### Presupuesto

9. No se ha modificado el presupuesto consolidado de 1.995 millones de dólares, de los cuales 1.991 millones de dólares están relacionados con el proyecto de construcción principal y 4 millones de dólares, con el centro de datos secundario. Los costos asociados, como el aumento de las necesidades en materia de seguridad,

no se detectaron en el inicio y, aunque fueron autorizados por la Asamblea General, no se les ha asignado presupuesto. La Administración también informa de un pequeño aumento de 410.000 dólares en donaciones voluntarias de un Estado Miembro y un aumento equiparable de los gastos.

### **Sobrecosto**

10. Las causas de los 159,36 millones de dólares (8%) de sobrecostos en la construcción se produjeron en períodos anteriores. Como se detalló en informes anteriores de la Junta, los sobrecostos se referían principalmente a los cambios en la estrategia de construcción que redundaron en un aumento de los honorarios profesionales y de los costos de los locales provisionales, y acontecimientos imprevistos, como las normas de seguridad revisadas y más costosas y los efectos perjudiciales de la tormenta Sandy. El proyecto también tiene una historia de inexactitud de las estimaciones de costos.

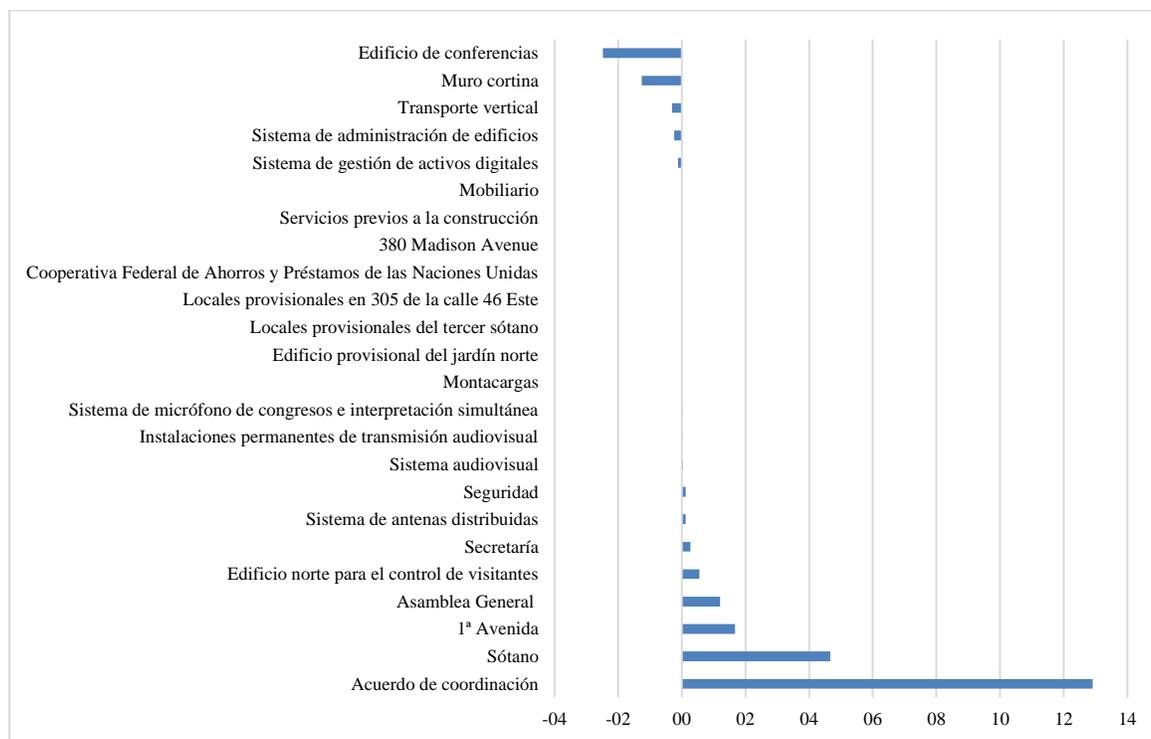
11. El costo de construcción final previsto excluye las obras planificadas inicialmente para los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur, con un costo estimado de 65 millones de dólares, que fueron suprimidas del alcance del proyecto en marzo de 2015. El costo final previsto de las obras de construcción es, entonces, superior al previsto inicialmente pese a que el alcance del proyecto se ha reducido (a saber, la renovación de tres edificios en lugar de cinco). En total, incluidos los costos asociados, la Junta calcula sobrecostos de 314,27 millones de dólares en total, lo que equivale al 16% del total del presupuesto consolidado.

#### *a) Costo de las obras del contratista principal*

12. El costo final previsto de las obras del contratista principal ha aumentado en más de 17 millones de dólares desde el último informe de la Junta. En junio de 2015, la Administración estimó que el costo total de los 24 contratos de precio máximo garantizado ascendía a 1.687 millones de dólares. En marzo de 2016, se estimó que el costo total sería de 1.704 millones de dólares. En el **gráfico I** se muestra que los principales aumentos son de 12,9 millones de dólares para el acuerdo de coordinación, que ahora incluye provisiones para obras de la calle 42, y de 4,7 millones de dólares para las obras en los sótanos.

13. La Administración informó posteriormente a la Junta de que, desde que se realizó la auditoría, el costo final previsto estimado de los 24 contratos de precio máximo garantizado había disminuido a 1.700 millones de dólares.

Gráfico 1  
**Cambios de los costos finales previstos de los contrato  
(junio de 2015 a marzo 2016)**



Fuente: análisis efectuado por la Junta a partir de los datos proporcionados por la Administración.

b) *Costo de las obras pendientes*

14. Aunque el costo final previsto del proyecto no ha cambiado, el **cuadro 3** muestra que sigue habiendo una volatilidad considerable en las estimaciones de gastos. El costo estimado de las obras de infraestructura pendientes ha aumentado en 1,1 millones de dólares a 36,2 millones de dólares desde el informe anterior de la Junta. El aumento de 2,1 millones de dólares para las obras de las calles 42 y 48 se debe principalmente a un cambio en el enfoque de adquisiciones que supone pagar el contratista principal una prima de aproximadamente 1,5 millones de dólares para asumir la responsabilidad de la gestión de las obras en la calle 42 de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo (véase la sección C). Es probable que se obtengan economías por valor de 2,8 millones de dólares, ya que la oferta ganadora para la demolición del edificio provisional del jardín norte y el acondicionamiento de las zonas verdes fue de 16,8 millones de dólares, en comparación con la estimación revisada de 19,4 millones de dólares.

**Cuadro 3**  
**Costo estimado de las obras residuales**

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Costo estimado en junio de 2015</i>	<i>Costo estimado en marzo de 2016</i>	<i>Cambio</i>
Trabajos en la rampa de servicio de las calles 42 y 48 <sup>a</sup>	14,7	16,8	+2,1
Demolición del edificio provisional del jardín norte y acondicionamiento de las zonas verdes <sup>b</sup>	20,4	19,4	-1,0
<b>Total</b>	<b>35,1</b>	<b>36,2</b>	<b>+1,1</b>

*Fuente:* datos proporcionados por la Administración.

<sup>a</sup> Aunque inicialmente iban a licitarse de manera competitiva en un único contrato, la obra de la calle 42 fue otorgada al contratista principal mientras la de la calle 48 estuvo sujeta a una competencia abierta. Ambos contratos deben ser ejecutados por un monto máximo de 16,8 millones de dólares.

<sup>b</sup> Se había previsto inicialmente que debían gestionarse mediante dos contratos separados, pero la Administración optó por un único contrato para reducir el tiempo de contratación.

*c) Costo de las soluciones provisionales*

15. En el momento en que se redactó el informe anterior de la Junta, el costo estimado de las soluciones provisionales para el edificio de la Biblioteca y el Anexo Sur, junto con las obras en el tercer sótano, era de 14 millones de dólares. El **cuadro 4** muestra que el costo previsto de las soluciones provisionales para funciones que anteriormente se situaban en los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur ha disminuido en 1,5 millones de dólares, aunque ha habido un aumento de 100.000 dólares en el costo estimado de las obras en el tercer sótano. La Administración no ha podido dar una explicación completa de las razones por las que ha gastado considerablemente menos de lo presupuestado, pero confirmó que sigue existiendo una previsión de gastos de 5,1 millones de dólares hasta diciembre de 2016.

**Cuadro 4**  
**Cambios en los costos de las soluciones provisionales**

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Costo estimado en 2015</i>	<i>Costo estimado en marzo de 2016</i>	<i>Cambio</i>	<i>Situación en marzo de 2016</i>
Reubicación de las funciones de la cafetería del Anexo Sur	5,0	4,3	-0,7	Finalizado
Renovación limitada del edificio de la Biblioteca	4,0	3,1	-0,9	Finalizado
Equipamiento del tercer sótano del edificio del anexo del jardín norte	5,0	5,1 <sup>a</sup>	+0,1	En construcción
<b>Total</b>	<b>14,0</b>	<b>12,5</b>	<b>-1,5</b>	

*Fuente:* datos proporcionados por la Administración.

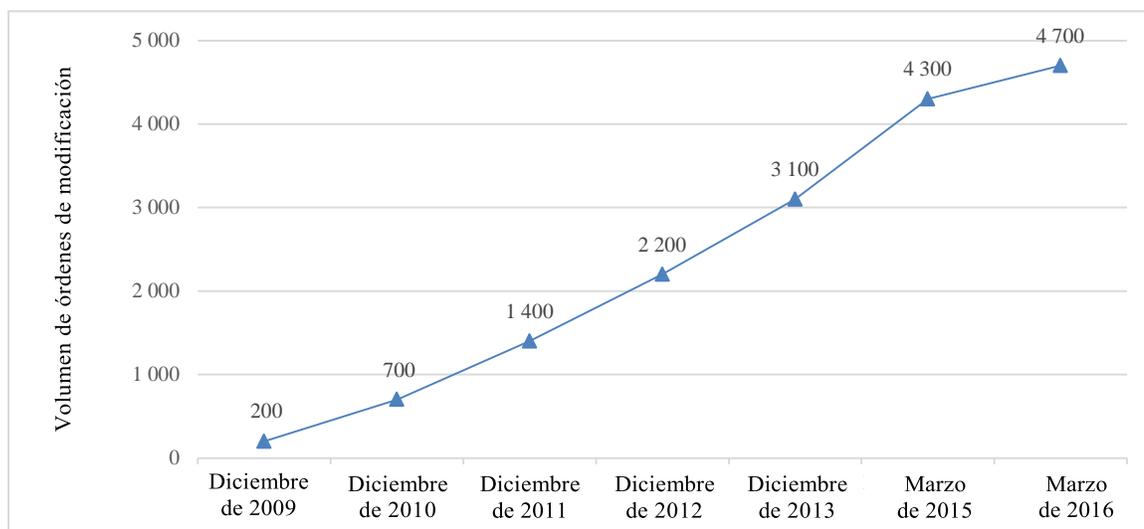
<sup>a</sup> Los costos para la construcción en el edificio del anexo del jardín norte en 2016 son una previsión; las demás cifras corresponden a costos reales.

16. En su resolución 69/274 A, la Asamblea General solicitó al Secretario General que le presentase las futuras propuestas relativas a la renovación de los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur como proyectos separados, fuera del ámbito de aplicación del plan maestro de mejoras de infraestructura. No obstante, no ha habido avances desde entonces. La Administración señala que, dado el actual entorno de seguridad y la imposibilidad de adaptar de manera eficaz en función de los costos los edificios para que puedan cumplir normas más estrictas en relación con las explosiones de bombas, no se prepararán propuestas futuras exhaustivas hasta tanto la Asamblea General adopte una decisión sobre la cuestión de los locales a largo plazo en Nueva York. Sin embargo, la Administración ha llevado a cabo algunas modificaciones de los edificios con un costo de 3,1 millones de dólares, incluida la construcción de un muro cortina, para permitir la ocupación limitada de los edificios.

### Órdenes de modificación

17. Como se indicó en informes anteriores, ha habido un gran número de órdenes de modificación de los contratos porque la Administración empezó las obras de construcción utilizando diseños incompletos, en lugar de esperar a completar los proyectos básicos detallados (véase el **anexo I**). El enfoque añadió cierto grado de riesgo e incertidumbre; en el **gráfico II** se muestra que en marzo de 2016 había unas 4.700 órdenes de modificación con un valor total de 497 millones de dólares. Se aprobaron alrededor de 400 órdenes de modificación entre marzo de 2015 y marzo de 2016. El total excluye a unas 140 órdenes de modificación que la Administración aprobó pero que no se convirtieron en modificaciones oficiales de los contratos debido a una controversia entre el contratista principal y un subcontratista (véase la secc. C). La Administración no pudo proporcionar a la Junta el valor de esas órdenes de modificación, pero desde entonces ha estimado que no excederá de 3,7 millones de dólares.

Gráfico II  
Volumen de órdenes de modificación



Fuente: análisis efectuado por la Junta a partir de los datos proporcionados por la Administración.

### **Economías en los contratos de construcción**

18. La Administración ha reciclado economías derivadas de contratos de construcción para sufragar los costos en otras esferas del proyecto. En marzo de 2013, la Junta identificó un total estimado de 20 millones de dólares de ahorros previstos en virtud de contratos de precio máximo garantizado, de los cuales 10 millones de dólares se utilizarían para financiar otros gastos del proyecto (véanse A/68/5 (Vol. V), párr. 34, y A/69/5 (Vol. V), párr. 19). En junio de 2015, la Administración estimó que ahorraría un total acumulado de 39,5 millones de dólares de sus obligaciones con el contratista principal hasta el final del proyecto, lo que en marzo de 2016 se revisó al alza a 42,2 millones de dólares.

19. Esta forma de reciclaje de ahorro ha permitido a la Administración reducir al mínimo la necesidad de aumentar las cuotas de los Estados Miembros y ha permitido absorber los sobrecostos en algunas esferas del proyecto. Esas economías también financiaron algunas obras que no formaban parte del plan inicial del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura (por ejemplo, la construcción de nuevas instalaciones para la cafetería). Sin embargo, la reutilización de esas economías no se ha informado de manera transparente a los Estados Miembros y la Administración ha tenido libertad para emplearlas donde lo considerara más necesario. La Administración informó a la Junta de que, una vez que se hubieran completado todas las obras y no se introdujeran cambios, se devolverían los saldos restantes.

### **Reclamación contra el contratista principal**

20. Como se señaló en informes anteriores, es posible que surjan controversias contractuales y reclamaciones hacia el final de los proyectos de construcción. En julio de 2015, el contratista principal presentó una notificación de arbitraje contra las Naciones Unidas por la que solicitó una indemnización en caso de que fuera necesario liquidar una reclamación importante de uno de sus subcontratistas. El subcontratista afirma que, durante todo el período de su labor en el plan maestro de mejoras de infraestructura, el contratista principal, las Naciones Unidas y sus arquitectos, ingenieros, directores de programa y otros consultores introdujeron un número extraordinario de adiciones y cambios en el alcance, el carácter, el calendario y la secuencia de su trabajo. Afirma también que, como resultado directo de estos cambios, fue obligado a realizar su labor sin respetar la secuencia y en una forma acelerada e ineficiente, con lo que incurrió en una cantidad considerable de gastos no compensados.

21. La Administración ha rechazado la solicitud del contratista principal de que se lo indemnizara en relación con la reclamación planteada en su contra por el subcontratista. Sin embargo, la Oficina de Asuntos Jurídicos ha contratado a abogados externos, financiados con cargo al presupuesto del proyecto, para defender los intereses de las Naciones Unidas en el proceso de arbitraje. En caso de que la reclamación de indemnización prospere, serían necesarios fondos adicionales en función del monto que se otorgue al subcontratista. Tras la auditoría, la Administración informó a la Junta de que un segundo subcontratista estaba también en conflicto con el contratista principal.

### **Provisión de recursos para la finalización del proyecto**

22. En su 11° informe anual sobre el proyecto (A/69/5 (Vol. V)), la Junta recomendó que la Secretaría aclarase a la Asamblea General, durante la parte principal de su sexagésimo noveno período de sesiones, cuáles elementos dentro del ámbito del proyecto no se entregarían en el marco del plan maestro de mejoras de infraestructura y elaborase un plan en relación con su ejecución y las posibles consecuencias presupuestarias. En respuesta a esto, en el 12° informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/69/360) se afirmó que después de junio de 2015 la responsabilidad de ciertas actividades de renovación posteriores a la construcción comprendidas en el proyecto original, junto con otras tareas administrativas, se traspasaría de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo.

23. Antes de su cierre, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura elaboró planes para transferir un equipo básico de ocho funcionarios, tres contratistas y 20 consultores de la empresa de gestión de programas a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo para cerrar todos los contratos pendientes y gestionar las obras restantes. Se preveía que el equipo básico tuviera un costo adicional de 2,8 millones de dólares, financiado con cargo al presupuesto del proyecto. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna auditó el cierre de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y consideró que los planes para la transición eran satisfactorios. La transferencia de personal especializado mitigó el riesgo de que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo careciera de recursos de personal calificado suficiente para completar el proyecto dentro del tiempo y presupuesto previstos.

24. En la práctica, el plan revisado de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura para completar la construcción y cerrar todos los contratos de precio máximo garantizado resultó demasiado optimista. Se tardará al menos un año más de lo previsto para concluir y el alcance y la duración de las responsabilidades transferidas a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo es mayor de lo previsto inicialmente. Como resultado de ello, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo ha vuelto a evaluar los recursos necesarios para gestionar el proyecto hasta su conclusión.

25. En el **cuadro 5** se muestra el costo adicional de gestionar el proyecto hasta su conclusión; desde el cierre de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha aumentado de 2,8 millones de dólares a 6,6 millones de dólares, de los cuales unos 4,2 millones de dólares se incurrirán en 2016. Esto refleja un aumento significativo en la utilización prevista de los consultores de gestión de programas. Este aumento no se refleja plenamente todavía en el costo final previsto incluido en el 13° informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/70/343).

**Cuadro 5**  
**Estimaciones revisadas del costo de finalización (marzo 2016)**

<i>Componente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Meses</i>	<i>Costo (dólares EE.UU.)</i>
<b>Plan original de la Administración (en junio de 2015)</b>			
Cinco funcionarios de las Naciones Unidas para el cierre de los contratos de contratista principal (2 P-5; 2 P-4; 1 Servicios Generales (otras categorías))	1 de julio a 31 de octubre de 2015	4	312 600
Tres contratistas externos para el cierre de los contratos del contratista principal	1 de julio a 31 de octubre de 2015	4	42 000
Tres funcionarios de las Naciones Unidas para gestionar proyectos de obras de infraestructura (2 P-4; 1 Servicios Generales (otras categorías))	1 de julio de 2015 a 31 de diciembre de 2016	18	716 400
<b>Costo total de personal de las Naciones Unidas y contratistas</b>			<b>1 071 000</b>
Gastos de consultoría de gestión de programas	1 de julio a 31 de diciembre de 2015	6	1 762 610
<b>Costo total del cierre del proyecto</b>			<b>2 833 610</b>
<b>Estimación de la Junta<sup>a</sup> (marzo de 2016)</b>			
Funcionarios de las Naciones Unidas para el cierre de los contratos del contratista principal (2: 1 P-5 y 1 P-4) (3 vacantes: 1 P-5, 1 P-4, 1 Servicios Generales (otras categorías))	1 de julio de 2015 a 31 de diciembre de 2016	18	837 975
Tres contratistas externos para el cierre de los contratos del contratista principal	1 de julio de 2015 a 30 de septiembre de 2016	15	184 603
Funcionarios de las Naciones Unidas para gestionar proyectos de obras de infraestructura (2: 1 P-4 y 1 Servicios Generales (otras categorías)) (1 vacante: 1 P-4)	1 de julio de 2015 a 31 de diciembre de 2016	18	488 200
<b>Costo total de personal de las Naciones Unidas y contratistas</b>			<b>1 510 778</b>
Gastos de consultoría de gestión de programas	1 de julio de 2015 a 31 de diciembre de 2016	18	5 122 881
<b>Costo total del cierre del proyecto</b>			<b>6 633 659</b>

*Nota:* La información presentada a la Junta indica que el presupuesto del proyecto se utilizará para financiar tres contratistas y dos funcionarios de las Naciones Unidas para llevar a cabo el cierre administrativo y que se sufragará un tercer puesto de las Naciones Unidas con cargo a otro presupuesto de la Organización.

<sup>a</sup> El mandato de los tres contratistas fue prorrogado en múltiples ocasiones tras el plan original de finalizar el 31 de octubre de 2015. En marzo de 2016, la fecha de expiración de sus contratos era el 30 de septiembre de 2016.

*Personal de las Naciones Unidas en el equipo básico*

26. Las presiones sobre los costos dieron lugar a la reducción del tamaño del equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura, el número de consultores de gestión de programas y el tamaño del equipo del contratista principal (véase A/69/5 (Vol. V), párr. 47). Se empleó a un total de 28 funcionarios (8 de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y 20 consultores) para gestionar las fases finales del proyecto tras el cierre de la Oficina a partir de julio de 2015. Sin embargo, en marzo de 2016, cuatro de los ocho funcionarios transferidos de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo la habían abandonado y ninguno había sido reemplazado, dejando a los siguientes cuatro funcionarios para desempeñar las funciones que se detallan a continuación:

- Un Jefe de Administración responsable de la supervisión financiera, el cierre financiero, la conciliación y la gestión de contratos de apoyo externo;
- Un Director del Proyecto encargado de administrar el cierre del proyecto, la demolición del edificio provisional del jardín norte y el acondicionamiento de las zonas verdes, y las obras de las calles 42 y 48;
- Un Oficial de Información Pública responsable de actos relacionados con los medios de comunicación, comunicados de prensa, documentación fotográfica del proyecto y de la organización de visitas del sitio para los interesados;
- Un Auxiliar Administrativo para prestar apoyo a la ejecución del resto del proyecto.

27. La Junta puso en duda la necesidad de retener a un Oficial de Información Pública con un costo de 195.600 dólares al año en esta etapa tardía del proyecto cuando la publicidad de todo el proyecto está disminuyendo, pero la Administración confirmó que consideraba necesario el puesto hasta el final del proyecto, aunque inicialmente había previsto suprimirlo en octubre de 2015. La Administración ha declarado posteriormente que el Oficial de Información Pública y un Auxiliar Administrativo no trabajan a tiempo completo en el plan maestro de mejoras de infraestructura y desempeñan otras funciones en el Departamento de Gestión. Además, las funciones del Jefe de Administración fueron asumidas por el Jefe de la Sección de Administración, Finanzas y Personal, puesto que es totalmente financiado por el Servicio de Administración de Locales de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y, por lo tanto, el puesto de Jefe de Administración del plan maestro de mejoras de infraestructura no estaba ocupado, lo que generó economías adicionales. La Junta observa que el anterior Jefe de Administración sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura y el Jefe de la Sección de Administración, Finanzas y Personal son de hecho la misma persona.

*Aumento de los costos de apoyo de consultoría e incumplimiento de las normas sobre adquisiciones*

28. En 2004, la Secretaría firmó un contrato de siete años con un programa de consultoría de gestión para que proporcionara conocimientos especializados en la estimación de los costos y la gestión de proyectos, gastos y documentación. Los consultores fueron situados con el equipo del proyecto y el contratista principal, formando un equipo integrado en consonancia con las buenas prácticas. Contratar a consultores especializados es costoso y, en marzo de 2016, el contrato se había

enmendado 36 veces, ampliando la fecha de finalización de diciembre de 2011 a diciembre de 2016, y aumentando el monto máximo total de 15,9 millones de dólares a 59 millones de dólares.

29. El 15 de diciembre de 2015, unas dos semanas antes de la fecha de expiración del contrato y justo antes del inicio de una importante temporada de fiestas, el Servicio de Administración de Locales pidió que la División de Adquisiciones tomara medidas para aplicar la 35ª enmienda, que prorrogaría el contrato hasta el 31 de diciembre de 2016 con un costo adicional de 3,4 millones de dólares. En el memorando también se solicitó que, en vista del umbral del Comité de Contratos de la Sede, la prórroga se prorrateara y dividiera en dos elementos; i) una prórroga de dos meses, del 1 de enero al 29 de febrero de 2016 (monto máximo de 601.180 dólares), y ii) una prórroga de 10 meses, del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2016 (monto máximo de 2.759.091 dólares).

30. La Junta puso en duda la legitimidad de la enmienda en su auditoría, observando que no cumplía lo dispuesto en el artículo 12.3 del Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas, que requiere la aprobación del Comité de Contratos de la Sede de toda propuesta de enmienda, modificación o renovación de un contrato ya examinado por el Comité que incremente la cuantía total estimada del contrato en más de un 20% o en más de 500.000 dólares EE.UU., si esta cifra es más baja.

31. Inicialmente, la Administración rechazó las preocupaciones de la Junta y afirmó que la 35ª enmienda había sido examinada por el Comité de Contratos de la Sede y que este había recomendado que se aprobara. Sin embargo, en un nuevo examen, la Administración reconoció que se había producido un error administrativo y que la División de Adquisiciones había excedido su autoridad delegada no solo en relación con la 35ª enmienda, sino también con la 34ª. Por lo tanto, se retiraron las dos enmiendas de los contratos y volvieron a presentarse al Comité de Contratos de la Sede, que recomendó que se prorrogara el contrato a diciembre de 2016 con un monto máximo de 59,02 millones de dólares.

32. En opinión de la Junta, el contrato se administró incorrectamente por los motivos siguientes:

- Los errores administrativos solo salieron a la luz tras la auditoría anual de la Junta y no habían sido detectados por los funcionarios de la División de Adquisiciones ni por el Comité de Contratos de la Sede. Resulta preocupante que los controles internos no hayan impedido ni detectado el incumplimiento de las normas de adquisiciones;
- No está claro por qué la solicitud de modificación del contrato se presentó tan cerca de la fecha de expiración del contrato cuando se sabía semanas antes que sería necesario prorrogar el contrato de servicios de consultoría a 2016;
- El Comité de Contratos de la Sede expresó preocupación sobre si la Secretaría obtenía una buena relación calidad-precio, en particular sobre el hecho de que la empresa fue contratada por servicios prestados según las necesidades por horas, contrato que incluía el tiempo y los materiales, pero en efecto prestó servicios permanentes para el proyecto durante varios años. El Comité de Contratos de la Sede recomendó que, sobre la base del considerable aumento del costo a lo largo del proyecto, la División de Adquisiciones se comunicara

con la empresa para obtener descuentos por volumen. La Administración respondió que esta era una lección para futuros proyectos;

- La modificación del contrato no se basó en cálculos de costos totalmente exactos. Como las tasas reales para 2016 no se conocían, se consideró un aumento máximo del 3% de las tasas de consultoría. Además, cuando volvió a presentarse la petición con arreglo a una 36ª enmienda, la Administración redujo la cuantía solicitada en 0,4 millones de dólares debido al monto máximo no utilizado de la enmienda anterior.

33. La Administración considera que no se necesitará a los consultores de gestión de programas después de diciembre de 2016. Sin embargo, los consultores de gestión de programas son esenciales para la conclusión oportuna del plan maestro de mejoras de infraestructura y sus servicios serán necesarios incluso después de terminadas las obras de construcción, para asegurar un correcto cierre administrativo y la conciliación de cuentas definitiva. Como esto probablemente continúe en 2017, quizás sea necesario prorrogar una vez más el contrato, lo que aumentaría más los costos. En vista del aumento de los costos hasta la fecha, la Administración debe gestionar los costos de servicios de consultoría estrechamente para asegurarse de que no den lugar a nuevos aumentos en el costo final previsto del proyecto.

## C. Calendario y alcance del proyecto

### Avance general en relación con el calendario previsto del proyecto

34. Históricamente, el proyecto ha venido sufriendo una serie de retrasos, pero tras la aplicación de una estrategia de ejecución acelerada, en septiembre de 2014 se declaró que la mayor parte de las obras de la fase principal de construcción del proyecto se habían completado, con la entrega del edificio de la Asamblea General a las Naciones Unidas. Actualmente, la Administración está cumpliendo el calendario para terminar todas las actividades de construcción a finales de diciembre de 2016. En el **gráfico III** figuran los cambios en las fechas previstas para la terminación de los principales elementos del plan maestro de mejoras de infraestructura.

35. Algunas de las demoras reflejadas en el **gráfico III** se debieron a imprevistos, entre los que destacan la remoción de grandes cantidades de amianto de los edificios, la necesidad de cumplir requisitos de seguridad más estrictos y los daños causados por la tormenta Sandy. En otros casos, el uso de hipótesis de planificación incompletas o demasiado optimistas hizo que se fijaran fechas previstas de finalización poco realistas.

## Gráfico III

## Comparación del calendario actual con la planificación y la estrategia acelerada IV del año anterior (en marzo de 2016)



*Fuente:* Análisis efectuado por la Junta a partir de los calendarios del contratista y la información proporcionada por la Administración

*Notas:* Las fechas reflejan el período de construcción hasta la terminación definitiva, sin incluir el cierre administrativo de los proyectos. Los plazos reflejan los planes de la Administración en marzo de 2016.

En 2014 se decidió que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo se encargaría de las obras de infraestructura restantes, a saber, la demolición del edificio provisional del jardín norte; las obras de acondicionamiento de las zonas verdes; y los trabajos en la rampa de servicio de las calles 42 y 48 (véase A/69/360).

Los trabajos en la rampa de servicio de las calles 42 y 48 inicialmente estaban incluidos en el contrato general de renovación.

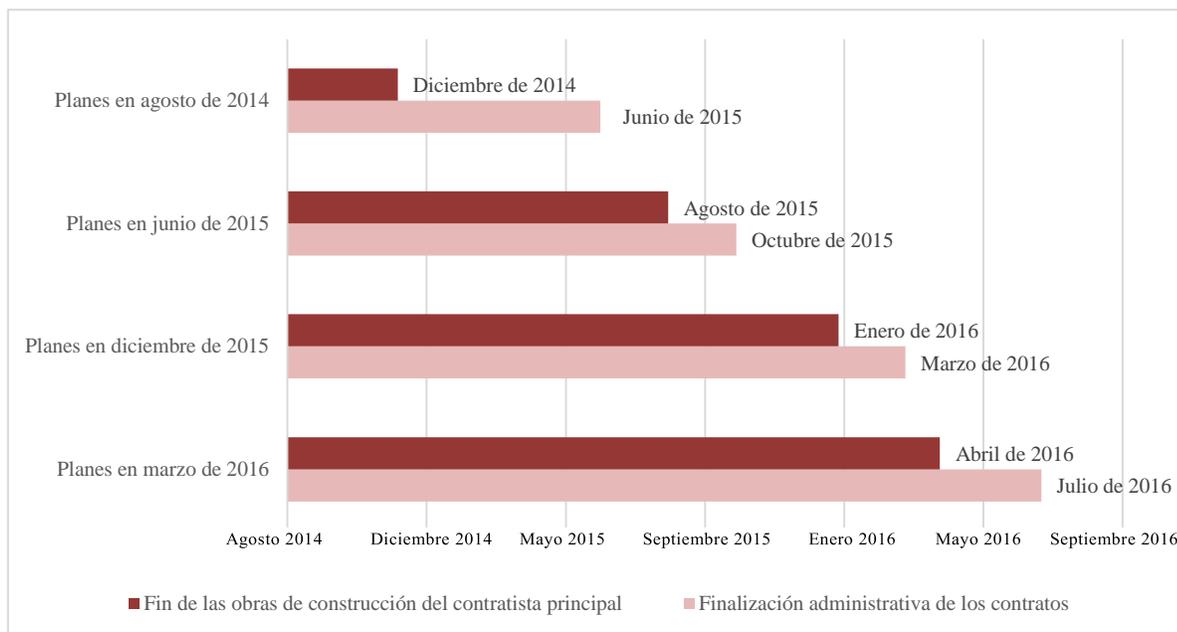
### Terminación definitiva y certificación de los trabajos

36. La terminación definitiva y certificación es un proceso complejo que puede resultar largo y que consiste en concluir las obras recogidas en las listas de trabajos pendientes, completar todas las obras de corrección necesarias y convenir los precios finales de todos los trabajos. También debe presentarse toda la documentación relativa a los contratos, como garantías, manuales de uso y materiales de capacitación. El proceso está sujeto a la verificación por los directores de programas y arquitectos que figuran en el expediente para salvaguardar los intereses de las Naciones Unidas.

37. La última etapa de la terminación del proyecto entraña el cierre administrativo y la liquidación definitiva de todos los contratos, en particular los principales contratos de precio máximo garantizado. En el **gráfico IV** se muestra que los planes de certificación de la terminación definitiva de las obras del contratista principal han sido objeto de revisiones considerables a lo largo del proyecto. Mientras que en agosto de 2014 se preveían la terminación definitiva en diciembre de 2014 y la finalización administrativa en junio de 2015, en marzo de 2016 estas fechas se habían aplazado hasta abril de 2016 y julio de 2016, respectivamente. No obstante, tampoco es probable que se cumplan los plazos revisados.

Gráfico IV

#### Cambios en el calendario de terminación de las obras del contratista principal



*Fuente:* análisis efectuado por la Junta a partir de la información proporcionada por la Administración.

*Notas:* La mayor parte de la construcción de los edificios se completó por fases. Las estimaciones de diciembre de 2015 y marzo de 2016 relativas al cierre administrativo no incluyen el contrato del acuerdo de coordinación, que abarca ahora las obras de la rampa de servicio de la calle 42.

38. La Administración preveía que en abril de 2016 se hubieran terminado las obras del contratista principal, y que en julio de 2016 se hubieran liquidado 9 de los 10 contratos de precio máximo garantizado restantes. Tras la adjudicación al contratista principal del contrato para la conclusión de las obras de la calle 42, se preveía que el acuerdo de coordinación sobre contratos de precio máximo garantizado permaneciera vigente hasta 2017. Tras la auditoría, la Administración informó a la Junta de que seis contratos de precio máximo garantizado, por un valor total de casi 1.000 millones de dólares, seguían vigentes, y que en ese momento se esperaba que el acuerdo de coordinación hubiera vencido en diciembre de 2016.

39. Es evidente, sin embargo, que la Administración ha subestimado el esfuerzo y el tiempo necesarios para liquidar los 10 contratos restantes de precio máximo garantizado, y que un volumen considerable del trabajo está por terminar. En marzo de 2016, todavía quedaban puntos en la lista de trabajos pendientes en todas las obras del contratista principal; dentro de los 10 contratos vigentes de precio máximo garantizado, seguían abiertos 90 de los 510 subcontratos; de los 420 subcontratos concluidos, solo 354 se habían abonado en su totalidad; y no se habían facturado obras por valor de 25,9 millones de dólares. La Administración informó a la Junta de que, desde que se realizó la auditoría, la suma total pendiente de ser facturada se había reducido a 14,4 millones de dólares.

40. En el **cuadro 6** se muestra que en el pasado había una larga demora entre la terminación de la mayor parte de las obras y su finalización definitiva. Sobre la base de esa experiencia, la previsión de la Administración de que podría terminar definitivamente todos los contratos de precio máximo garantizado antes de abril de 2016 era muy poco realista.

Cuadro 6

**Fechas de terminación de los edificios principales previstas (en marzo de 2016)**

<i>Edificio</i>	<i>Fecha de terminación de la mayor parte de las obras</i>	<i>Fecha de terminación definitiva</i>	<i>Periodo entre ambas fechas</i>
Secretaría	Septiembre de 2012	Mayo de 2015	32 meses
Conferencias	Febrero de 2013	Pendiente	Obras aún en curso después de 37 meses
Asamblea General	Septiembre de 2014	Pendiente	Obras aún en curso después de 18 meses
Sótanos	Marzo de 2015	Pendiente	Obras aún en curso después de 12 meses

*Fuente:* análisis efectuado por la Junta a partir de la información proporcionada por la Administración.

41. En febrero de 2016 el contratista principal también informó a la Administración de que no se podía liquidar ninguno de los contratos hasta que se resolviera la reclamación que había presentado un subcontratista contra el contratista principal. En la práctica, hay poco que pueda hacer la Administración para liquidar los contratos sin la cooperación y el acuerdo plenos del contratista

principal. En marzo de 2016, el nivel de los fondos retenidos (actualmente 6,6 millones de dólares) no constituye un incentivo importante para que el contratista cumpla su parte de los contratos antes de acordar una satisfacción definitiva de la reclamación pendiente, y la Administración dispone de un número limitado de sanciones contractuales para obligar al cumplimiento de los contratos o penalizar al contratista por nuevos retrasos. Como el calendario de ejecución para resolver la reclamación en litigio no está claro, tampoco lo está el calendario para la finalización administrativa definitiva de los contratos, lo que podría dar lugar a un aumento de los costos ya que la Administración podría tener que emplear a consultores expertos en costos y a asesores jurídicos durante un período prolongado.

42. La Administración informó a la Junta de que, en junio de 2016, la cuantía de los fondos retenidos se había reducido a 4,1 millones de dólares y que la Administración podía liquidar unilateralmente los contratos que abarcaban las obras en litigio.

#### **Obras de infraestructura restantes**

43. En su informe anterior, la Junta destacó la necesidad de gestionar atentamente el resto de las actividades del proyecto para garantizar su conclusión dentro del plazo y del presupuesto. Tras el cierre de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura en julio de 2015, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo asumió la responsabilidad de la ejecución de las obras y, a pesar de algunos retrasos iniciales en el calendario original, sigue confiando en que se cumplirá el plazo de terminación de diciembre de 2016.

#### *Demolición del edificio provisional del jardín norte y obras de acondicionamiento de las zonas verdes*

44. En su resolución 70/239, la Asamblea General observó con preocupación los continuos retrasos en la demolición del edificio provisional del jardín norte, y solicitó al Secretario General que velara por que la demolición del edificio se completara sin más demora. El proceso de adquisición se completó en octubre de 2015, y las obras de demolición se desarrollaban sin contratiempos en el momento de la auditoría. Sin embargo, la fecha prevista de terminación se ha aplazado una vez más, y actualmente no se prevé que las obras estén concluidas antes de noviembre de 2016.

45. En el **cuadro 7** se muestra que el contrato contiene un calendario modificado respecto al que se recogía en el llamado a licitación de la Administración preparado por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Se da un mes más para la demolición, y el período comprendido entre la terminación de la mayor parte de las obras de acondicionamiento de las zonas verdes y la terminación definitiva de dichas obras ha pasado de tres semanas a 11 semanas. Con esos cambios el calendario debería ser más factible.

**Cuadro 7**  
**Comparación entre los principales hitos previstos en el contrato**  
**y los efectivos**

<i>Actividad</i>	<i>Llamado a licitación (julio de 2015)</i>	<i>Contrato firmado (octubre de 2015)</i>
Comienzo de la construcción	6 de noviembre de 2015	18 de diciembre de 2015
Fin de la demolición de los pisos 1 a 3	1 de febrero de 2016	12 de abril de 2016
Terminación de la mayor parte de las obras de demolición	8 de marzo de 2016	12 de mayo de 2016
Comienzo del acondicionamiento de las zonas verdes	15 de abril de 2016	15 de abril de 2016
Terminación de la mayor parte de las obras de acondicionamiento de las zonas verdes	15 de agosto de 2016	1 de septiembre de 2016
Terminación definitiva	1 de septiembre de 2016	18 de noviembre de 2016

*Fuente:* análisis efectuado por la Junta a partir de la información proporcionada por la Administración.

*Obras en las rampas de las calles 42 y 48*

46. En la resolución 70/239 se solicitó al Secretario General que velara por que el proceso de adquisición concluyera oportunamente y por que las obras relacionadas con la seguridad en las calles 42 y 48 se completaran antes del fin de 2016. En el **cuadro 8** se indica que, desde el anterior informe de la Junta, el proceso de adjudicación ha comenzado con una demora adicional de tres meses y las obras han empezado dos meses más tarde de lo previsto. Cuando la Junta informó por última vez, se esperaba que las obras tardaran 12 meses; ahora se prevé que se finalicen en solo ocho o nueve meses.

**Cuadro 8**  
**Comparación entre las situaciones previstas y efectivas de los principales hitos respecto a las adquisiciones de las obras de las calles 42 y 48**

<i>Actividad</i>	<i>Fecha prevista en junio de 2015</i>	<i>Situación en marzo de 2016</i>
Publicación del llamado de licitación	Agosto de 2015	Noviembre de 2015
Adjudicación del contrato	Noviembre de 2015	Calle 42: otorgada al contratista principal Calle 48: marzo de 2016
Período de construcción previsto	Diciembre de 2015 a diciembre de 2016	Calle 42: febrero a septiembre de 2016 Calle 48: abril a diciembre de 2016

*Fuente:* análisis efectuado por la Junta a partir de la información proporcionada por la Administración.

*Notas:*

La fecha prevista en junio de 2015 refleja el calendario de la Administración incluido en el informe anterior de la Junta.

En marzo de 2016, la Administración firmó un contrato para la realización de las obras de la calle 48 con el mismo subcontratista principal que para la calle 42.

*Contratación de las obras de la rampa de servicio*

47. La intención original era que las Naciones Unidas adjudicaran un contrato para las obras de la rampa de servicio a través de una licitación pública. Sin embargo, para lograr que las obras se terminaran no más tarde de diciembre de 2016, la Administración decidió pedir al contratista principal que llevara a cabo las obras de la rampa de la calle 42 y sacar a licitación únicamente las obras de la calle 48. El Secretario General Adjunto de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo estimó que a los gastos generales de gestión imputados por el contratista principal se les aplicaría un recargo adicional de 1,5 millones de dólares que se sumaría al costo de 5 millones de dólares de las obras encargadas en virtud del contrato del “acuerdo de coordinación”<sup>1</sup>.

48. El contrato por valor de 10 millones de dólares para las obras de la calle 48 fue sacado a concurso público y posteriormente adjudicado al mismo contratista que había sido seleccionado por el contratista principal para llevar a cabo las obras de la calle 42. En marzo de 2016, la Administración informó a la Junta de que estaba negociando con el contratista principal para traspasar las obras de la calle 42 al proveedor que había ganado la licitación de las obras de la calle 48 para así reducir los costos de gestión de 1,5 millones de dólares adeudados al contratista principal.

<sup>1</sup> El contrato del “acuerdo de coordinación” abarca una amplia gama de “servicios básicos” generalmente para coordinar la ejecución de subproyectos a fin de que el proyecto del plan maestro funcione de manera uniforme. Históricamente, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha venido utilizando este contrato para autorizar a su contratista principal a comprar artículos con un plazo de adquisición largo a la vez que ultima el contrato correspondiente de precio máximo garantizado.

49. Aunque la Administración está tratando de disminuir el costo total de los dos contratos reduciendo el papel del contratista principal, el principio de la licitación pública se aplicó de forma efectiva únicamente a las obras de la calle 48. También preocupaba a la Junta la posibilidad de que el proveedor que había ganado la licitación hubiera obtenido una ventaja por haberse adjudicado las obras de la calle 42 antes de presentar su oferta por las obras de la calle 48. La Administración considera, sin embargo, que el procedimiento seguido cumplió plenamente las normas y reglamentos sobre adquisiciones aplicables al plan maestro de mejoras de infraestructura.

50. En el momento de la auditoría todavía se estaba ultimando la versión revisada de la estrategia de ejecución, pero sobre la base de la información de que se disponía, debería ser posible que la mayoría de las obras estuvieran terminadas en diciembre de 2016. La experiencia pasada indica que es probable que la terminación definitiva y la liquidación de los contratos se prolonguen hasta 2017.

*Arreglos provisionales para los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur*

51. Ya se han completado los arreglos provisionales para los edificios de la Biblioteca y el Anexo Sur, necesarios para cumplir normas de seguridad más estrictas, y su costo de 12,5 millones de dólares se sufragó con cargo a fondos existentes. Entre los arreglos provisionales figuran los siguientes:

- El edificio de la Biblioteca se reconfiguró para que solo hubiera personal en la parte norte del edificio, reservando el lado sur para almacenamiento;
- Se cerró la cafetería en el edificio del Anexo Sur y se ofrecieron servicios alternativos de cafetería en los edificios de la Secretaría y de conferencias;
- Las aulas y las oficinas del edificio del Anexo Sur se trasladaron al tercer sótano del edificio del anexo del jardín norte.

52. Como se indica en el **cuadro 9**, según la información disponible en marzo de 2016, los arreglos provisionales se completaron con retrasos considerables respecto a las previsiones iniciales elaboradas por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura antes de su cierre en julio de 2015.

**Cuadro 9**  
**Comparación de los calendarios de las obras de arreglos provisionales**

	<i>Previsión de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura en junio de 2015</i>	<i>Situación en marzo de 2016</i>
Edificio de la Biblioteca	El edificio estaría terminado en agosto de 2015	Fecha de terminación de la mayor parte de las obras: se desconoce Fecha de terminación definitiva: marzo de 2016
Servicios alternativos de cafetería en los edificios de la Secretaría y de conferencias	Los tres emplazamientos estarían terminados en julio de 2015	Fecha de terminación de la mayor parte de las obras: septiembre de 2015 Fecha de terminación definitiva: enero de 2016
Aulas y oficinas en el tercer sótano del jardín norte	Las obras comenzarían en septiembre de 2015 y terminarían en enero de 2016	Las obras comenzaron en noviembre de 2015 y se esperaba que la mayor parte de ellas hubiera concluido en abril de 2016

*Fuente:* análisis efectuado de los datos proporcionados por la Administración.

#### **Disciplina en la gestión del proyecto**

53. Cuando la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura cerró, solo se preveía que estuvieran completadas obras por valor de 55,4 millones de dólares (véase A/70/343, párr. 79); con todo, no deja de ser una inversión considerable y comparable al costo total de otros proyectos de construcción, como el costo estimado del proyecto de renovación del Palacio de África en la Comisión Económica para África, de 56,9 millones de dólares (véase A/70/363, párr. 31). Por tanto, sigue siendo necesaria una firme disciplina en la gestión del proyecto para que este se ajuste a los plazos y al presupuesto.

54. Sin embargo, el enfoque de la gestión del proyecto parece haberse relajado a medida que el proyecto se acerca a su fin. En particular:

- Ya no se actualiza el costo final previsto que tendrá cada subproyecto al concluirse el proyecto;
- La Administración no ha elaborado un plan consolidado y actualizado del proyecto en que se detallen todos los hitos y las actividades principales del proyecto;
- El registro de riesgos presupuestados lleva desde marzo de 2015 sin actualizarse para reflejar los riesgos con que se enfrenta actualmente el proyecto.

55. La Administración informó a la Junta de que seguía ejerciendo una firme disciplina de gestión de los proyectos, y que había facilitado suficientes recursos, garantizando que se mantuvieran la gestión y el escrutinio de todas las actividades restantes. Sin embargo, la falta de disciplina firme en la gestión del proyecto en la fase final del proyecto amenaza con provocar nuevos retrasos y aumentar los gastos

en dicha fase. Aunque es improbable que ocurran perturbaciones importantes a estas alturas del proyecto, sería una imprudencia suponer que no pueden producirse.

## **D. Gestión del recinto**

56. En septiembre de 2014, la mayor parte de las obras del recinto ya se habían completado y este ya se había entregado a las Naciones Unidas. En la sección D se ofrece información actualizada sobre el enfoque de la Administración para gestionar y mantener el recinto renovado. Si bien la transición ha discurrido bien hasta la fecha, aún no se ha acordado un plan de mantenimiento a largo plazo para preservar el valor de las inversiones de los Estados Miembros en el plan maestro de mejoras de infraestructura.

### **Gestión del funcionamiento cotidiano**

57. La Junta contrató a un consultor para que realizara una inspección visual no intrusiva del recinto; esta no detectó problemas importantes. El paso de la gestión de la fase de construcción del proyecto a la gestión del funcionamiento cotidiano también se ha realizado con éxito. Aunque cada año el servicio de asistencia a los usuarios del Servicio de Administración de Locales recibe casi 20.000 solicitudes de servicios, desde la entrega de las instalaciones remodeladas no ha registrado grandes quejas, incidentes críticos ni interrupciones de las operaciones. El Servicio de Administración de Locales ha firmado una serie de contratos de mantenimiento de los sistemas para asegurar que los sistemas nuevos reciban un mantenimiento adecuado; esta inversión debería ayudar a prolongar la disponibilidad operacional y evitar trastornos.

58. Cada mes se cursan en promedio menos de 600 solicitudes de servicios básicos, como los sistemas de calefacción, ventilación y aire acondicionado, electricidad y fontanería, lo que se considera comparable a la experiencia de otros recintos de tamaño similar. La información recabada por el servicio de asistencia a los usuarios es amplia, pero el Servicio de Administración de Locales podría ir más allá y elaborar un cuadro sencillo de gestión con el que reflejar el desempeño en relación con indicadores clave, por ejemplo, la satisfacción de los usuarios, y fijar normas sobre el tipo y el volumen previstos de las llamadas al servicio de asistencia a los usuarios que podrían utilizarse para supervisar los resultados.

### **Acuerdos en materia de mantenimiento**

59. La Junta ha pedido cautela respecto a la expectativa de que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo podría reducir el nivel del presupuesto para el recinto remodelado. Si bien cabría suponer que los edificios recién remodelados requerirían menos trabajo de mantenimiento, la planta y el equipo más sofisticados podrían necesitar atención más constante y costosa (véase A/69/5 (Vol. V)). Los sistemas instalados en el marco de la renovación son fundamentales para el funcionamiento eficaz del recinto. Un mantenimiento eficaz ayudará tanto a evitar interrupciones imprevistas de los servicios, que podrían causar trastornos al personal y a los representantes de los Estados Miembros que trabajen en el recinto, como a prolongar su vida útil.

60. La Administración ha celebrado 34 contratos de servicios de mantenimiento<sup>2</sup> para la Sede con un costo anual estimado de casi 18 millones de dólares, de los que más de 11 millones de dólares corresponden a servicios de limpieza y el resto al mantenimiento de los sistemas de reciente instalación. Algunos de los contratos de mantenimiento se han suscrito con un especialista externo, lo que resulta apropiado a corto plazo. A más largo plazo, la Administración podría considerar la posibilidad de reducir aún más la dependencia del apoyo externo invirtiendo en la capacitación de su propio personal para que desempeñe funciones que actualmente realizan proveedores externos y contratando de forma selectiva a personal especializado. Por ejemplo, en 2015 la Administración gastó más de 35.000 dólares en capacitación externa para mejorar las aptitudes y conocimientos del personal respecto de los nuevos sistemas.

61. La gestión del edificio y los sistemas renovados ha precisado cuatro funcionarios adicionales en la Sección de Servicios de Supervisión y Mantenimiento de las Instalaciones<sup>3</sup>, con lo que la dotación se elevó a 83 funcionarios. Con esto y con la reasignación de puestos de equipos de mantenimiento y reforma, la Administración ha aumentado su capacidad de reparar instalaciones eléctricas. En el **gráfico V** se muestra que el costo total del mantenimiento (excluyendo servicios públicos) es a grandes rasgos el mismo que antes del plan maestro de mejoras de la infraestructura, y que los edificios renovados han ocasionado gastos menores de servicios públicos, debido principalmente a una reducción considerable del uso de vapor de agua.

62. La Junta afirmó anteriormente que si la Administración hubiera suscrito contratos para la instalación y el mantenimiento de los equipos y los sistemas por un periodo breve, podría haber evitado el riesgo que supone no contar con contratos para tareas clave de mantenimiento (véase A/70/5 (Vol. V)). Además, habría garantizado la estabilidad de los sistemas y proporcionado tiempo suficiente al personal para que obtuviera capacitación y conocimientos especializados o para que reuniera datos de funcionamiento más completos y pudiera obtener la mejor relación entre calidad y precio en la externalización. La Administración se propone encargar a una empresa especializada que examine su estrategia de mantenimiento a finales de 2017. Esto también ofrece la oportunidad de evaluar el equilibrio entre la externalización y la prestación de servicios interna para velar por que los recursos se utilicen de manera eficaz en función de los costos

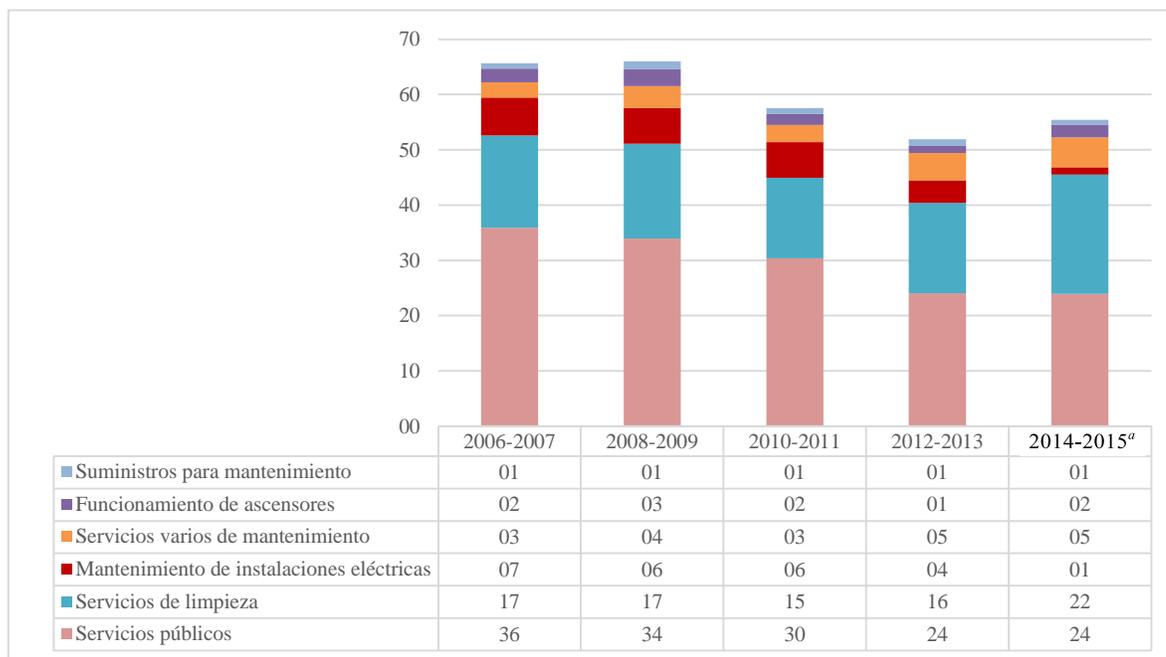
---

<sup>2</sup> Se excluyen los contratos para el suministro de materiales y piezas, de los que hay 24, por un valor total de 0,8 millones de dólares.

<sup>3</sup> Se trata de la sección que, dentro del Servicio de Administración de Locales, se encarga de planificar y organizar el mantenimiento operacional de los edificios, incluido el funcionamiento de los sistemas mecánicos, eléctricos y de fontanería.

Gráfico V  
**Gastos de mantenimiento y servicios públicos en la Sede**  
**(2006-2007 a 2014-2015)**

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: análisis efectuado por la Junta a partir de los datos proporcionados por la Administración.

<sup>a</sup> Los datos de 2014-2015 son estimaciones prorrateadas sobre la base de 22 meses de gastos.

### Gestión de activos a largo plazo

63. A diferencia de la mayoría de organizaciones con grandes carteras inmobiliarias, las Naciones Unidas carecían de un enfoque reconocido de gestión de los activos durante todo su ciclo de vida para mantener el recinto de la Sede de Nueva York una vez que fue construido. En lugar de ello, las Naciones Unidas adoptaron principalmente una política de reacción (usar hasta el desgaste completo) y no hicieron inversiones adecuadas en la estructura del edificio ni en su planta y maquinaria que no fueran para llevar a cabo reparaciones y mantenimiento esenciales. Con el paso de los años, el recinto se fue deteriorando y dejó de ajustarse a las normas legislativas, a la práctica habitual del sector y a las necesidades de sus usuarios.

64. El subsiguiente programa de remodelación, por valor de 2.300 millones de dólares, no solo fue muy costoso, sino que también causó trastornos particularmente graves. En el **anexo I** figura el documento de la Junta sobre la experiencia adquirida con el plan maestro de mejoras de infraestructura, en el que se exponen brevemente cuatro enfoques generales para mantener los activos. Mediante la realización de mejoras de infraestructura, las Naciones Unidas podrían proteger mejor sus inversiones por valor de 2.300 millones de dólares, reducir los costos de capital globales y minimizar la necesidad de proyectos de alto riesgo y a gran escala en el futuro.

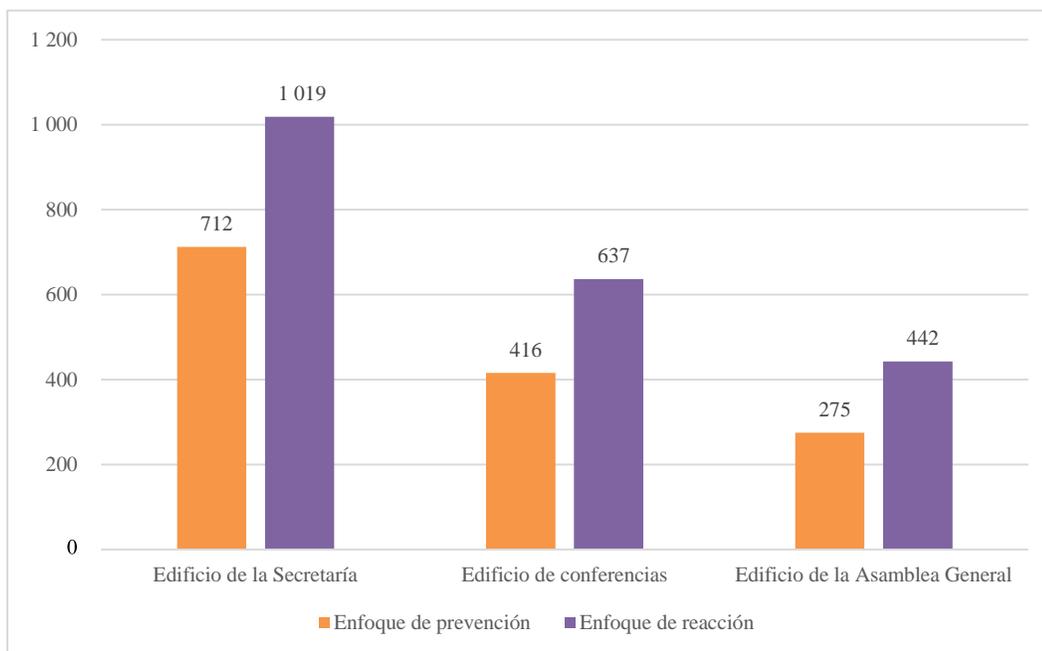
65. En cualquier plan de gestión de activos, es fundamental contar con datos integrales. En el examen estratégico de la infraestructura se evaluó por vez primera el estado de los complejos de edificios a nivel mundial, y mediante la realización de análisis de sustitución de activos durante todo su ciclo de vida, la Administración propuso su primer programa escalonado de infraestructura a 20 años. Las necesidades de capital a largo plazo para los complejos de edificios a nivel mundial suponen en promedio un costo de 130 millones de dólares por bienio, lo que supera el promedio bienal histórico de gastos de mantenimiento de infraestructuras.

66. La Administración encargó a consultores que realizaran un análisis comparativo de la relación costo-beneficio que supondría adoptar una estrategia de mantenimiento reactiva frente a una proactiva. El análisis consistió en una evaluación detallada de cinco edificios, incluidos el de conferencias, el de la Secretaría y el de la Asamblea General. En el **gráfico VI** se muestran los datos presentados por los consultores expertos en costos de la Administración, que no han sido auditados, y se indica que un enfoque de mantenimiento de prevención para los tres edificios renovados podría redundar en economías por valor de 694 millones de dólares a lo largo de 50 años. La Junta ha indicado anteriormente que, para ser de mayor utilidad a los interesados, la Administración debería explicar también el perfil de gastos, dado que el perfil de inversión durante todo el ciclo de vida de un activo puede fluctuar significativamente de un año a otro, pues los elementos de los edificios tendrán ciclos de reemplazo diferentes (véase A/68/5 (Vol. V), párr. 74).

Gráfico VI

**Previsiones de la Administración relativas al gasto del enfoque de mantenimiento reactivo frente al de prevención durante 50 años**

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

**Mantenimiento de la valla del East River**

67. En respuesta a una solicitud de información de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Junta preguntó si la renovación de la valla del East River entraba en el alcance del plan maestro de mejoras de infraestructura y si existían planes para pintarlo. La Administración aclaró que el pintado de la valla no formaba parte del alcance del plan maestro, y que no tenía planes firmes para renovarla. Sin embargo, confirmó que sí existía el requisito, actualmente objeto de debate, de mantener la estructura que sobresale por encima de la autopista FDR. No se facilitaron datos para la auditoría relativos a los posibles costos de estas obras.

**E. Maximizar los beneficios del recinto renovado**

68. Al concluirse un proyecto de envergadura, la buena práctica dicta que se lleve a cabo un examen exhaustivo de los beneficios logrados. Por tanto, puesto que el plan maestro de mejoras de infraestructura se encuentra en las últimas etapas de su ciclo de vida como proyecto, es importante que la Administración demuestre claramente los beneficios derivados de los 2.300 millones de dólares que invirtieron los Estados Miembros.

69. En su informe anterior, la Junta recomendó que la Administración presentara información sobre el logro de los resultados previstos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidos los beneficios financieros y no financieros (véase A/70/5 (Vol. V) párr. 17 b) del resumen). En respuesta, el 13º informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/70/343) incluyó la declaración de beneficios más exhaustiva hasta la fecha, en la que figuraban una serie de declaraciones cualitativas que demuestran cómo el plan maestro de mejoras de infraestructura había alcanzado los resultados previstos inicialmente (véase A/55/117), a saber, un recinto de la Sede que cumpliera los siguientes requisitos:

- Usar la energía eficientemente, no contener materiales peligrosos y cumplir con las normas sobre construcción, protección contra incendios y prevención de accidentes de la ciudad anfitriona;
- Ser accesible para todos;
- Cumplir todos los requisitos razonables de seguridad en las circunstancias actuales;
- Preservar en toda la medida de lo posible la arquitectura original.

70. Como se señala en la sección D, los edificios y los sótanos renovados están funcionando correctamente. Proporcionan un entorno de trabajo más modernizado, regulado por sistemas y equipos más sofisticados, con seguridad reforzada en gran parte del recinto; también se ha eliminado una cantidad considerable de amianto. Estas mejoras se lograron sin perder un importante patrimonio arquitectónico y estético y sin perturbar el funcionamiento habitual de las instalaciones.

### **Eficiencia energética**

71. Según el 13° informe anual del Secretario General sobre la marcha de los trabajos, se otorgó a la totalidad del complejo de la Sede el equivalente del certificado “oro” con arreglo a la metodología Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental<sup>4</sup>, mientras que el edificio de la Secretaría se clasificó en la categoría “platino”. El 15 de abril de 2016, la Administración presentó un informe encargado a sus consultores ambientales que confirmaba esas calificaciones, que fueron extrapoladas a las demás metodologías de evaluación enumeradas. En el 13° informe anual del Secretario General sobre la marcha de los trabajos también se indica que se han logrado beneficios cuantificables mediante un mejor desempeño ambiental, entre los que figuran los siguientes:

- Una reducción del 50% en el consumo de energía;
- Una reducción del 40% en el consumo de agua dulce;
- Una reducción del 45% en las emisiones de gases de efecto invernadero.

72. Como señaló la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, las mejoras en la eficiencia se calcularon utilizando modelos técnicos en lugar de datos reales. La Comisión Consultiva recomendó que se presentaran datos reales a la auditoría que confirmaran la mejora del desempeño ambiental. La Administración mantiene que aún no puede evaluar si el recinto renovado ha logrado esos objetivos de eficiencia energética. Está instalando contadores en cada edificio que están conectados con el sistema de gestión de edificios a fin de reunir datos sobre la eficiencia energética. Sin embargo, no hay ninguna base de referencia del rendimiento energético de cada edificio por separado con que demostrar ganancias en eficiencia porque, a diferencia del plan estratégico de conservación del patrimonio, no se instalaron contadores antes de la renovación. La Administración espera que el nuevo sistema de presentación de informes sobre el medio ambiente arroje datos fiables a partir de abril de 2016.

73. En la actualidad, los únicos datos disponibles para medir la eficiencia energética son las facturas de los servicios públicos. La Administración informó a la Comisión Consultiva de que solo sería posible hacer una comparación significativa entre el consumo antes y después del plan maestro de mejoras de infraestructura después de demoler el edificio provisional del jardín norte, porque su consumo de energía y agua no se podía separar del consumo de los demás edificios del recinto. La Comisión Consultiva observó que deberían documentarse los beneficios cuantificables y pidió que la Administración presentara esa información a la Junta para su auditoría (véase A/70/441). Sin embargo, la Administración no proporcionó ni un modelo de referencia del consumo de energía ni los datos de consumo necesarios para que la Junta pudiera evaluar los progresos realizados respecto a los objetivos energéticos.

74. Sin embargo, la Administración pudo proporcionar algunos datos que mostraban que el gasto en servicios públicos había disminuido considerablemente a

---

<sup>4</sup> En los Estados Unidos de América el sistema es conocido como Leadership in Energy and Environmental Design (“Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental”). En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el sistema de evaluación es conocido como Building Research Establishment Environmental Assessment Method. El sistema utilizado en el Japón se denomina Comprehensive Assessment System for Building Environmental Efficiency y en Australia el sistema es conocido como Green Star.

lo largo del decenio anterior, de 34,9 millones de dólares (2006-2007) a 24 millones de dólares (2014-2015), a pesar de un aumento apreciable del consumo de gas. Ante la falta de datos de consumo real, la Junta elaboró un modelo de referencia utilizando los datos de gastos y basándose en las tarifas históricas medias de los servicios públicos aplicables a locales comerciales en Nueva York que estaban a disposición del público<sup>5</sup>. Este análisis, a pesar de ofrecer solo una estimación orientativa, sugiere que, en general, es probable que el recinto renovado haya logrado ganancias considerables en eficiencia de la energía y el agua entre 2006 y 2015. Solo cuando se disponga de datos sobre el consumo real de energía será posible confirmar si los edificios renovados cumplen los objetivos de eficiencia energética mencionados.

75. En su resolución 70/239, la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su 14º informe anual sobre la marcha de los trabajos presentara datos acerca del consumo actual de servicios públicos, así como información sobre el patrón de consumo antes de que se hubiera ejecutado el plan maestro de mejoras de infraestructura. En enero de 2016 cesó el suministro de energía y agua al edificio provisional del jardín norte. Sobre esa base, la Administración estará en condiciones de presentar en enero de 2017 los datos de 12 meses de consumo de servicios públicos, utilizando las facturas correspondientes, y en abril de 2017 dispondrá de datos de 12 meses procedentes del sistema de presentación de informes sobre el medio ambiente. Gracias a esa información, la Administración podrá demostrar todas las mejoras en cuanto a la eficiencia energética obtenidas.

### **Accesibilidad**

76. La Administración comunica que el plan maestro de mejoras de infraestructura también mejoró el acceso físico al complejo de la Sede y en su interior, donde las personas con discapacidad disponen actualmente de plena movilidad y capacidad de utilización. Entre las mejoras mencionadas se cuentan la instalación de puertas automáticas en todos los accesos principales; retretes para personas con discapacidad; sistemas de seguridad personal, incluidos altavoces y lámparas estroboscópicas; un mejor apoyo para dispositivos auditivos; y una menor altura de los podios en todas las salas de conferencias para que sea posible acceder a ellos mediante una rampa.

77. La realización de un examen no intrusivo del recinto confirmó que el proyecto parecía haber adaptado el recinto de la década de 1950, en la medida de lo posible, para mejorar la accesibilidad y ajustarlo a las normas mínimas reconocidas. El requisito de preservar la arquitectura original en la medida de lo posible ha dado lugar a que en algunas zonas los niveles de accesibilidad sean susceptibles de mejora. Por ejemplo, aunque hay ascensores para que las personas con discapacidad puedan desplazarse entre los diferentes niveles de algunas salas de conferencia, a una persona con discapacidad le podría costar acceder sin ayuda a algunas salas debido al peso de las puertas. Además, conservar el diseño original de las salas de conferencias hace que a las personas con discapacidad (como los usuarios de sillas

---

<sup>5</sup> La Junta empleó el índice histórico de precios de gas y electricidad de la Autoridad de Investigación y Desarrollo Energéticos del Estado de Nueva York, las tarifas históricas de vapor de Consolidated Edison, Inc. y las tasas históricas de los servicios de agua y alcantarillado de la Junta Municipal de Agua.

de ruedas) les pueda resultar difícil aprovechar las instalaciones, por ejemplo, debido al espacio limitado en los podios.

### **Lugar de trabajo flexible**

78. La introducción de un lugar de trabajo flexible puede potenciar la flexibilidad, ofrecer un entorno de trabajo para el personal mejor y más consonante con sus prácticas de trabajo cotidianas y reducir considerablemente los gastos inmobiliarios anuales. En 2015, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto llegó a la conclusión de que el estudio de viabilidad para poner en práctica un lugar de trabajo flexible en la Sede era sólido dado que su implementación reduciría los gastos anuales de alquiler comercial en Nueva York de 57 millones de dólares a menos de 47 millones de dólares (véase A/69/810). En su resolución 69/274 A, la Asamblea General aprobó la aplicación de la propuesta del Secretario General.

79. En 2016, la Administración decidió introducir un mayor grado de adaptabilidad, que respondía a las observaciones del personal y con el que se debería responder mejor a las necesidades y estilos de trabajo de los usuarios, de manera que los departamentos pueden elegir entre diferentes distribuciones del espacio según el tipo de trabajo que realicen (véase A/70/708). El objetivo es crear un espacio de oficinas que ayude a los funcionarios a desempeñar sus funciones.

80. Como la Junta ha señalado anteriormente, la oportunidad ideal para considerar la posibilidad de modificar el uso del espacio de trabajo es durante cualquier proyecto importante de construcción o renovación (véase A/68/5 (Vol. V), párr. 61). No obstante, existen razones claras para adaptar la distribución modernizada tras la renovación, entre ellas las siguientes:

- Las mejoras estructurales de los edificios hacen que sea relativamente sencillo reconfigurar los espacios para implementar la modalidad de trabajo flexible;
- La Administración estima que el costo de implantar un lugar de trabajo flexible comparable en el edificio renovado de la Secretaría es de 1.302,43 dólares por metro cuadrado frente a 2.411,12 dólares por metro cuadrado en los edificios no renovados;
- En los edificios renovados, hay 370 espacios de trabajo disponibles para los funcionarios menos que antes del proyecto<sup>6</sup>, lo que sirve de motivación para aumentar el número de espacios en las zonas utilizables siempre que sea posible;
- El estudio sobre la utilización del espacio de trabajo determinó que el recinto renovado no se estaba aprovechando y que, en promedio, la ocupación de los espacios de escritorio se situaba entre el 38% y el 48% en cualquier momento del día.

81. La Junta ha declarado anteriormente que el trabajo flexible requerirá el patrocinio y el liderazgo claros y visibles del personal directivo superior para facilitar el cambio de cultura y que seguía siendo importante que el personal

---

<sup>6</sup> Los datos de la Administración indican que el número total de espacios de trabajo para el personal en los edificios renovados (edificio de la Secretaría, sótanos, edificio de conferencias y edificio de la Asamblea General) se eleva a 3.262 frente a 3.630 antes del plan maestro de mejoras de infraestructura.

directivo superior, incluidos los miembros del Comité de Gestión, predicaran con el ejemplo y adoptaran nuevos métodos de trabajo. El Secretario General Adjunto de Gestión y el Secretario General de Servicios Centrales de Apoyo han sido paladines visibles y activos de la idea del lugar de trabajo flexible en virtud de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General sobre la cuestión. El Departamento de Gestión también ha llevado a cabo una activa campaña de comunicación para explicar al personal directivo superior, y también a los funcionarios, los cambios que supondrá, dada la resistencia del Sindicato del Personal a pesar de algunas opiniones positivas de los funcionarios que trabajan en las zonas que forman parte del proyecto piloto.

82. Sin embargo, parte del personal directivo superior de la Secretaría se ha resistido a la aplicación del lugar de trabajo flexible en los pisos del edificio de la Secretaría en que se encuentran actualmente sus departamentos, y otra parte se ha resistido a abandonar los costosos locales alquilados que ocupan en Manhattan, a pesar de las conclusiones de un sólido estudio de viabilidad. Por ejemplo, el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias se negó a desalojar el edificio Albano, citando dos razones operacionales principales: a) los servicios de procesamiento de documentos podrían verse interrumpidos, lo que afectaría al apoyo que prestan a los órganos rectores, y b) el traslado al edificio Albano en 2009 dio lugar a mucho estrés e incertidumbre y minó profundamente la moral del personal. Desocupar el edificio Albano habría permitido que la Administración redujera los costos de arrendamiento en 12 millones de dólares cada año (10 millones de dólares de costos de arrendamiento y 2 millones de dólares de gastos operacionales).

83. La Administración acepta que el espacio podría utilizarse de manera más eficiente en toda la Sede y ha propuesto acoger a otros 800 funcionarios en el edificio de la Secretaría y a otros 150 funcionarios en ocho plantas de edificios arrendados aplicando un coeficiente espacio/persona de 81 asientos de trabajo por cada 100 funcionarios. Sin embargo, la resistencia antes descrita ha dado lugar a un cambio de enfoque que ha modificado el proyecto. El costo estimado ha aumentado, de 49,6 millones de dólares a 65,7 millones de dólares, debido a la mayor adaptación, y los beneficios anuales recurrentes han disminuido, de 19,8 millones de dólares a 12,6 millones de dólares, con lo que se amortizaría la inversión en poco más de cinco años.

84. La Junta sigue opinando que aprovechar el espacio disponible en el recinto renovado es esencial para maximizar la inversión de 2.300 millones de dólares de los Estados Miembros. Como ocurre con todas las iniciativas de transformación, es inevitable que se produzca cierta resistencia al cambio, y si bien se debe prestar atención a todos los puntos de vista, también se deben comparar con las posibles mejoras de la eficiencia que pueden obtenerse y los intereses de la Organización en general.

85. A pesar del cambio de enfoque, siguen existiendo motivos convincentes para la aplicación de las estrategias para un lugar de trabajo flexible con el fin de optimizar la utilización del espacio en el nuevo recinto renovado. Este argumento ha sido aceptado por la Asamblea General en sus resoluciones, por la Comisión Consultiva en sus informes y por el Secretario General. La falta de apoyo de algunos directivos superiores constituye, por tanto, un motivo de preocupación que debe ser examinado más a fondo por el Comité de Gestión.

## F. Agradecimientos

86. La Junta desea expresar su agradecimiento por la cooperación y asistencia que prestaron a su personal el Secretario General Adjunto de Gestión y el personal a su cargo.

*(Firmado)* Mussa Juma **Assad**  
Contralor y Auditor General de la República Unida de Tanzania  
Presidente de la Junta de Auditores

*(Firmado)* Sir Amyas C.E. **Morse**  
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña  
e Irlanda del Norte  
(Auditor Principal)

*(Firmado)* Shashi Kant **Sharma**  
Contralor y Auditor General de la India

30 de junio de 2016

## **Anexo I**

### **La experiencia adquirida con el plan maestro de mejoras de infraestructura**

---

\* El presente anexo se publica sin revisión editorial.

**La experiencia adquirida con el plan maestro de mejoras  
de infraestructura**

**Documento preparado por la Junta de Auditores de las  
Naciones Unidas**

**Diciembre de 2014**

## Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	47
Tema 1: Gestión de activos durante todo su ciclo de vida.....	49
Tema 2: Conseguir el mejor inicio posible.....	53
Tema 3: Gobernanza, controles y garantías.....	56
Tema 4: Funciones dentro del ciclo de vida de un programa.....	61
Tema 5: Estrategias comerciales y de adquisición.....	66
Tema 6: Gestión del riesgo y de los imprevistos.....	71
Tema 7: Previsión de los costos, los plazos y los resultados.....	74
Tema 8: Gestión de carteras y capacidad organizativa.....	77

## Prefacio

Durante los últimos 11 años, la Junta ha venido informando sobre la remodelación que las Naciones Unidas han hecho de su recinto de la Sede de Nueva York (el plan maestro de mejoras de infraestructura). Hemos visto de primera mano no solo las buenas prácticas y las decisiones tácticas que se tomaron al ir resolviendo dificultades, sino también los problemas que se podían haber evitado. El presente documento analiza la forma en que las Naciones Unidas hicieron frente a algunas de las diversas dificultades, proporciona ideas prácticas y, con la sabiduría que da la experiencia, extrae varias enseñanzas, organizadas en temas, que podrían ser pertinentes para futuros programas de mejoras de infraestructura.

Muchos años han de pasar hasta que se vuelva a ver otro proyecto como el plan maestro de mejoras de infraestructura. Determinar y aprovechar sus enseñanzas, como las de cualquier proyecto de envergadura, es una tarea importante en sí misma, pero reviste especial importancia en un contexto en que la realización de proyectos futuros es muy probable y en que las Naciones Unidas deben responder a retos cada vez mayores en todo el mundo dada la situación de restricciones financieras. Conseguir más con los mismos recursos es una capacidad que las Naciones Unidas deberán desarrollar de cara al futuro, pues los sobrecostos en proyectos importantes son cada vez menos aceptables y el desperdicio de recursos caros y escasos aún menos.

Para contribuir al proceso de aprendizaje, la Junta presenta este documento, que se basa en su labor relativa al plan maestro de mejoras de infraestructura y en el mayor conocimiento que posee la Junta sobre las mejores prácticas. Aunque el documento no abarca todas las lecciones que podrían extraerse, sí que resalta, en nuestra opinión, algunas de las lecciones sistémicas y más importantes que son pertinentes tanto a nivel de proyecto como a nivel institucional, en el que es importante contar con procesos, normas y capacidades de ejecución de proyectos que sean eficaces, estén bien establecidos y se apliquen a toda la Organización. Muchas de las lecciones son directamente pertinentes para futuros proyectos de infraestructura, en particular para el plan estratégico de conservación del patrimonio, que se está poniendo en marcha en Ginebra. Varias de las lecciones acerca de la capacidad institucional también se podrían aplicar a cualquier programa de cambio institucional, tanto si está relacionado con activos como si no.

Sobre la base de los conocimientos adquiridos a partir de los exámenes periódicos que realizamos del proyecto desde que comenzó, podemos decir con confianza que las Naciones Unidas se beneficiarían considerablemente si se aprovechan las lecciones extraídas en algunos ámbitos fundamentales. Por ejemplo, es vital que los grandes proyectos tengan un buen inicio, ya que la experiencia demuestra que, en caso contrario, es difícil y costoso recuperarse. Los esfuerzos por comenzar un proyecto con buen pie suelen dar resultado. Según las mejores prácticas, todo proyecto importante debe someterse a un gran nivel de escrutinio y garantías de expertos independientes antes de que se adopte ninguna decisión de comenzar o de iniciar las fases principales durante el ciclo de vida del proyecto. Esto requiere una gobernanza y adopción de decisiones eficaces desde el principio, con responsabilidades y autoridad alineadas y claramente asignadas, una gestión transparente y explícita de los riesgos y los imprevistos en el centro de la estrategia de ejecución, y un equipo del proyecto y una cadena de suministro integrados y que colaboren. Estos son temas centrales en el presente documento.

Si se tienen en cuenta, las lecciones aquí señaladas mejorarían las posibilidades de éxito de los proyectos futuros porque reducirían los riesgos, promoverían la ampliación de los conocimientos y el establecimiento de normas y permitirían que las Naciones Unidas adoptaran un enfoque moderno de la gestión de activos y reforzaran su capacidad para la ejecución de proyectos.

Esperamos que este documento sea valioso para la administración, los encargados de la gobernanza y los representantes de los Estados Miembros responsables de supervisar la financiación proporcionada a esos proyectos.

*(Firmado)* Amyas **Morse**  
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña  
e Irlanda del Norte  
Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas

## Introducción

La renovación del recinto de las Naciones Unidas en Nueva York (el plan maestro de mejoras de infraestructura) es un programa grande y complejo de remodelación de edificios. Algunos factores que influyeron en la forma en que se gestionó el plan maestro fueron el número de interesados, los procesos de adopción de decisiones de la Organización, las obras arquitectónicas emblemáticas que se debían preservar, los requisitos de seguridad, la necesidad de mantener el funcionamiento de la Organización durante la remodelación y de seguir trabajando con las obras en marcha, y la escala de los activos.

El recinto en sí comprende cinco edificios principales, de los que tres son interdependientes física y operacionalmente. En efecto, los edificios de la Asamblea General, el Centro de Conferencias y la Secretaría están conectados por un sótano de tres niveles, que proporciona servicios comunes, así como un enfoque integrado de seguridad, refrigeración, calefacción y ventilación a todo el recinto. Los edificios cuarto y quinto —la Biblioteca y el Anexo Sur— son más independientes, si bien contiguos al edificio de la Secretaría. Con el tiempo, el estado del patrimonio se había deteriorado más allá del punto de reparación razonable, lo que exigió una reforma total en lugar de reajustes planta por planta. En 2000, la Asamblea General sabía que se necesitaba una remodelación completa y en 2007, después de algunos comienzos en falso importantes, aprobó el plan maestro de mejoras de infraestructura en su forma actual. En 2008 el Secretario General inauguró las obras.

En 2002, a petición de la Asamblea General, la Junta empezó a presentar informes anuales sobre el plan maestro en los que trataba diferentes aspectos del proyecto durante su ciclo de vida<sup>1</sup>. A partir de 2008 los informes se centraron fundamentalmente en la preparación y la ejecución de la fase de construcción, en la que se produjeron la mayoría de los esfuerzos y los gastos. Esta es la etapa de la que se han extraído la mayoría de las experiencias señaladas en el presente documento. La Junta también señaló cada vez más las deficiencias en la definición y materialización de los beneficios, en particular de su potencial como proyecto transformador, así como las consecuencias que tendría el proyecto para la gestión de los activos de las Naciones Unidas en general.

En este documento se examina la forma en que las Naciones Unidas han ejecutado el plan maestro de mejoras de infraestructura y se destacan las enseñanzas para que se tengan en cuenta en la planificación de futuros programas de gran envergadura. No se pretende que este documento dictamine si el plan maestro ha sido un éxito o un fracaso. Tampoco se pretende que sirva de guía sobre la gestión de proyectos de infraestructura. Más bien, en el documento se describe las dificultades que surgieron durante la formulación y ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura y cómo las Naciones Unidas hicieron frente a esas dificultades, y se resaltan las posibles oportunidades de aprendizaje, agrupadas en ocho temas:

- **Tema 1:** Gestión de activos durante todo su ciclo de vida
- **Tema 2:** Conseguir el mejor inicio posible

---

<sup>1</sup> Los informes pueden consultarse en el sitio web de la Junta, en la dirección [www.un.org/es/auditors/board/auditors-reports.shtml](http://www.un.org/es/auditors/board/auditors-reports.shtml).

- **Tema 3:** Gobernanza, controles y garantías
- **Tema 4:** Funciones dentro del ciclo de vida de un programa
- **Tema 5:** Estrategias comerciales y de adquisición
- **Tema 6:** Gestión del riesgo y de los imprevistos
- **Tema 7:** Previsión de los costos, los plazos y los resultados
- **Tema 8:** Gestión de carteras y capacidad organizativa

## **Tema 1: Gestión de los activos durante todo su ciclo de vida**

A diferencia de la mayoría de organizaciones con grandes carteras inmobiliarias, las Naciones Unidas carecían de un enfoque reconocido de gestión de los activos durante todo su ciclo de vida para mantener el recinto de la Sede de Nueva York una vez que fue construido.

En lugar de ello, a partir de la década de 1960, cuando el recinto entró en funcionamiento, las Naciones Unidas adoptaron principalmente una política de reacción (usar hasta el desgaste completo). Rara vez hicieron inversiones adecuadas en la estructura del edificio o en su planta y maquinaria que no fueran para llevar a cabo reparaciones y mantenimiento esenciales. Las Naciones Unidas no habían establecido una estrategia de gestión de activos para el recinto que incorporara un régimen planificado de mantenimiento permanente, y aún no lo han hecho. Podría decirse que la necesidad de llevar a cabo un plan de remodelación de la infraestructura tan intenso y causante de tantos trastornos se debió a que las Naciones Unidas no tenían un enfoque de gestión de activos bien concebido. La política de mantenimiento de reacción, de “parches y remiendos”, no bastaba para hacer reparaciones al mismo ritmo con que se producía el desgaste por la acción de los elementos o por los ocupantes. Asimismo, hay un límite al número de veces que pueden repararse la planta y la maquinaria antes de que se desgasten por completo y antes de que las antiguas prácticas queden obsoletas (por ejemplo, las normas de seguridad).

Con el paso de los años, la estructura del recinto se fue deteriorando y dejó de ajustarse a las normas legislativas, a la práctica habitual del sector y a las necesidades de sus usuarios. El subsiguiente programa de remodelación, por valor de 2.400 millones de dólares, no solo fue muy costoso, sino que también causó trastornos particularmente graves para el personal, que se vio obligado a trabajar durante varios años en oficinas alquiladas en edificios dispersos por Nueva York.

Las Naciones Unidas no reservaron un fondo de amortización para sufragar los gastos de mantenimiento y mejoras. La partida para las actividades de gestión de las instalaciones era una entre muchas en el presupuesto del Departamento de Gestión. Así pues, durante la vida útil del edificio, esa partida se hallaba sujeta inevitablemente al peligro de los efectos de las iniciativas de reducción de costos, realizadas, en su mayoría, “de arriba abajo”, y rara vez fue suficiente para impedir la degradación neta del edificio de un año para otro.

### **Oportunidades de aprendizaje**

Las principales oportunidades de aprendizaje institucional son las siguientes:

- Contar con una estrategia de gestión de los activos físicos para preservar la condición de los activos de modo que se mantengan en un estado adecuado al objetivo;
- Registrar todos los planos, manuales de operaciones y documentos de reparación y mantenimiento sin excepción, lográndose así seguridad sobre el estado de los activos para futuros proyectos de remodelación o de mantenimiento;

- Comprender la importancia relativa de los sistemas y las funciones de uso;
- Financiar el régimen de mantenimiento a un nivel apropiado, con el apoyo del plan de gestión de activos;
- Una manera de organizar la financiación del mantenimiento es crear un fondo de amortización protegido. A las Naciones Unidas este enfoque puede resultarles más adecuado en el futuro como forma de proteger sus activos frente a los efectos de las reducciones de gastos realizadas sin motivo suficiente; y
- Crear capacidad interna para formular una estrategia de gestión de activos y un plan conexo de inversión en mantenimiento.

### Consideraciones sobre las mejores prácticas

Los activos inmobiliarios empiezan a degradarse tan pronto como son creados. Todos los edificios sufren este deterioro inexorable; la dificultad estriba en determinar cuándo y cuánto es necesario invertir en el mantenimiento para que el activo siga siendo habitable.

Una herramienta fundamental para cualquier propietario de activos es el plan para la gestión de estos. En él se fijan los objetivos del ciclo de vida de cada uno de los activos, en particular su vida útil y su uso previstos y su perfil de inversión a lo largo del tiempo. En cualquier plan de gestión de activos, es fundamental contar con datos integrales, como planos de construcción e historiales de mantenimiento. Los administradores de activos pueden reportar beneficios a largo plazo a su organización mediante el registro de todas las reparaciones y actividades de mantenimiento en un único repositorio, junto con los planos de construcción.

El sector de la gestión de instalaciones ha fijado cuatro grandes enfoques para el mantenimiento de activos<sup>2</sup>. Los cuatro exigen la realización de inversiones.

- **Enfoque de uso hasta el desgaste:** el propietario del activo espera a que la planta, la maquinaria y la estructura del edificio dejen de funcionar para repararlos. El propietario de los activos adopta una estrategia de reacción, arreglando y reparando los deterioros y las averías según vayan surgiendo. Conforme pasa el tiempo, el costo de mantener el activo en estado operativo aumenta, al igual que la incomodidad de las interrupciones imprevistas y cada vez más graves.
- **Mantenimiento planificado:** el propietario de los activos realiza el mantenimiento de la planta, el equipo y la estructura del edificio de acuerdo con un calendario. Esto implica poner en marcha desde el comienzo un régimen predeterminado de mantenimiento y sustitución. Algunos opinan que este enfoque comporta una solución más cara a lo largo de toda la vida útil, puesto que el propietario sustituye la planta y el equipo antes de que dejen de funcionar.
- **Mantenimiento predictivo o basado en el estado del activo:** el propietario comprueba el estado de la planta y el equipo buscando indicios de que necesiten mantenimiento mediante pruebas de vibración y otras pruebas

---

<sup>2</sup> Para un panorama de cómo funciona el sector, véase, por ejemplo, el sitio web del Instituto Británico de Gestión de Instalaciones, en la dirección [www.bifm.org.uk/bifm/about/facilities](http://www.bifm.org.uk/bifm/about/facilities).

similares, realizadas a menudo a distancia. Este mantenimiento exige un enfoque sofisticado y recursos altamente calificados. Muchos sostienen que esta técnica ofrece la mayor rentabilidad.

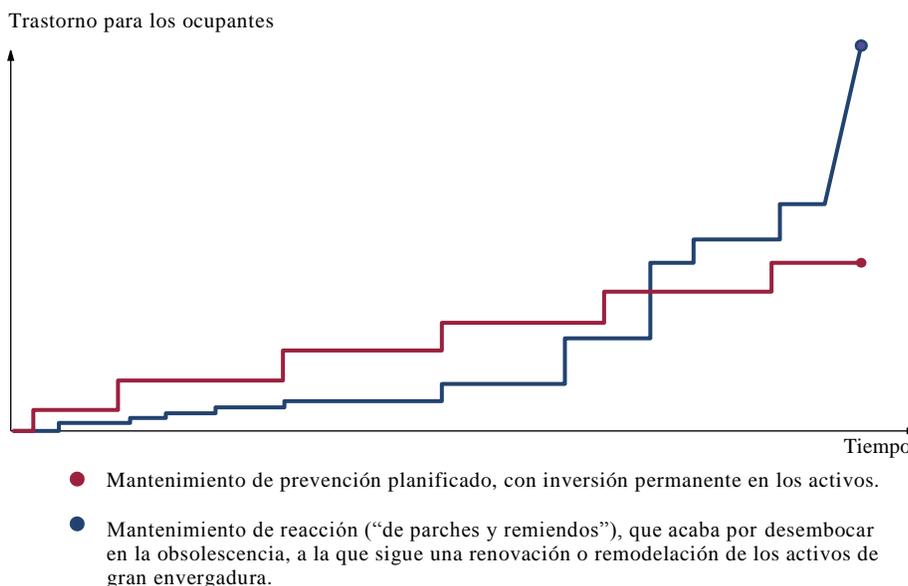
- **Mantenimiento centrado en las operaciones:** combina las tres estrategias anteriores. Cada uno de los activos se valora de acuerdo con su importancia para la continuidad de las operaciones, los plazos de reposición, las opciones de mitigación (por ejemplo, si pueden alquilarse generadores de reserva) y el impacto en los usuarios o en las operaciones.

Además de decidir cómo y cuándo invertir en un régimen de mantenimiento, el propietario de un activo suele tener ocasiones para solicitar inversiones de capital adicionales. Estudiando el mercado de proveedores, a menudo un propietario de activos puede encontrar opciones de inversión que reducirían los gastos de funcionamiento a lo largo de toda la vida útil del activo. También puede simplemente sustituir por otra nueva la planta obsoleta que requiera trabajo especializado o piezas de repuesto a medida que tarden mucho en llegar.

Con el tiempo, una estrategia de mantenimiento de reacción, combinada con una inversión insuficiente, tendrá como resultado el deterioro del activo, en lo que se refiere al cumplimiento de la legislación, la fiabilidad y la experiencia completa de los usuarios. A medida que pasa el tiempo, los ocupantes de un edificio gestionado de este modo sufrirán el declive progresivo de la situación, ya que el activo irá deteriorándose e irán aumentando la frecuencia y la intensidad de las obras de reparación. En un momento dado, el edificio se torna inutilizable y requiere o bien ser remodelado totalmente o ser demolido y reconstruido (gráfico 1).

Gráfico 1

### Mantenimiento de reacción frente a mantenimiento de prevención planificado



Fuente: Junta de Auditores.

**Ejemplo de caso**

**La Corte Penal Internacional** en La Haya está en obras. Cuando estas concluyan, la Corte implantará un régimen de mantenimiento planificado, con un fondo de amortización protegido que sufragará los gastos de mantenimiento previstos durante la vida útil de los activos. El objetivo es evitar el deterioro de los activos y garantizar la continuidad de la financiación en consonancia con las necesidades de sustitución que se produzcan a lo largo de todo el ciclo de vida de los activos

## Tema 2: Conseguir el mejor inicio posible

El plan maestro de mejoras de infraestructura, que comenzó de forma vacilante, tuvo sus orígenes a finales de la década de 1990, cuando se fue poniendo gradualmente de manifiesto la necesidad de un programa de remodelación. Se hicieron una serie de estimaciones de gastos muy generales y proyectos de plan, que encontraron resistencia, dificultades y demoras; el proyecto adoleció tanto de falta de patrocinio como de escaso impulso en los primeros años y acusó la dimisión del director del proyecto original.

En 2007 el plan maestro fue aprobado finalmente, después de un cambio de ritmo que se produjo con el nombramiento de un nuevo director para el proyecto. Lo que se dio en conocer como “estrategia acelerada” (consistente en adelantar la finalización en dos años respecto a la estrategia anterior y aprovechar el espacio disponible en el mercado de alquiler de oficinas en Manhattan para proporcionar locales provisionales al personal) fue aceptado como el calendario aprobado. A pesar del cambio de ritmo, ni siquiera entonces el plan maestro tuvo un buen comienzo. Fueron varias las razones:

1. **El estudio de viabilidad no señaló ningún beneficio que fuera especialmente convincente ni mensurable.** Aunque se apuntaron algunos ahorros de energía por la introducción de nuevas tecnologías, el principal argumento para defender el plan maestro fue que se trataría de “reparaciones y sustituciones”. La principal ventaja, el paso a un esquema de uso compartido de escritorios, con el que se habría aumentado notablemente la densidad de ocupación, se habrían ahorrado considerables gastos de alquiler en Nueva York y se habrían creado oportunidades para poner en marcha nuevas formas de trabajo que podrían ser más productivas, no se consideró una oportunidad en el estudio de viabilidad y ni siquiera formaba parte del cometido.
2. **La Administración no estableció un proceso de control externo e independiente de examen por homólogos.** Un grupo consultivo sobre arquitectura asesoró al plan maestro principalmente en materia de patrimonio, obras de arte y elementos estéticos o emblemáticos de los edificios, y esa tarea resultó útil. Sin embargo, no hubo una fuente independiente de crítica constructiva en relación con el proyecto y sus disposiciones de gestión, avances, costos, riesgos y dificultades. La falta de crítica constructiva externa fue una deficiencia que se vio exacerbada por la falta de un enfoque institucional de gestión de programas y carteras. Ni siquiera fue posible prestar apoyo con exámenes por homólogos que hubieran trabajado en proyectos similares porque no existía la capacidad central para ello.
3. **Los mecanismos de gobernanza eran insuficientes,** como se describe más adelante en el tema 3. Por ello, la Administración no advirtió las primeras señales que alertaban de los sobrecostos y los retrasos respecto al calendario ni actuó eficazmente ante ellas.
4. **Tanto los enfoques de evaluación de riesgos como las técnicas de previsión de gastos presentaban deficiencias** (véanse los temas 6 y 7). El enfoque de la gestión de riesgos y la previsión de los gastos del plan maestro se basaron — excesivamente, según la Junta— en la opinión experta del equipo del proyecto, que contaba con gran experiencia, así como en un enfoque formulista para calcular los gastos de imprevistos, en lugar de fundarse en previsiones analíticas detalladas

basadas en los riesgos. Esta posible exposición a riesgos se podría haber detectado antes si desde el principio se hubiera establecido un régimen de control externo.

Además, las previsiones de gastos eran incompletas. No se anticiparon los “costos asociados”, como se les acabó conociendo, que agrupaban los gastos de un conjunto de actividades necesarias para sacar adelante el proyecto. Los “costos asociados” tampoco correspondían directamente a la administración ni al control presupuestario del equipo encargado del plan maestro. Por ejemplo, para mantener un perímetro de seguridad efectivo durante la construcción hicieron falta guardias de seguridad adicionales; sin embargo, la responsabilidad presupuestaria por este recurso correspondía al Departamento de Seguridad.

Durante la mayor parte del ciclo de vida del plan maestro, nadie se hizo cargo de los costos asociados (alrededor de 140 millones de dólares), que permanecieron sin resolver. En 2009, la Asamblea General dispuso que el plan maestro de mejoras de infraestructura absorbiera los costos en el presupuesto existente, pero el margen para hacerlo era limitado.

En general, el plan maestro tuvo un comienzo difícil, factor que influiría en todas las etapas de su ejecución.

### **Oportunidades de aprendizaje**

- Desplegar recursos exclusivos y con experiencia para ayudar a los proyectos de envergadura en sus primeras etapas.
- Asegurarse de que el estudio de viabilidad es exhaustivo e incluye una exposición de todos los beneficios, un enfoque sólido de evaluación y mitigación de los riesgos, un mecanismo eficaz de gobernanza y una previsión completa de gastos para justificar el presupuesto.
- Establecer un enfoque integrado de seguridad del proyecto, especialmente en las primeras etapas de formación de un proyecto.

### **Consideraciones sobre las mejores prácticas**

El inicio de un proyecto, cuando se toman las decisiones más importantes, representa el momento más vulnerable en su ciclo de vida. A menudo es el momento en que menos se sabe acerca de los riesgos, en que los recursos sobre el terreno todavía son exigüos, en que existen un apoyo financiero o un impulso escasos para los primeros pasos y en que la organización posee una comprensión relativamente limitada de la naturaleza, la magnitud y los objetivos del proyecto. Es un momento en que las ideas iniciales pueden asentarse sin la crítica ni el examen debidos.

### **Destinar rápidamente los recursos fundamentales para el proyecto**

Antes de que una organización reconozca y financie un proyecto, las primeras reflexiones las hacen principalmente personas visionarias que desempeñan otros cometidos en su día a día. Este enfoque es intrínsecamente peligroso porque se corre el riesgo de pasar por alto ciertas opciones y de centrarse con demasiada rapidez en

una solución costosa o inadecuada. Una de las claves del éxito estriba en destinar recursos experimentados a esas primeras fases exploratorias.

### **Preparar un estudio de viabilidad exhaustivo**

Es muy importante preparar un estudio de viabilidad bien concebido. Normalmente, el estudio incluirá una exposición de las necesidades del proyecto y de los factores que lo impulsan, en la que se indiquen las opciones para satisfacer las necesidades, y una evaluación de esas posibles opciones, que comprenda el calendario, los costos completos del alcance total, los riesgos y los beneficios. El estudio incluirá estructuras de gobernanza y soluciones de financiación (internas y externas).

Muy a menudo una organización necesitará tres estudios de viabilidad, preparados en distintos momentos: por un lado, un proyecto estratégico de estudio de viabilidad, que presentará las principales opciones estratégicas; por otro, el proyecto de estudio de viabilidad, que evaluará las principales opciones y examinará más a fondo cuestiones como la estrategia de adquisiciones y el calendario de ejecución; por último, el estudio de viabilidad completo, en el que figurarán estimaciones de gastos y listas exhaustivas de los beneficios del proyecto, previsiones de flujos de efectivo, registros de riesgos y su mitigación, y un plan de aplicación sólido. Cada etapa de este proceso ofrece una oportunidad para volver a examinar, desarrollar y perfeccionar las hipótesis, los beneficios, los calendarios y, lo que es más importante, los riesgos, sus costos y la forma de mitigarlos.

### **Obtener garantías externas**

En las primeras etapas de un proyecto existe un gran nivel de incertidumbre y un amplio abanico de soluciones posibles que estudiar. Antes de desarrollar el estudio de viabilidad, es una medida prudente de precaución obtener garantías de expertos externos independientes. De este modo, los gestores del proyecto y las personas implicadas en sus procesos de gobernanza tienen la seguridad de que todo está bien o, en caso contrario, reciben una alerta temprana. Es importante señalar que la labor de auditores, ni internos ni externos, no es sustitutiva de un proceso integrado de garantías de expertos. Numerosos gobiernos y organizaciones de gestión profesional de proyectos han puesto en marcha regímenes de garantías de expertos independientes en los últimos años<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A continuación se han seleccionado algunos ejemplos de enfoques de garantías del proyecto: Association for Project Management, *A Guide to Integrated Assurance*. Gobierno de Australia, Departamento de Finanzas y Desregulación, *Assurance Reviews Process*. Gobierno de Nueva Zelandia, Grupo de Seguridad de Grandes Proyectos. Autoridad de Grandes Proyectos del Gobierno del Reino Unido. Gobierno de Noruega, Régimen para las garantías externas de calidad de los grandes proyectos públicos. Proceso para la Seguridad de Proyectos del Gobierno del Canadá.

## **Tema 3: Gobernanza, controles y garantías**

### **El amplio contexto de gobernanza**

El proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se inscribía en el marco normal de gobernanza al que la Asamblea General somete todos los proyectos de las Naciones Unidas, con el apoyo y la información proporcionados por la Quinta Comisión y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, y se ejecutó con arreglo a él.

Para hacer un seguimiento de la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura se presentó un informe anual a la Asamblea General y se proporcionó información trimestralmente a la Quinta Comisión, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité de Gestión de las Naciones Unidas sobre los progresos realizados y el costo del proyecto. El director del proyecto del plan maestro también presentó semanalmente información actualizada acerca del proyecto al Grupo Ejecutivo de Gestión presidido por el Secretario General Adjunto de Gestión.

El proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura fue objeto de exámenes periódicos de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que observó los riesgos y controles a distintos intervalos a lo largo de la vida del proyecto, y de un examen anual realizado por la Junta de Auditores, en el que se analizaban los estados financieros, los riesgos y las previsiones y otras cuestiones de gestión durante todo el proyecto.

### **La gobernanza y el plan maestro de mejoras de infraestructura**

En la práctica, el control ejecutivo del proyecto, y el núcleo de la adopción de decisiones, recaen en el Secretario General Adjunto de Gestión y el director del plan maestro. Juntos dirigieron y establecieron las prioridades para la labor diaria de los equipos de diseño del proyecto, los consultores de costos y los proveedores de materiales de construcción que trabajaban con el apoyo del director de obra.

Además, dos juntas o comités consultivos brindaron una ayuda útil. El Grupo Ejecutivo de Gestión presidido por el director del proyecto facilitó la coordinación entre los diversos grupos competentes, como el Servicio de Administración de Locales, el Servicio de Seguridad y el Servicio de Recursos Humanos, lo que facilitó en general las comunicaciones. También se recibió ayuda de una junta consultiva independiente que hizo aportaciones sobre el contexto histórico y los aspectos estéticos y arquitectónicos del proyecto.

Sin embargo, una de las principales debilidades de los mecanismos de gobernanza fue que no se creó desde el principio una junta de proyecto (o comité directivo) para informar, asesorar y cuestionar constructivamente la labor del director del proyecto en tiempo real. Los mecanismos de gobernanza institucional giraron en torno al ciclo anual de la Asamblea General y sus comités y comisiones de apoyo.

Como se mencionó anteriormente, el estudio de viabilidad no proporcionó una buena base que permitiera dar prioridad al equilibrio entre los objetivos de costos, los plazos y el alcance. Las deficiencias del estudio de viabilidad generaron un

problema de gobernanza porque, al no estar claros los beneficios financieros ni el aprovechamiento eficaz de la ocupación, el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se administró como un proyecto de remodelación cuyo principal objetivo era contener los costos, en lugar de como un proyecto destinado a generar beneficios<sup>4</sup>.

## El control de las modificaciones

El control de las modificaciones supuso un desafío significativo para el equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura. Como se explica más detalladamente en el tema 5, la estrategia de contratos adoptada por el equipo del plan maestro suponía que las Naciones Unidas tenían la responsabilidad de gestionar los procesos de diseño (a raíz de la decisión de asumir esa responsabilidad, que fue una decisión sensata, pasó a ser crucial que los planos se presentaran completos y a tiempo) y de coordinar las actividades de los diversos contratistas de precio máximo garantizado (PMG) *in situ*. El equipo del plan maestro ejercía el control mediante un proceso de órdenes de modificación. Esta es una forma de dar instrucciones a un contratista para que haga algo nuevo o diferente de lo que está especificado en el contrato. A medida que se desarrollaba y evolucionaba la labor de diseño, que, en algunos casos, iba con retraso, el equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura tuvo que emitir muchos miles de órdenes de modificación. Eso atrasó el proceso e hizo que el equipo del plan maestro no tuviera la capacidad de prever las consecuencias financieras y que se tardara mucho en pagar a los contratistas.

También resultó difícil gestionar el interés del personal por los cambios en la configuración de las plantas, las secuencias de reubicación propuestas y los nuevos planos. El equipo del plan maestro extrajo enseñanzas de sus primeras interacciones con los ocupantes durante la mudanza a las ubicaciones temporales en Nueva York y aplicó una serie de normas mucho más claras en los siguientes contactos que mantuvo con ellos.

## Garantía independiente

Por otra parte, las Naciones Unidas no disponían de una política que les permitiera obtener una garantía independiente de expertos sobre sus proyectos o programas. Excepto los exámenes externos puntuales, destinados principalmente a ofrecer una segunda opinión sobre las previsiones de costos, el plan maestro no contó con exámenes de garantía externos, periódicos e integrados que abordaran las cuestiones técnicas, los costos o la gestión del proyecto. Este tipo de exámenes corren a cargo de expertos externos (externos al proyecto) y no deben confundirse con el papel desempeñado por los expertos técnicos que trabajan como parte del equipo del proyecto o por los auditores, ya sean internos o externos.

Los mecanismos de gobernanza fueron deficientes a lo largo de todo el proyecto del plan maestro porque el estudio de beneficios era poco sólido, no estaba clara la atribución de responsabilidades en materia de obtención de beneficios, y los ciclos de presentación de informes eran largos y consumían mucho tiempo. Se depositó una enorme confianza en el Secretario General Adjunto de Gestión y el

---

<sup>4</sup> Véase el tema 2: conseguir el mejor inicio posible

director del plan maestro de mejoras de infraestructura, que recibían multitud de informes pero, en la práctica, tenían una capacidad de gobernanza institucional mínima.

## Oportunidades de aprendizaje

Las principales enseñanzas extraídas giran en torno a la importancia de distinguir entre los procesos vigentes a efectos de presentación de informes y los relacionados con la gobernanza y la toma eficaz de decisiones. En futuros proyectos, sería conveniente que las Naciones Unidas cambiaran su forma de proceder teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- Los proyectos deben contar con procesos de gobernanza racionalizados y eficaces y las atribuciones deben delegarse de forma eficaz y adecuada para conseguir los objetivos deseados en cuanto a costos, beneficios, alcance y plazos. Normalmente, esto implica encontrar:
  - Un responsable superior que rinda cuentas con respecto al estudio de viabilidad y la incorporación de los beneficios; y
  - Un director de proyecto que se encargue de producir resultados en materia de costos, plazos, alcance y beneficios.
- Una junta de proyecto debería proporcionar información y aconsejar al responsable superior y el director de proyecto. La función de la junta de proyecto es cuestionar de forma constructiva al responsable superior y al director de proyecto y ayudar a que se logren los objetivos estipulados. Las circunstancias del proyecto determinarán quiénes serán los miembros de la junta del proyecto; por ejemplo, en el caso de aquellos que impliquen costos considerables o riesgos operacionales formarían parte de la junta un miembro superior del Servicio de Finanzas y del Servicio de Administración de Locales y un representante de los usuarios (“usuario superior”), cuya función sería coordinar y representar a los usuarios u ocupantes y comunicarse con ellos.
- Debe establecerse una garantía independiente a lo largo de la vida de un proyecto. Sería conveniente que las Naciones Unidas desarrollaran un enfoque de garantía integrada en lugar de depender de la supervisión interna y externa como fuente de objetividad y de crítica constructiva. Como se muestra en el tema 2.
- Esto es especialmente importante en las primeras etapas de un proyecto. El objetivo no es añadir otro nivel de supervisión, sino apoyar a la administración y ayudarla a ejecutar programas de gran valor que sean importantes desde el punto de vista estratégico. Si se adoptase un enfoque de gestión de la cartera que abarcara todos los programas de mejora de infraestructura de las Naciones Unidas y otros programas principales, se podría adoptar un enfoque de garantía sistémica que proporcionaría oportunidades de aprendizaje en las etapas fundamentales, por ejemplo:
  - Inicio del proyecto o de un subproyecto importante;
  - Aprobación del estudio de viabilidad;
  - Decisión sobre las adquisiciones;

- Entrega o grado de preparación para el servicio; e
- Impacto estratégico y operacional.

## Consideraciones sobre las mejores prácticas

En la mayoría de las organizaciones grandes y complejas, los proyectos, programas y carteras de actividades suelen estar sometidos a una gestión, una gobernanza y unos controles estrictos de las partes interesadas, apoyados por una combinación de procesos de garantía internos y externos. El objetivo es asegurar una rendición de cuentas y una responsabilidad claras por la ejecución y, al mismo tiempo, establecer controles y límites eficaces para mitigar y gestionar los riesgos sin restringir excesivamente los progresos.

Un proyecto bien dirigido normalmente tiene los siguientes elementos:

- Un estudio de viabilidad detallado que especifica los beneficios, los costos, el alcance y el enfoque propuesto;
- Unas funciones de gestión del proyecto y una rendición de cuentas claramente definidas;
- Una junta de proyectos debidamente constituida y eficaz;
- Mecanismos apropiados para el control de las modificaciones;
- Unas disposiciones para la presentación oportuna de informes sobre el proyecto que contribuyen a que el proceso de adopción de decisiones sea eficaz y transparente;
- Una garantía integrada eficaz a lo largo de toda la vida del proyecto.

Un estudio de viabilidad completo es un elemento fundamental del marco de gobernanza, como se describe en el tema 2.

En una organización normalmente se definen dos funciones esenciales que permiten ejecutar satisfactoriamente un proyecto:

- **El responsable superior** desarrolla, presenta y es el encargado del estudio de viabilidad y es responsable de sus beneficios, que se definen en función de resultados (como ahorros financieros, mayores capacidades o mejores servicios). El responsable superior facilita las relaciones con el personal directivo superior de la organización y las partes interesadas y se convierte en defensor y promotor del proyecto al más alto nivel.
- **El director de proyecto** es el encargado de su ejecución, que se define en función de los costos, el alcance, los plazos y los beneficios. El director de proyecto se centra fundamentalmente en su ejecución y se asegura de que los diseñadores, proveedores y operadores trabajen de manera coordinada y coherente para lograr los cuatro objetivos.

Normalmente, el responsable superior recibe el apoyo de una junta de proyecto. El responsable superior es en todo momento plenamente responsable de que se obtengan los beneficios del programa y de que se mantengan el alcance, los costos y el calendario, y una junta debidamente facultada puede ser una fuente

sólida de orientación y apoyo y puede cuestionar sus decisiones de manera constructiva.

Es esencial realizar un control de las modificaciones eficaz. Las modificaciones son una característica común de los proyectos y programas de gran envergadura. Una tarea fundamental que se incorpora a las competencias delegadas del responsable superior y el director de proyecto es mantenerlas bajo control, desde que se sugieren, cuando se da la instrucción de que se apliquen y, finalmente, cuando se cuantifican y se presentan informes sobre ellas.

En cualquier proyecto de gran envergadura es fundamental que se preparen informes oportunos, precisos, transparentes y claros sobre los avances realizados y los costos en que se incurre. Deben prepararse informes que aporten información y ayuden a adoptar decisiones eficaces al director del proyecto, al responsable superior, con el apoyo de la junta del proyecto, y a los miembros de la organización de más categoría según los niveles de autoridad delegada, así como, en última instancia, a los responsables de administrar o financiar la organización. Los informes sobre el proyecto también deberían incluir previsiones de los costos derivados de futuros riesgos que, cuando se materialicen, se manifestarán como órdenes de modificación.

Como se señaló en el tema 2, la garantía integrada independiente es un instrumento valioso en el proceso de gobernanza. Por lo general, se lleva a cabo un examen de garantía en las etapas clave de la vida del proyecto, por ejemplo, al inicio, con el fin de validar su carácter necesario y su enfoque estratégico; después de preparar el plan de actividades y antes de proceder a las adquisiciones; durante la ejecución del proyecto y antes de la entrega; poco después de la entrega, para confirmar que se han concluido los contratos; y, por último, unos años después de la entrega, a fin de evaluar el éxito operacional y estratégico.

#### **Ejemplo de caso**

El programa de los Juegos Olímpicos de Londres de 2012 constituye un ejemplo de presentación de informes transparentes y de libre acceso. El equipo de este proyecto de 2012 puso a disposición del órgano rector, el patrocinador del cliente, el Gobierno y las organizaciones de auditoría externa información sobre el proyecto en tiempo real a través de un centro de datos. El hecho de publicar la información del proyecto de esta manera mejoró considerablemente la transparencia, el conocimiento y la apreciación a medida que se desarrollaban los Juegos de Londres de 2012. Todas las mejores prácticas extraídas de los Juegos de Londres de 2012 puede consultarse en: <http://learninglegacy.independent.gov.uk/>.

## **Tema 4: Funciones dentro del ciclo de vida de un programa**

Las Naciones Unidas invirtieron en un equipo de proyecto relativamente pequeño para administrar el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura, integrado por entre 20 y 30 personas. Las Naciones Unidas, al reconocer que no disponían de un cuadro de recursos con experiencia similar a nivel de toda la Organización que pudieran aprovechar, apoyaron al equipo básico de las Naciones Unidas encargado del plan maestro de mejoras de infraestructura con recursos externos:

- Se designó una empresa externa de consultoría de costos para que prestara ayuda en materia de gestión de riesgos y gestión de los costos. La consultoría de costos se encargó de presentar informes sobre los costos reales y sobre las previsiones de costos, no solo los básicos de cada módulo de construcción, sino también los de todas las órdenes de modificación y de todas las reclamaciones de pagos adicionales debidos a las interrupciones.
- Se designó una empresa de construcción para que dirigiera y gestionara todas las actividades de construcción. La empresa de construcción ya estaba familiarizada con el mercado de la construcción de Nueva York y utilizó su pericia, sus conocimientos, su autoridad y su reputación para gestionar los costos y lograr avances en relación con los proveedores.

La responsabilidad de ejecutar el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura en su totalidad recaía sobre este pequeño equipo básico. Dentro del equipo, se asignaron funciones adecuadas al carácter del proyecto, por ejemplo:

- Colaboración con los usuarios en relación con la configuración de los planos y asignación del espacio;
- Gestión del equipo de diseño, en especial con el fin de velar por que las actividades de diseño se realizaran de forma coherente y oportuna;
- Gestión de las obras de construcción;
- Gestión de los avances en cada uno de los edificios principales de todo el recinto;
- Financiación y gestión de los fondos;
- Adquisiciones;
- Asistencia jurídica;
- Presentación de informes; y
- Puesta en marcha.

En la práctica, este enfoque funcionó razonablemente bien, aunque había poca flexibilidad para ampliar o reducir el pequeño equipo básico constituido en función del volumen de trabajo, debido a la inercia de los procesos de contratación y redistribución de las Naciones Unidas. En cambio, el equipo consiguió lidiar con las oscilaciones entre períodos de mucho y poco trabajo aprovechando los recursos que ofrecían la consultoría de costos y la empresa de construcción para ayudarlo en las distintas fases.

Sin embargo, en retrospectiva, al equipo le resultó difícil abordar algunos problemas. Por ejemplo, el esfuerzo que se dedicó al proceso inicial de consultas con los usuarios no fue lo suficientemente profundo como para lograr una participación genuina o para darles indicaciones con autoridad cuando fue necesario, y los primeros traslados a los locales provisionales resultaron difíciles.

La gestión del diseño fue un problema constante para el equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura. Un porcentaje importante de los edificios del recinto estaban ocupados por el personal en el momento en que se estaba llevando a cabo el diseño inicial. Por ello, los diseñadores tuvieron que basarse en hipótesis respaldadas por datos escasos sobre la verdadera naturaleza de las estructuras subyacentes. Solo se pudo obtener toda la información necesaria cuando los edificios se vaciaron por completo. Esta demora inevitable, así como la dificultad que supuso coordinar el diseño en los diferentes paquetes de trabajo, ejerció presión sobre el proceso de diseño.

El hecho de que el equipo del plan maestro conservara la mayor parte de la responsabilidad en materia de gestión del diseño constituía una ventaja significativa pero, al mismo tiempo, exponía al plan maestro a un alto nivel de riesgo, como se describe en el tema<sup>5</sup>. *A posteriori* se constató que el plan maestro de mejoras de infraestructura había subestimado la dificultad que supondría el proceso de coordinación del diseño y velar por que el nuevo diseño evolucionara al mismo ritmo que la necesidad de información del proceso de construcción. En consecuencia, los paquetes de contratos se sacaron a concurso en el mercado de la construcción con diseños que estaban menos desarrollados de lo que debían, lo cual expuso a las Naciones Unidas al riesgo de sufrir modificaciones posteriores.

Otra esfera en la que, según se comprobó posteriormente, se debería haber actuado de manera diferente fue la colaboración con el Servicio de Administración de Locales. Como ya se ha indicado, las Naciones Unidas no tienen un enfoque global en relación con la gestión de activos<sup>5</sup>. En las conversaciones que se mantuvieron en la etapa temprana con el Servicio de Administración de Locales se obtuvo información que se utilizaría para preparar las especificaciones para la remodelación del edificio pero, con el tiempo, se vio que ese nivel de participación resultó demasiado bajo. El Servicio de Administración de Locales debería haber participado mucho más y con mayor determinación a lo largo de toda la vida del plan maestro. Como consecuencia, a nivel práctico, la disposición para la entrega fue más escasa y el Servicio de Administración de Locales tuvo dificultades para gestionar los activos o apoyarlos con contratos apropiados de la cadena de suministro. A nivel estratégico, ello supuso que las actividades de apoyo inmediatamente posteriores a la conclusión del proyecto no encajaban bien con la falta de un plan de gestión de activos a largo plazo.

Un importante rasgo positivo del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura fue la coubicación de la dirección del equipo básico del proyecto, la empresa de construcción y el consultor externo de costos. De este modo, podían comunicarse y resolver problemas rápidamente. Además, la coubicación creó un sentimiento de determinación y propósito comunes que fue muy útil para la ejecución del proyecto. No obstante, los diseñadores externos no compartían la misma ubicación, lo cual supuso un inconveniente. Lo ideal habría sido la

---

<sup>5</sup> Véase el tema 8: gestión de carteras y capacidad organizativa.

cubicación de todos los componentes principales del equipo del proyecto, con independencia de su identidad institucional.

### **Oportunidades de aprendizaje**

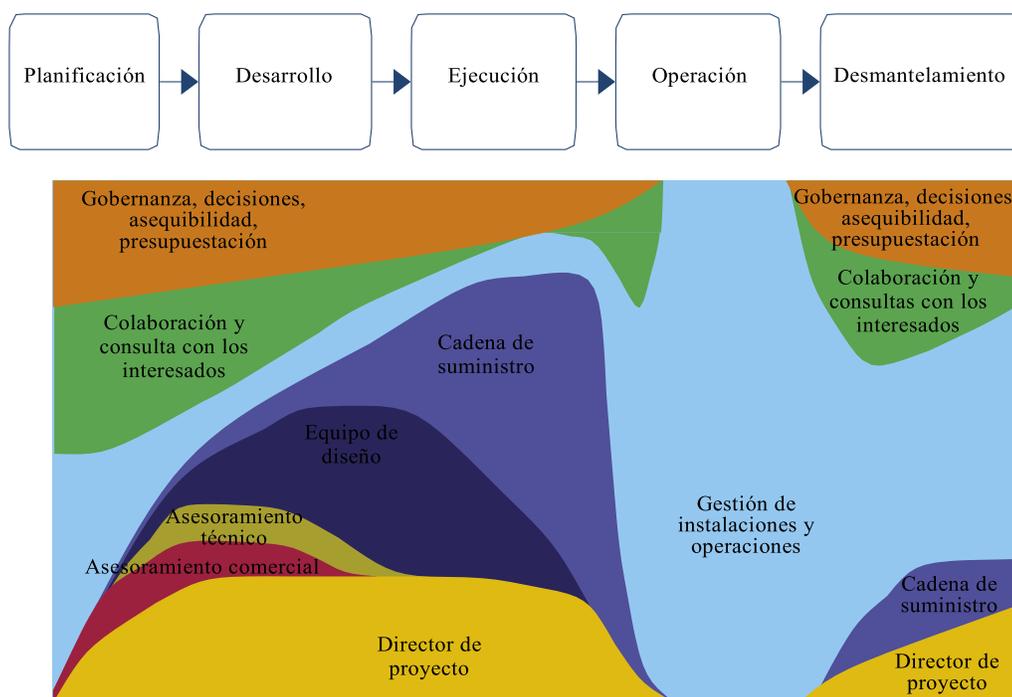
La principal enseñanza extraída del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura es que debe reconocerse que, inevitablemente, las funciones del equipo del proyecto variarán a lo largo del tiempo que dura el proyecto y que es necesario un elevado nivel de flexibilidad para asegurar que la estrategia de dotación de recursos sea adecuada. En particular, es importante:

- Establecer un equipo integrado que, en la medida de lo posible, esté ubicado;
- Crear un proceso eficaz de consulta con los usuarios. La clave del éxito radica en establecer una junta de proyecto eficaz en la que se incluya a un “usuario superior” con un mandato sólido en materia de consulta y comunicaciones;
- Gestionar enérgicamente los equipos de diseño con el fin de lograr coordinar eficazmente el diseño entre los diferentes paquetes de contratos y entregar puntualmente los planos y las especificaciones técnicas; y
- Velar por que desde el principio se incorporen soluciones para la gestión de las instalaciones, en primer lugar, para que sean compatibles con el plan de gestión de activos a largo plazo y, en segundo lugar, para que el proceso de entrega tenga un apoyo firme.

### **Consideraciones sobre las mejores prácticas**

El nivel de actividad y de dedicación de los agentes que contribuyen al proyecto varía mucho con el tiempo, a medida que el proyecto pasa de una fase a otra, como se indica en el gráfico 2.

Gráfico 2  
**Funciones relativas durante la vida de un proyecto**



*Fuente:* Concerto partners.

En las primeras etapas, un pequeño equipo básico suele gestionar y desarrollar los conceptos iniciales y llevar a cabo consultas con los ocupantes, los usuarios y los grupos de mantenimiento sobre el alcance y los requisitos del proyecto. A medida que pasa el tiempo, el equipo del proyecto, encabezado por el director del proyecto, crecerá y se fortalecerá en consonancia con el aumento del volumen de trabajo que se necesita para demostrar los conceptos iniciales de diseño y preparar estudios de viabilidad completos.

Una vez que la organización aprueba el estudio de viabilidad, el número de personas que trabajan en el proyecto suele aumentar considerablemente. Los diseñadores y los constructores se suman al proyecto a través de los canales oficiales de adquisición, mientras que el grado de interacción con los usuarios va disminuyendo a medida que la mayoría del esfuerzo se concentra en la ejecución. Hacia el final de la fase de construcción, la fuerza de trabajo comienza a reducirse y los usuarios u ocupantes vuelven a participar más, especialmente los equipos responsables de mantener los activos.

Después de un período operacional que es normalmente largo, puede ocurrir que al final el activo tenga que ser demolido y retirado o sustituido, en cuyo caso volverían a iniciarse más actividades destinadas a promover la participación mediante la constitución de otro equipo de proyecto y la contratación de proveedores para que lleven a cabo las obras de demolición necesarias.

Las mejoras prácticas en esta esfera implican adelantarse a los acontecimientos en lo que se refiere a la dotación de recursos y disponer de las personas adecuadas antes de tiempo, y hacer frente a las fluctuaciones de las necesidades del proyecto a medida que este pasa por sus diferentes fases. Por tanto, se requieren una buena planificación y anticipación, así como un modelo flexible de dotación de recursos que permita al equipo del proyecto acceder a los recursos adecuados en el momento apropiado.

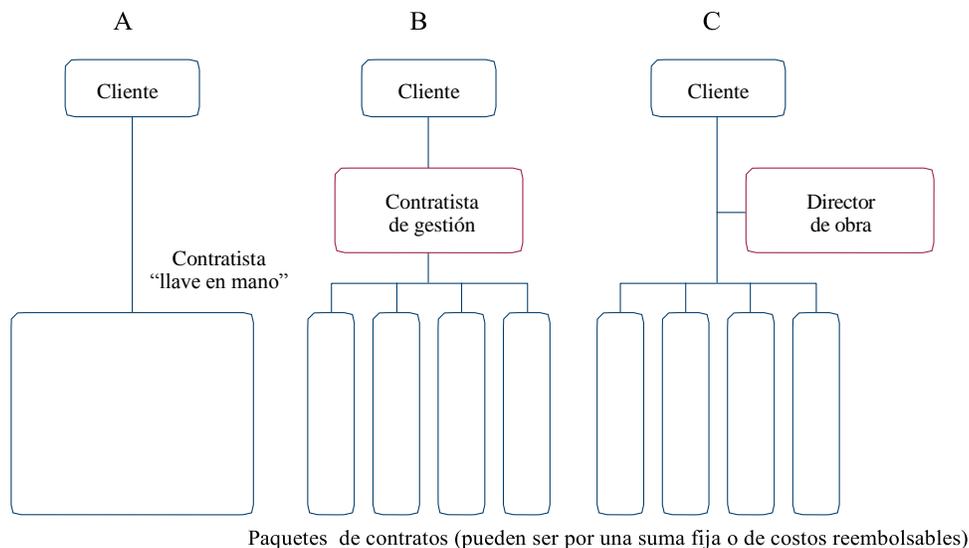
## Tema 5: Estrategias comerciales y de adquisición

El equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura reconoció muy pronto que no podía predecirse desde el principio la envergadura total del proyecto de renovación del recinto. En ese momento, era imposible saber cuál sería la solución de diseño completa porque el estado de los edificios no se podía determinar sin quitar el equipamiento existente e inspeccionar toda la estructura libre de otros elementos. Esta intuición resultó acertada, ya que en su debido momento se retiraron cantidades significativas de amianto de los edificios del recinto, lo que exigió tanto cuidado como tiempo, y fue necesario reforzar las estructuras en algunos lugares, algo que no podría haberse previsto. Durante la vida del proyecto también surgieron normas de seguridad estructural más estrictas que supusieron un gran trastorno en cuanto a la solución de diseño y la progresión del calendario. El éxito de todo el proyecto iba a depender de que el plan maestro dispusiera de mecanismos contractuales flexibles que le permitieran hacer frente a las modificaciones importantes que se producían a medida que pasaba el tiempo.

Así pues, quedaba descartada una solución basada en un suma fija, un precio fijo o un contrato “llave en mano”, ya que el grado de incertidumbre era demasiado elevado: esa solución habría requerido que las Naciones Unidas acordaran incluir una prima de riesgo considerable en el precio del contrato, suponiendo en primer lugar que pudiera encontrarse un contratista en el mercado de la construcción que estuviera dispuesto a asumir ese nivel de riesgo y aceptar ese trato

Tras un cuidadoso examen, el equipo del proyecto del plan maestro optó por designar una empresa contratista principal que trabajara con un contrato directo con las Naciones Unidas para adquirir y gestionar paquetes de contratos más pequeños, adoptando la opción B que se muestra en el gráfico 3. El contratista principal recibió honorarios de gestión por sus servicios, además del reembolso de los costos directos.

Gráfico 3  
Opciones para la estrategia contractual



Fuente: Junta de Auditores

Este enfoque de gestión de paquetes de contratos daba flexibilidad a las Naciones Unidas, pues el equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura podía avanzar de manera más localizada sin saber cuál sería la solución completa. Por ejemplo, se podía empezar a trabajar en la reconfiguración de los sótanos como uno de los primeros paquetes de trabajo, aunque todavía no se conocieran todas las respuestas de diseño en los tres edificios que irían en la parte superior.

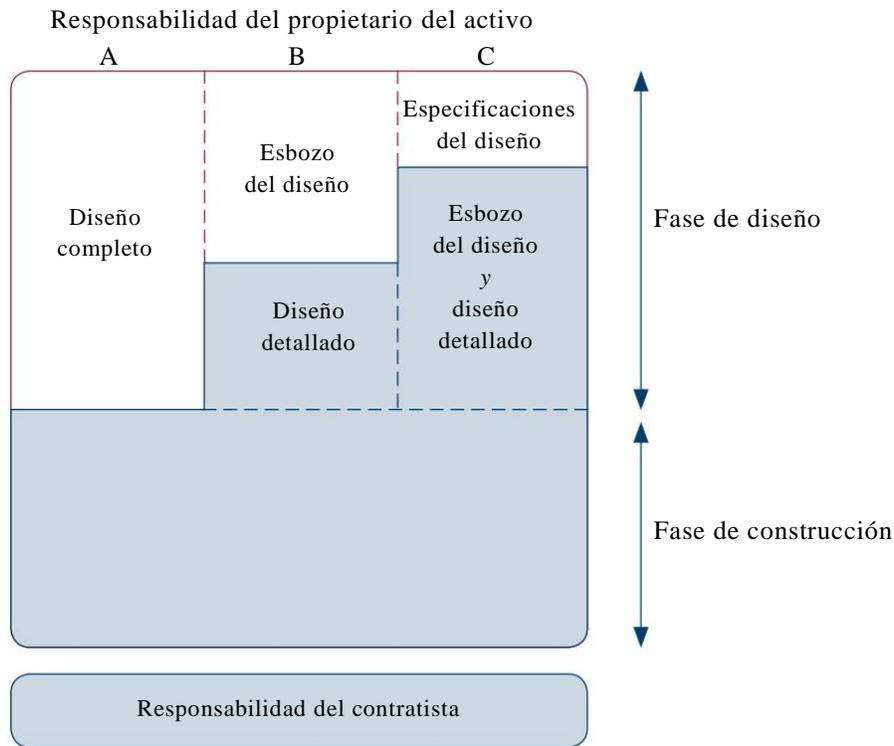
El equipo del plan maestro, con el apoyo del contratista principal, organizó concursos en el mercado mundial de la construcción para encontrar otros contratistas que pudieran ejecutar paquetes definidos de trabajo con arreglo a contratos de precio máximo garantizado. Los licitantes, al presentar su solicitud para esa oferta, proporcionaron:

- Precios definitivos para el trabajo que podía definirse por completo; y
- Calendarios de las tasas de costos para otros trabajos que se consideraban necesarios pero que no podían definirse totalmente en esa fase. Estos se utilizaron posteriormente para calcular los costos cuando se concretaron las soluciones o las especificaciones de diseño.

El equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura se enfrentó pronto a una decisión crucial sobre cómo organizar y gestionar el proceso de diseño para la ejecución del proyecto. Normalmente, existen tres opciones generales, que se muestran en el gráfico 4. La opción A significa que el equipo del cliente tiene la responsabilidad de elaborar el diseño completo, mientras que en el otro extremo de la escala, en la opción C, el cliente simplemente produce especificaciones de diseño y después el contratista prepara el diseño.

Existen ventajas y desventajas en cualquiera de las tres vías que se muestran en el gráfico 4: si se elige la opción A, el cliente tiene la ventaja de controlar plenamente el diseño pero pierde la oportunidad de que los contratistas innoven y asuman la responsabilidad de coordinar el diseño. Si se elige la opción C, ocurre lo contrario: el cliente tiene una capacidad mínima de influir en el diseño pero el contratista puede introducir una gran cantidad de innovaciones y asume la máxima responsabilidad de la coordinación del diseño.

**Gráfico 4**  
**Diferentes formas de organizar las responsabilidades de diseño**



*Fuente:* Concerto partners.

Tras un cuidadoso examen, el equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura eligió una solución que se aproximaba más a la opción A del diagrama: mantener el control del diseño y la responsabilidad de su gestión. Los equipos de diseñadores trabajaron bajo la dirección del equipo del plan maestro con el apoyo de la consultoría externa de costos, que también se encargó de la gestión del proyecto de diseño a medida que avanzaba el proyecto del plan maestro.

Esto fue sumamente ventajoso, dado que el diseño debía evolucionar y adaptarse periódicamente a medida que surgía nueva información sobre la condición del activo. No obstante, este enfoque conllevaba importantes responsabilidades, ya que el equipo del plan maestro tenía que velar por que se coordinaran debidamente los diseños de los diferentes paquetes con el fin de producir una solución integrada que encajara adecuadamente. Eso significaba que el equipo del plan maestro era responsable de asegurar que la información se publicara a tiempo, con vistas a evitar que se produjeran reclamaciones por demora o interrupción. A pesar de ello, lo cierto es que el equipo del plan maestro tuvo que esforzarse para poder seguir el ritmo de las exigencias que planteaba el proceso de construcción y en varias ocasiones se adquirieron paquetes basándose en información incompleta sobre el diseño. Esto, a su vez, generó riesgos e hizo que se necesitaran numerosas órdenes de modificación (más de 3.000 hasta la fecha) para aclarar los detalles de diseño o

coordinar la información sobre el diseño en los puntos en que coincidían las actividades de los paquetes.

Al seleccionar un enfoque basado en un precio máximo garantizado para los paquetes de contratos dirigido por un contratista principal y decidirse asumir toda la responsabilidad del diseño, el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se posicionó al final de la escala, en la parte en la que se ejercía “máximo control con la máxima responsabilidad”. Dadas las circunstancias, con el elevado nivel de modificaciones que se esperaban en el proyecto, ambas elecciones todavía son muy lógicas en retrospectiva. No obstante, esa estrategia dejaba a las Naciones Unidas expuestas a la inmensa mayoría de los riesgos que podían derivarse del proyecto: la demora en la conclusión de la fase de diseño, la imprecisión del diseño y la coordinación entre los contratistas de los diferentes paquetes. Donde el plan maestro se encontró con dificultades fue en la ejecución de esas estrategias, especialmente la gestión del diseño. El proceso de gestión del diseño no conseguía mantener el ritmo del calendario de construcción; el plan maestro corrió con ese riesgo y, llegado el momento, sufrió las consecuencias en términos de retrasos en el calendario y sobrecostos.

No sabremos nunca si fijándose una estrategia de contratos diferente desde el inicio se habrían logrado resultados distintos, por ejemplo, si se habrían podido evitar los retrasos o los sobrecostos, que fueron inevitables a medida que avanzaba el trabajo.

Sin embargo, lo que sí quedó claro fue que el equipo del plan maestro se enfrentó a dificultades sustanciales, tanto logísticas como de coordinación, para poder mantener las tareas de diseño al día. Una vez iniciado el proceso de construcción, fue necesario ir proporcionando información sobre diseño a un ritmo adecuado para evitar que se produjeran retrasos en el proceso, y se fue acumulando un número considerable de órdenes de modificación, lo cual hizo que los costos fueran inciertos.

En retrospectiva, si bien la estrategia de contratos estaba probablemente bien configurada para la solución de entrega por fases, el equipo básico no contaba con recursos suficientes para mantener una supervisión completa y un control puntual del proceso.

## **Oportunidades de aprendizaje**

Se puede aprender mucho de la forma en que el equipo del plan maestro de mejoras de infraestructura seleccionó y, posteriormente, organizó la estrategia de contratos para ejecutar este importante contrato de remodelación.

- La elección de una estrategia de contratos “por paquetes” permitió que las obras avanzaran cuando gran parte del alcance del proyecto no estaba claro o no podía determinarse. Esta elección supuso una importante ventaja para el calendario del proyecto, pues permitía empezar a trabajar en algunos aspectos antes de conocer el alcance completo del proyecto pero, inevitablemente, generó un riesgo para las Naciones Unidas, ya que el costo total de la remodelación de todo el recinto no se conocería hasta que se hubiera llegado a un acuerdo con respecto al último paquete de contratos. Ello también suponía

que el equipo del plan maestro era responsable de los riesgos que conllevaba la mala coordinación entre los distintos paquetes.

- La estrategia de contratos generó la necesidad de una gestión del diseño de máximo nivel. Si las Naciones Unidas desean adoptar una estrategia de contratos similar en el futuro, es decir, basada en múltiples contratos de precio máximo garantizado cuyo alcance solo se materializa pasado el tiempo, el equipo de proyecto debe tener una capacidad excelente de gestionar el diseño.

## **Consideraciones sobre las mejores prácticas**

La selección de una política y una estrategia comerciales es una de las decisiones más importantes que puede tomar el propietario de un activo. Esto abarca los mecanismos de una organización para financiar el proyecto y su disposición a asumir riesgos y mitigarlos y a la incentivación y, más en general, supone cómo mantener el proyecto bajo control para obtener los beneficios que se afirma que tendrá.

Después, hay que considerar la política y la estrategia de adquisiciones (cómo configurar el mercado y cómo proceder para adquirir los servicios contractuales necesarios). Dentro de este proceso general, una decisión fundamental que debe tomar el propietario del activo es a quién se atribuye la responsabilidad de gestionar el diseño.

Es importante examinar cada una de esas decisiones de manera explícita, documentarlas y obtener la aprobación de la junta del proyecto. Entre las decisiones fundamentales figuran:

### **La política y la estrategia comerciales**, en particular:

- La financiación;
- Un enfoque de gestión de los costos aplicado a todo el ciclo de vida del proyecto;
- La gestión de los riesgos, la mitigación y la incentivación; y
- El establecimiento de una suma fija frente a un costo proyectado o regímenes comerciales reembolsables.

### **La política y la estrategia de adquisiciones**, en particular:

- La participación en el mercado; y
- La agrupación o agregación de contratos.

### **La política y la estrategia de diseño**, en particular:

- El equilibrio entre el diseño en manos del cliente y el que ejecuta el contratista;
- El enfoque de participación en el mercado y su configuración; y
- La agrupación o agregación de contratos de diseño.

## Tema 6: Gestión del riesgo y de los imprevistos

El concepto de la previsión y la gestión de costos imprevistos no encaja fácilmente con las Naciones Unidas, donde la práctica habitual es adjudicar contratos con bajos niveles de imprevistos. En un proyecto como el plan maestro de mejoras de infraestructura, que se caracteriza desde el comienzo por una gran incertidumbre y riesgos importantes que afectan al alcance, los plazos y las cuestiones técnicas, las prácticas de trabajo establecidas para imprevistos pueden convertirse rápidamente en una limitación que afecta a los avances e incrementa los costos inesperadamente. Los procedimientos operativos habituales de las Naciones Unidas no apoyan el concepto de gestión de imprevistos basada en los riesgos ni de gestión de imprevistos para el proyecto en general.

El equipo del plan maestro adoptó un enfoque simplista frente al riesgo y la gestión de imprevistos tanto en las fases anteriores a la licitación como durante la vida de cada contrato de precio máximo garantizado.

- Antes de la licitación, el presupuesto de cada paquete de contratos de precio máximo garantizado incluía una reserva general del 20% para costos imprevistos.
- Una vez adjudicado cada contrato de precio máximo garantizado, se fijó una reserva para imprevistos de un 10% del precio de licitación.

Este enfoque formulista tenía la ventaja de su simplicidad, pero la desventaja fundamental de que ocultaba los verdaderos costos previstos de los riesgos.

Las escasas evaluaciones de riesgos que llevó a cabo el plan maestro de mejoras de infraestructura no se utilizaron para calcular los costos por imprevistos, sino que se trataba de ejercicios independientes y que se realizaban por separado. En los primeros años del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura se efectuaban evaluaciones de riesgos en detalle una vez al año y se actualizaban provisionalmente cada seis meses. Con el tiempo, las evaluaciones de riesgos pasaron a actualizarse con más frecuencia.

La Junta de Auditores se refirió con frecuencia a esta situación insatisfactoria en su programa de auditorías anuales del plan maestro. Las preocupaciones eran de tres tipos:

- La aplicación simplista de la reserva para costos imprevistos no guardaba ninguna relación con los posibles niveles de riesgo de cada paquete;
- El equipo de gestión del plan maestro no contaba con ningún mecanismo formal para todo el programa que permitiera mantener sumas destinadas a imprevistos para hacer frente a los riesgos que afectaban a todo el programa. No existía ningún método formal que permitiera contar con una reserva para imprevistos por encima del nivel del precio máximo garantizado, ni mediante la gestión de los excedentes imprevistos ni mediante su reasignación a nuevos riesgos; y
- La presentación de informes sobre imprevistos no era transparente. Las cuantías destinadas a imprevistos, ya fueran las utilizadas o las restantes, no se comunicaban por separado, como tampoco las razones por las que se utilizaban.

En resumen, esto hizo que no quedara clara la verdadera situación de los riesgos y el posible aumento de los costos, desde luego desde una perspectiva externa de gobernanza, ya que la previsión de los costos cada vez era más difícil de entender.

Uno de los riesgos que normalmente afectan a un proyecto que dura mucho tiempo es la inflación de los precios de la construcción. La mayoría de los proyectos incluyen una reserva explícita para cubrir este riesgo en las previsiones de los costos financieros. El proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura reconoció correctamente este riesgo desde el inicio, al informar de la cuantía de la denominada reserva para la “escalada” de los costos. No obstante, a medida que avanzó el proyecto, la reserva para la escalada de los costos se incluyó en la reserva restante para costos imprevistos. Finalmente, se utilizó la provisión pero sin que se justificara claramente el nivel al que se había fijado o cómo se había utilizado; básicamente, fue absorbida por la reserva para costos imprevistos en su conjunto.

El enfoque completo del plan maestro de mejoras de infraestructura en materia de gestión de imprevistos y provisiones para la inflación y para los riesgos no estuvo claro para los Estados Miembros a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

## **Oportunidades de aprendizaje**

Las Naciones Unidas tienen ahora la oportunidad de adoptar un enfoque más sistemático para la gestión de riesgos e imprevistos. Podrían obtenerse beneficios si:

- Se evaluarán los riesgos y se calcularán las repercusiones probables ponderadas que estos podrían tener sobre los costos cada mes;
- El pronóstico de la suma de costos para imprevistos necesario para el resto del proyecto se basará en la evaluación de riesgos ordinarios cuantificados y se tomará conciencia de que los pronósticos pueden aumentar o disminuir a medida que pasa el tiempo y que los riesgos se reducen o se incrementan o que surgen nuevos riesgos;
- Se indicará explícitamente el riesgo de inflación de los precios, y las hipótesis subyacentes, en el presupuesto del proyecto, y se presentarán informes por separado sobre esta cuestión a los donantes, señalándose la posibilidad de devolver esa financiación a los donantes en caso de no necesitarla;
- Se modificará la política de gobernanza institucional con el fin de permitir que las sumas para costos imprevistos puedan manejarse en los siguientes niveles:
  - A nivel de los contratos, bajo la autoridad delegada directa del director del proyecto; y
  - A nivel de todo el proyecto, bajo el control del responsable superior con el apoyo de la junta del proyecto.

## **Consideraciones sobre las mejores prácticas**

Las mejores prácticas modernas consisten en que los programas y proyectos vengán impulsados por sus procesos de gestión de riesgos y que el registro de los riesgos y las medidas de mitigación asociadas se actualicen con frecuencia y se mantenga un vínculo claro entre los contenidos del registro de los riesgos y los

costos previstos en caso de que surjan esos riesgos. Esos costos previstos, que por lo general se denominan costos para imprevistos, comprenden subcategorías que suelen incluir las siguientes:

- Una reserva para los costos destinada a paliar los efectos de la inflación (que puede ser un factor importante en un proyecto que dure mucho tiempo), que se justifica por separado y de la que se informa sobre la base de datos precisos;
- Una reserva para sufragar los costos derivados de los riesgos previsibles; y
- Una reserva para sufragar los costos derivados de los riesgos imprevisibles.

La reserva para costos imprevistos debe vincularse esencialmente a la gestión de los riesgos, no debe asumirse que vaya a ser utilizada en su totalidad y debe entenderse que la parte que no se utilice puede devolverse a quienes la financiaron pero, al mismo tiempo, debe poder utilizarse si se presenta una razón bien justificada (el comité directivo o la junta del proyecto desempeñarían la tarea fundamental de examinar cualquier justificación aducida para utilizar la reserva para costos imprevistos). Si se aceptan esos principios, se fomenta una manera distinta de gestionar y gobernar la reserva para costos imprevistos con la que se evita que sea controlada y utilizada exclusivamente por quienes gestionan directamente el proyecto. Por ejemplo, el dinero de la reserva destinado a los contratos de precio máximo garantizado debe ser gestionado y estar en manos de quienes estén más capacitados para gestionar los riesgos de cada uno de esos contratos (por ejemplo, el director del proyecto de las Naciones Unidas), y el dinero de la reserva para imprevistos para todo el programa debe ser gestionado por el director del programa, mientras que la junta del programa debe ocuparse de algunos riesgos definidos previamente. De esta manera, al asegurar que los riesgos se gestionan con total transparencia a todos los niveles, las responsabilidades de mitigación recaen sobre quienes están más capacitados para adoptar medidas fundamentadas.

La gestión y la mitigación de riesgos, junto con la obtención de máximos beneficios, deberían estar en el centro de la filosofía de gestión de un proyecto. Todos los procesos y prioridades de un proyecto deberían estar orientados a mitigar los riesgos y maximizar los beneficios. Los procesos modernos de gestión de riesgos giran en torno a un eje: la evaluación periódica (generalmente una vez al año) de los riesgos y sus repercusiones en materia de costos, beneficios, calendario y alcance o resultados de desempeño por parte del equipo del proyecto desde una perspectiva tanto previa a la mitigación como posterior a esta.

Después, el equipo del proyecto calcula el impacto probable de esos riesgos combinados sobre la base de la probabilidad individual de que ocurran. El método de cálculo adoptado puede variar, desde un simple resumen sinóptico de las probabilidades ponderadas a sofisticadas técnicas de elaboración de modelos de riesgo para las que se utilizan programas informáticos específicos. Los propietarios de activos que son pragmáticos y cuentan con el apoyo de directores de proyecto experimentados suelen adoptar el primer enfoque en lugar del segundo.

El equipo del proyecto, tras calcular la probable repercusión neta sobre los costos de todos los riesgos conocidos y evaluar los costos que supondrían los futuros riesgos desconocidos hasta el momento, por ejemplo, mediante un estudio comparado o el análisis de tendencias, producirá un nuevo pronóstico para la reserva para costos imprevistos y utilizará esa información para actualizar la previsión total del proyecto.

## **Tema 7: Previsión de los costos, los plazos y los resultados**

Como parte de su auditoría anual, la Junta de Auditores examinó el enfoque que aplicó el plan maestro de mejoras de infraestructura en relación con la previsión de los costos totales del proyecto y encontró tanto buenas prácticas como deficiencias significativas.

Lo que en el proyecto del plan maestro se hizo bien fue desglosar el alcance total del trabajo en paquetes más pequeños, llevando a cabo el proceso de adquisiciones de cada uno de ellos por separado y presentando informes sobre los costos en consecuencia. Antes de poner en marcha el ejercicio de adquisición para cada paquete de contratos el consultor de costos realizó una previsión independiente de los costos de cada uno de ellos y el director de obra llevó a cabo una estimación de costos de mayor nivel. Cuando se abrieron como parte de una licitación, las ofertas que hizo el contratista se compararon con esas cifras obtenidas de manera independiente. Se preguntó por las anomalías y se publicaron aclaraciones. Al final de ese proceso, el equipo del plan maestro, con la información proporcionada por el director de obra y el consultor de costos, tenía una idea bastante completa de la estructura de los costos ofertados, gracias a lo cual se pudo realizar una previsión fundamentada de los costos totales de cada paquete de contratos del plan maestro. Esa parte del proceso de previsión de los costos constituyó una buena práctica y fue sólida.

La deficiencia que presentó el proceso de previsión de los costos fue que, como se describió en el tema 6, las Naciones Unidas utilizaron un enfoque formulista para la previsión de los costos derivados de los riesgos, al aplicar una reserva de un 20% para costos imprevistos antes de adjudicar un contrato y de un 10% después de su concesión. Ese enfoque de previsión de costos era deficiente porque no se basaba en una estimación real de los costos derivados de los riesgos. La Junta presentó periódicamente sus observaciones sobre esa deficiencia en materia de previsión, pero el equipo del plan maestro no adoptó una técnica más integral para la previsión de los costos.

Como consecuencia de ese enfoque, la previsión de los costos totales tendía a permanecer relativamente estable durante largos períodos, utilizándose el 10% para costos imprevistos para financiar las numerosas órdenes de modificación asociadas al desarrollo y la coordinación del diseño. La estabilidad de los costos prevalecía hasta que se materializaba algún riesgo importante, en cuyo caso la previsión de los costos volvía a examinarse y se presentaba una nueva cifra a la Asamblea General. De este modo, las previsiones de costos del plan maestro subestimaron inevitablemente la verdadera situación y la vida del proyecto se vio puntuada por perturbaciones de los costos aparentemente impredecibles.

Si se hubiera adoptado un enfoque más fundamentado para prever los riesgos y relacionar los costos de esos riesgos con la previsión total de los costos, se habría podido advertir antes a las partes interesadas sobre la verdadera situación de los costos y habría sido posible conseguir un equilibrio entre el alcance, los plazos y los objetivos en materia de costos en una etapa más temprana.

## Oportunidades de aprendizaje

El enfoque formulista que se aplicó a la gestión de imprevistos no funcionó bien para las Naciones Unidas en relación con el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura. La enseñanza que se extrajo es que la cuantía destinada a imprevistos debe calcularse desde las bases y en función de una apreciación de los riesgos y sus probables repercusiones sobre los costos, y que se deben tener en cuenta además los riesgos desconocidos o los costos derivados del análisis de tendencias o el estudio comparado.

Las previsiones mensuales de los costos deberían ser auténticas estimaciones de los costos finales totales del proyecto, basadas en toda la información conocida sobre los contratos adquiridos, las futuras adquisiciones, las órdenes de modificación que se han acordado, las que se conocen pero aún no se han acordado y, por último, sobre los costos previstos para los riesgos.

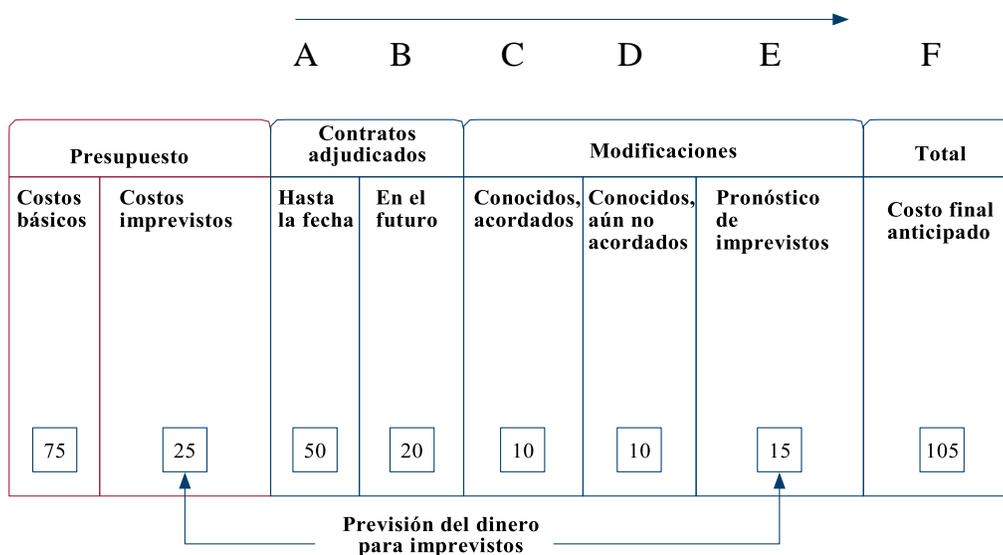
## Consideraciones sobre las mejores prácticas

La mayoría de los propietarios de activos hacen lo mismo cuando hacen una previsión de los costos de un proyecto. Normalmente se alcanza el costo final anticipado cuando se trabaja siguiendo de izquierda a derecha el cuadro que se muestra en el **gráfico 5**.

El costo final anticipado (que se indica en la columna F) es la suma de los costos de:

- A** Los contratos adjudicados hasta la fecha.
- B** Los contratos que se espera que se adjudiquen en el futuro.
- C** Las órdenes de modificación dictadas y acordadas hasta la fecha.
- D** Las órdenes de modificación dictadas hasta la fecha, a la espera de que se confirmen el alcance o los registros de los costos.
- E** Una previsión de costos para imprevistos a fin de cubrir futuros riesgos.

Gráfico 5  
Modo de abordar la previsión de los costos



- Riesgos detectados (costos, tiempo, probabilidades)
- Riesgos desconocidos (reserva)
- Reserva para la escalada de la inflación.

Fuente: Junta de Auditores.

A y C representan costos seguros: están acordados y forman parte del mecanismo de pago de los contratos.

B y D representan costos que son menos seguros: normalmente, se dispone de alguna información pero la previsión de costos también entrañará hipótesis.

E es el costo menos seguro. Generalmente se deriva de un análisis del riesgo, como se describe en el tema 6, respaldado por una estimación de costos con respecto al resto de los riesgos desconocidos, que puede obtenerse mediante un estudio comparado, un análisis de tendencias de las modificaciones hasta la fecha o el criterio de los expertos.

En el gráfico 5 figura un ejemplo ilustrativo que muestra cómo se prevé que el presupuesto de 100 dólares se va a exceder en 5 dólares debido a la previsión de costos para riesgos futuros.

Esta filosofía y el enfoque de previsión de los costos finales constituyen una práctica comúnmente aceptada en la mayoría de los proyectos, aunque su presentación y su formato pueden variar según el propietario del activo.

## Tema 8: Gestión de carteras y capacidad organizativa

Cuando se concibió el plan maestro de mejoras de infraestructura, las Naciones Unidas, a pesar de tener una amplia cartera de bienes inmuebles, no tenían un enfoque de planificación o de gestión para su base de activos mundiales que cubriera todos los bienes. La práctica en ese momento, a finales del decenio de 1990, consistía en que los proyectos surgieran individualmente, se evaluara su estudio de viabilidad de manera puntual y, una vez aprobados, avanzarían por sí mismos. Este elemento es importante, ya que trabajar de manera aislada significaba que el plan maestro de mejoras de infraestructura no podía beneficiarse ni recibir el apoyo de un grupo de capacidad o un centro de excelencia ya establecidos. Además, existían pocas normas y políticas que se pudieran aprovechar, y no había un cuadro de directores de proyectos y programas que pudieran estar listos para su despliegue en el proyecto del plan maestro. Por consiguiente, dicho plan se ejecutó de forma independiente e individual, no como parte de una cartera mundial de actividades planificada de forma coherente, y no recibió el apoyo de procesos o recursos para la gestión de inmuebles aplicables a toda la organización ni de ningún marco para la ejecución de proyectos importantes.

A fin de responder a este déficit de capacidad y de posibilidades, las Naciones Unidas buscaron en el mercado de gestión de la construcción a personas debidamente calificadas y con la experiencia adecuada y las contrataron para dirigir el plan maestro con contratos de plazo fijo y ofreciéndoles el apoyo, cuando fuera posible, de personal administrativo interno ya empleado por las Naciones Unidas. Este enfoque presentaba la ventaja de permitir a las Naciones Unidas escoger las mejores personas del mercado para que asumieran las funciones superiores. Sin embargo, presentaba una gran desventaja, porque el plazo de contratación era generalmente de 12 meses. El plan maestro perdió impulso en sus primeras etapas cuando se cambió al director del proyecto, y después no fue fácil ajustar al alza o a la baja los recursos con que contaba cuando cambiaban las necesidades en relación con el volumen de trabajo y la capacidad requerida. Durante todo el proyecto hubo un riesgo de falta de continuidad; no existía un “plan B” que hubiera podido amortiguar las pérdidas de personal superior y la falta de fortaleza institucional era profunda.

Otra desventaja derivada del enfoque puntual adoptado por las Naciones Unidas era que no existían normas institucionales para la calidad del acondicionamiento, la densidad de ocupación y los planos y especificaciones estándar de oficinas y plantas, etc. El plan maestro de mejoras de infraestructura tuvo que resolver todos esos problemas partiendo desde cero. De hecho, el plan maestro hizo muchos avances, dadas las circunstancias, en el establecimiento de normas para las soluciones físicas (actualmente hay muchas menos variantes de despachos para el personal de categoría superior y una selección limitada de tamaños de escritorio para los demás funcionarios). Sin embargo, al haber trabajado sin directrices ni estructuras institucionales, el plan maestro de mejoras de infraestructura nunca logró que las Naciones Unidas se acercaran ni remotamente a las normas internacionales relativas a la asignación de espacio, el uso compartido de escritorios, el trabajo desde casa y el trabajo móvil<sup>6</sup>. De haber sido así, las

<sup>6</sup> Por ejemplo, en las Naciones Unidas la asignación de espacio por persona está por encima de 23 m<sup>2</sup>, mientras que en el Gobierno del Reino Unido está entre 11 m<sup>2</sup> y casi 14 m<sup>2</sup> (y los departamentos están trabajando para alcanzar un objetivo de 7,5 m<sup>2</sup> a 9 m<sup>2</sup>).

densidades de ocupación más altas habrían reducido considerablemente la necesidad de alquilar espacio temporal y a largo plazo en otros lugares de Nueva York. Para conseguir esto se habría necesitado un mandato más amplio en materia de gestión del cambio que superara el alcance y los objetivos inmediatos del plan maestro.

## Oportunidades de aprendizaje

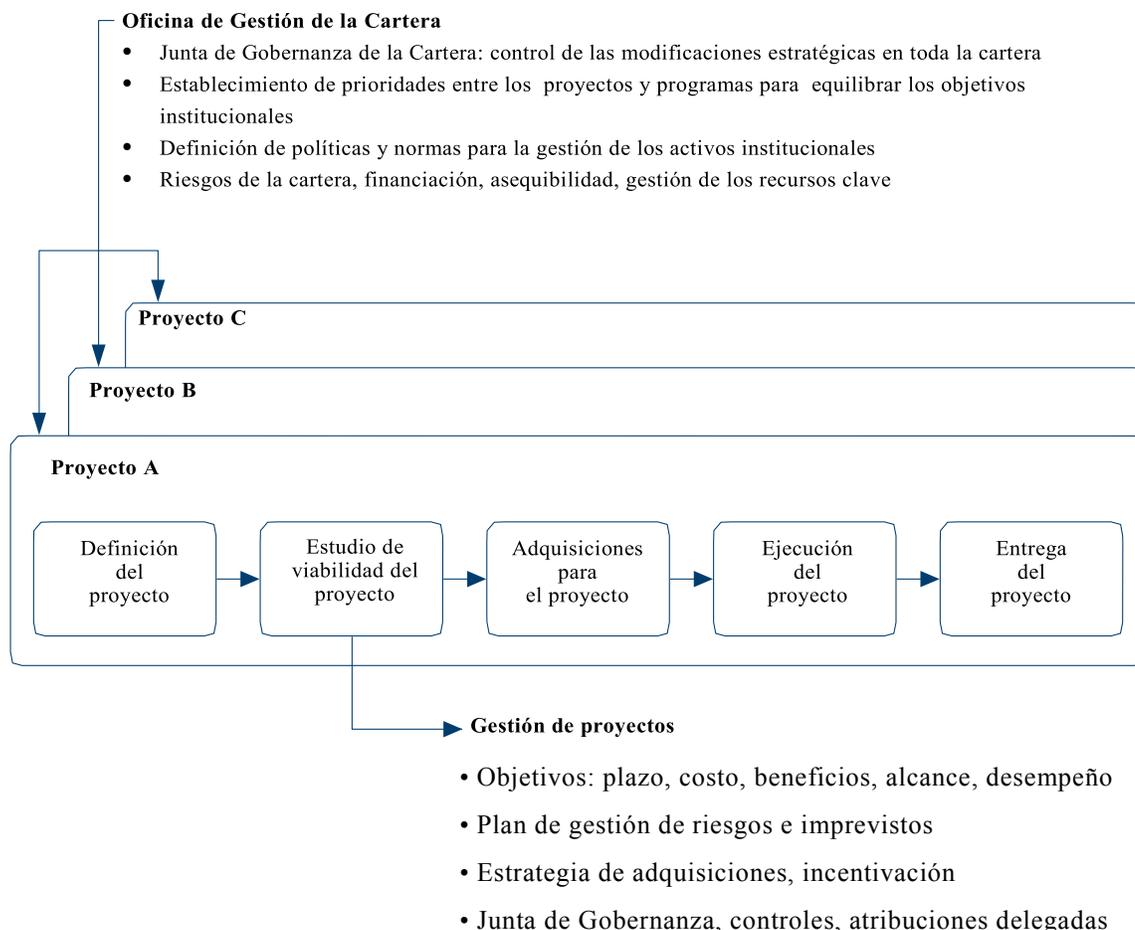
Es sumamente necesario que las Naciones Unidas apliquen un enfoque integrado de gestión de la cartera a la gestión de activos y que exista una dependencia central encargada de las siguientes tareas:

- Planificar la cartera;
- Desarrollar políticas y estrategias;
- Coordinar y presentar un plan de actividades y establecer prioridades;
- Desplegar recursos a proyectos clave a nivel del director de proyecto y de la Oficina de Gestión de Proyectos;
- Compartir y promover mejores prácticas;
- Proporcionar sistemas de gestión de los inmuebles y los proyectos que abarquen toda la cartera.

**El gráfico 6** muestra cómo podría funcionar en las Naciones Unidas una Oficina de Gestión de la Cartera. La oficina interpretaría la estrategia institucional general de las Naciones Unidas y comprendería el entorno operacional y las limitaciones de asequibilidad que afectan a toda la Organización. La oficina sería responsable de gestionar las tensiones y prioridades encontradas que existieran entre los proyectos y programas en todo el conjunto de las Naciones Unidas, independientemente del carácter del trabajo, desde proyectos inmobiliarios a proyectos de tecnología de la información o programas de cambio institucional.

La oficina velaría por que las políticas y las normas se aplicaran en todas las Naciones Unidas. Formularía y aplicaría nuevas normas para la gestión de activos y otras esferas de actividad donde no existiera capacidad en ese momento. En las esferas en que ya existen políticas y normas coherentes, como puede ser el caso, por ejemplo, de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la función de la oficina sería únicamente la de establecer prioridades dentro de la cartera.

Gráfico 6  
Adopción de un enfoque de planificación de la cartera



Fuente: Junta de Auditores.

### Consideraciones sobre las mejores prácticas

Muchas organizaciones con grandes carteras inmobiliarias establecen una capacidad para coordinar y gestionar las actividades relacionadas con los proyectos, los programas y la cartera para todo el patrimonio. Esto permite que la organización desarrolle un cuadro de talentos que puedan desplegarse de un proyecto a otro, adopte un enfoque coherente al ejecutar los proyectos y programas y, lo que es más importante, defina y mantenga normas para todo el patrimonio en relación con la calidad, la identidad de marca, la densidad de ocupación, las inversiones en mantenimiento y la ejecución de programas de infraestructura. Normalmente, un director de gestión de los activos de la cartera se encargará de las funciones siguientes:

1. Establecer políticas y normas que se apliquen a todo el patrimonio;

2. Dirigir y ser responsable de la labor integrada de planificación, presupuestación y definición de prioridades para la cartera;
3. Gestionar los recursos de toda la cartera (por ejemplo, el despliegue de recursos escasos);
4. Fomentar el aprendizaje, el desarrollo de la capacidad y las mejores prácticas;
5. Establecer sistemas de información para gestionar activos y registros de activos para toda la organización;
6. Adquirir servicios como el apoyo a instalaciones, las redes de comunicaciones, la tecnología de la información y la ejecución de las actividades de construcción;
7. Gestionar programas y proyectos que impliquen realizar grandes inversiones en activos nuevos o ya existentes; y
8. Gestionar las adquisiciones y enajenaciones.

Según la extensión física del patrimonio, la dependencia central puede optar por delegar o transferir ciertas actividades a equipos específicos de los países. Las seis primeras actividades de la lista anterior suelen ser responsabilidad directa de la función centralizada, y la gestión de proyectos y programas, dependiendo del volumen de trabajo en relación con los proyectos, se suele transferir a los países pertinentes.

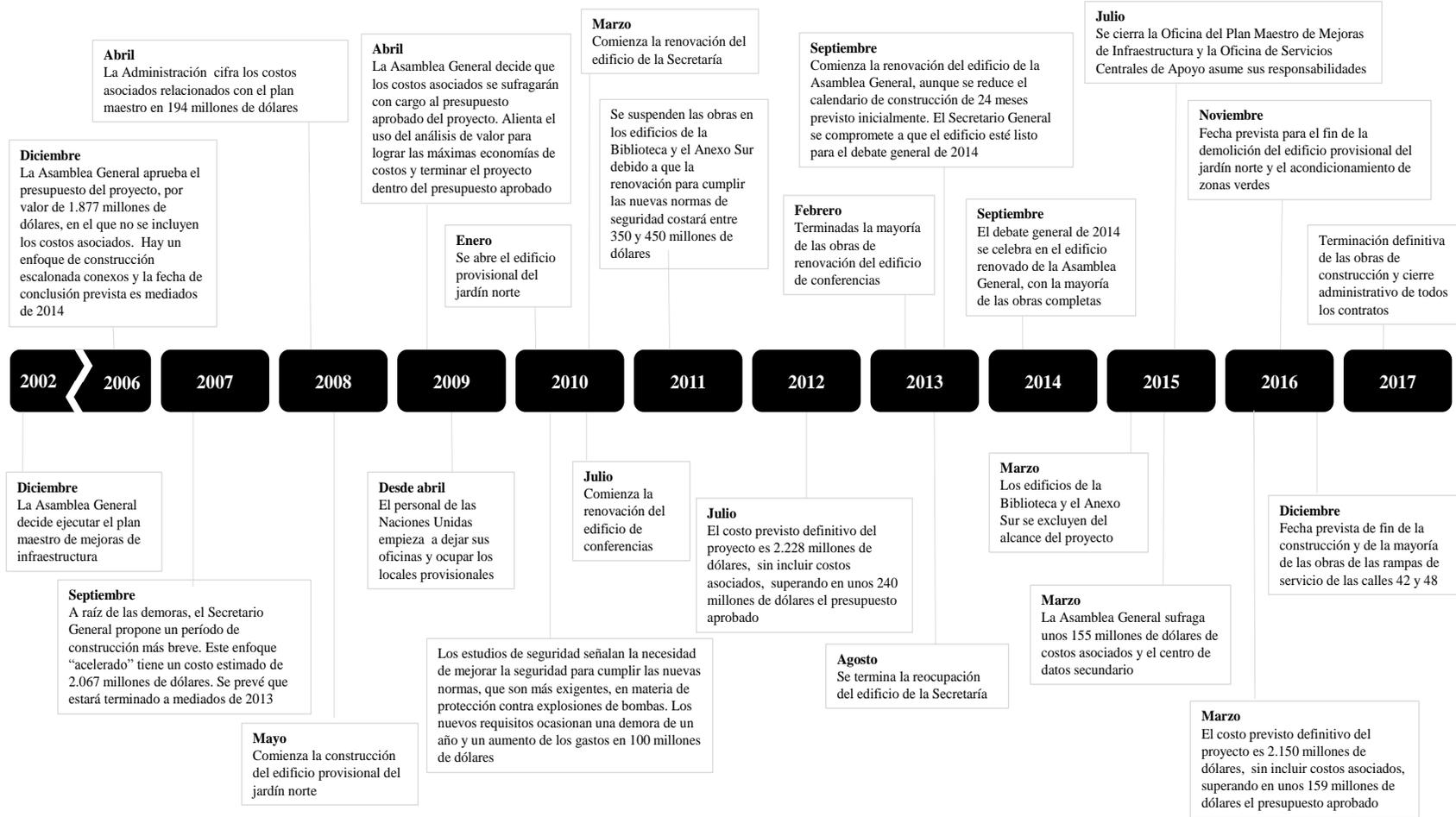
#### **Ejemplo de caso**

Un ministerio de relaciones exteriores tiene propiedades en muchos países de todo el mundo y ha aplicado un enfoque de gestión de la cartera mundial. Su plan continuo de diez años para la gestión de la cartera se basa en estudios de condiciones del activo, los cambios en las políticas del gobierno y las necesidades de los usuarios.

La división de seguridad y patrimonio del ministerio establece prioridades en las tareas, organiza la labor de toda la base mundial de activos y se encarga de desarrollar políticas y normas y de establecer prioridades en materia de presupuesto y de recursos. Cuando son aprobados por el centro institucional, los proyectos y programas son ejecutados bien a nivel local o bien por parte del equipo central de patrimonio.

## Anexo II

# Calendario de los principales acontecimientos en el plan maestro de mejoras de infraestructura vigente en marzo de 2016



## Anexo III

## Estado de aplicación de las recomendaciones

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
Sexagésimo octavo período de sesiones/párrafo 39	La Junta recomienda que en futuros proyectos de esta naturaleza la Administración emplee un enfoque basado en los riesgos para determinar, asignar y notificar los fondos para imprevistos sobre la base de las mejores prácticas actuales de gestión de proyectos.	Consúltese el informe del Secretario General sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (A/69/417, párrs. 118 y 119). En el plan estratégico de conservación del patrimonio se está utilizando un enfoque basado en los riesgos para determinar, asignar y notificar los fondos para imprevistos. Esto se ha puesto en práctica y se ha reflejado explícitamente en el informe más reciente sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio, como parte del marco de control interno y la estructura de gobernanza. Los principios también se aplicarán a otros proyectos de infraestructura en marcha.	La Junta observa que en las directrices para la gestión de proyectos relativas a proyectos de infraestructura se describe un enfoque normalizado para la gestión de riesgos y la cuantificación de los imprevistos para aquellos proyectos que superen los 20 millones de dólares. Las directrices no tienen todavía carácter oficial para que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo pueda ejecutar proyectos en que se adopte este enfoque para determinar los imprevistos con un enfoque basado en los riesgos. Sin embargo, se ha desarrollado un enfoque y, sobre esta base, la Junta considera que esta recomendación se ha aplicado.	X				
Sexagésimo octavo período de sesiones/párrafo 77	La Junta recomienda a la Administración que adopte una estrategia de inversión de los activos durante todo su ciclo de vida y evalúe opciones presupuestadas para el mantenimiento de los edificios de la Sede durante su vida útil.	La Administración considera que esta recomendación está en proceso de aplicación. Tras la publicación del informe del Secretario General sobre el examen estratégico de la infraestructura (A/70/697), que incluía un análisis comparativo del enfoque de reacción y el enfoque de sustitución de activos al término de su vida útil en materia de mantenimiento de la infraestructura, la Asamblea General, en su resolución 70/248 B, solicitó que en los futuros informes del Secretario General sobre el	La Junta observa los progresos realizados con el examen estratégico de la infraestructura, que constituye un primer paso para mejorar la información disponible para comprender mejor las necesidades de mantenimiento de la Sede. En el informe correspondiente a 2014 se ha señalado el costo del mantenimiento de prevención frente al del mantenimiento de reacción. Todavía no hay planes presupuestarios para el mantenimiento a largo plazo. Por			X		

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
		examen estratégico de la infraestructura se presentara información más detallada sobre los posibles costos y beneficios de un enfoque de sustitución al término de la vida útil. Con sujeción a los resultados de nuevos estudios, el Secretario General tiene la intención de presentar el próximo informe en el septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General.	lo tanto, la Junta considera que esta recomendación está en proceso de aplicación.					
Sexagésimo octavo período de sesiones/párrafo 82	La Junta recomienda que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo examine sus contratos de mantenimiento actuales, sobre la base de una evaluación del alcance total de las necesidades de gestión de locales tras la finalización del plan maestro de mejoras de infraestructura, y evalúe la posibilidad de sacar mayor provecho de las relaciones comerciales estratégicas futuras.	La Administración considera que esta recomendación ha sido sustituida por la recomendación 17 d) para el ejercicio 2015, lo cual fue aceptado por la Administración, que señaló que llevará a cabo un examen independiente de las prácticas de mantenimiento a finales de 2017 después de que se hayan acumulado 12 meses de datos de mantenimiento en el módulo de Umoja relativo al mantenimiento de la planta.	La Administración mantiene su empeño de realizar una evaluación independiente de su enfoque de mantenimiento, aunque es probable que se lleve a cabo un año después de lo previsto inicialmente, a finales de 2017. La recomendación 17 d) del informe de la Junta correspondiente a 2015 no es un sustitutivo de esta recomendación y, por tanto, esta recomendación está en proceso de aplicación.		X			
Sexagésimo noveno período de sesiones/párrafo 25 b)	Establecer un mecanismo de control que no dependa del proyecto para todos los proyectos de gran envergadura. En la actualidad las Naciones Unidas no tienen un enfoque establecido para proporcionar un control independiente del proyecto;	La Administración considera que esta recomendación se ha aplicado. La cuestión del mecanismo de control independiente del proyecto se trata en las directrices para proyectos de construcción publicadas por la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y se tendrá en cuenta en la estructura de gobernanza de todos los grandes proyectos de infraestructura futuros que tenga que examinar la Asamblea General y respecto a los cuales tenga que tomar decisiones.	La Junta reitera su respuesta anterior. Sigue sin existir un enfoque establecido para proporcionar un control independiente a todos los proyectos de envergadura de las Naciones Unidas. Aunque reconoce que se han elaborado directrices para la construcción, la Junta no ha visto prueba alguna de que la Administración disponga de las competencias y los recursos necesarios para establecer un control			X		

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
Sexagésimo noveno período de sesiones/párrafo 25 c)	Examinar los acuerdos de mantenimiento sobre la base de los datos de funcionamiento de los nuevos activos que actualmente se están reuniendo y evaluar las posibilidades de optimizar el uso de los recursos para atender las necesidades de la Administración. Como se recomendó anteriormente, es importante recabar datos sobre el funcionamiento de los nuevos activos en cuanto a consumo de energía y pautas de mantenimiento, y sobre los conocimientos necesarios para prestar servicios de mantenimiento de las instalaciones y el equipo, a fin de que los contratistas puedan presentar ofertas de manera informada. Esto permitirá que la Administración tenga una visión más clara de sus necesidades generales de mantenimiento;	La Administración considera que esta recomendación se ha aplicado. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo se ha comprometido a garantizar que los nuevos datos se utilicen para mejorar las actividades de mantenimiento y que esas responsabilidades se lleven a cabo de manera adecuada y efectiva. La Oficina ha elaborado un plan para el mantenimiento planificado y preventivo para los equipos instalados en la Sede. El plan se elaboró sobre la base de los calendarios de mantenimiento de equipo recomendados proporcionados por Syska Hennessy y de su aplicación, hecha a nivel local, se encargan los supervisores de taller (o los contratistas, cuando proceda). Esta información se va añadiendo al módulo de Umoja relativo al mantenimiento de planta, gracias al cual puede seguirse su grado de realización electrónicamente y con mayor transparencia. Existe un procedimiento detallado por escrito para cada una de las medidas de mantenimiento preventivo.	independiente para todos los proyectos de envergadura. Esta recomendación no se ha aplicado.  Las conclusiones que figuran en la sección E del informe de la Junta correspondiente a 2015 demuestran que se han logrado avances positivos y, si bien la Administración debe seguir evaluando los arreglos de mantenimiento sobre la base de los datos de funcionamiento, la Junta considera que esta recomendación se ha aplicado, pero ha planteado una recomendación conexas en su informe correspondiente a 2015.	X				
Sexagésimo noveno período de sesiones/párrafo 25 d)	Promover un liderazgo visible del personal directivo superior en relación con el proyecto sobre la flexibilidad en el lugar de trabajo. La experiencia indica que, como en todas las iniciativas de cambio que influyen en el	La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo continúa su fructífera colaboración con el personal directivo superior en el seno de la Organización. El progreso futuro depende de que durante la parte principal del septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea	El Secretario General Adjunto de Gestión y el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo han sido paladines visibles y activos de la idea del lugar de trabajo flexible. Sin embargo, hay pruebas de que otros directivos superiores se		X			

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
	entorno de trabajo cotidiano, será fundamental que el personal directivo superior predique con el ejemplo para lograr la aceptación del personal y obtener los beneficios previstos.	General los Estados Miembros decidan a favor de financiar la implantación de un lugar de trabajo flexible.	resisten a la aplicación del lugar de trabajo flexible en sus departamentos, a pesar de que el estudio de viabilidad que lo justificaba había sido bien recibido. Sigue siendo importante que el personal directivo superior, incluidos los miembros del Comité de Gestión, prediquen con el ejemplo y adopten las nuevas formas de trabajo que ofrece el espacio de trabajo flexible. La Junta considera que esta recomendación está en proceso de aplicación.					
Septuagésimo período de sesiones/párrafo 17 a)	Una gestión estrecha y constante de los trabajos pendientes a fin de garantizar la entrega para diciembre de 2016 sin exceder el presupuesto de 49 millones de dólares.	La Administración está empeñada en garantizar una gestión estrecha de las actividades pendientes para que logren terminarse dentro de los plazos y el presupuesto. La gestión de las actividades pendientes se lleva a cabo con la misma diligencia y control que los empleados en las etapas anteriores del proyecto. La Administración ha seguido supervisando y evaluando cuidadosamente los gastos, los logros y las necesidades del proyecto, sobre la base del análisis de la información actualizada del estado de las obras. Los costos previstos se examinan, supervisan y ajustan sobre la base de las obras autorizadas y el nivel real de los gastos. El alcance de los trabajos y el presupuesto se ajustan para que coincidan, velando por que el proyecto se concluya dentro de los límites del presupuesto aprobado. Los contratos para actividades que no son desempeñadas por el	La Junta señala en su informe correspondiente a 2015 los problemas en la ejecución del plan revisado para completar el proyecto. La Junta archiva su recomendación anterior, que es sustituida por una nueva recomendación en su informe correspondiente a 2015.					X

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
Septuagésimo período de sesiones/ párrafo 17 b)	Gestión del proyecto y presentación de información sobre los resultados logrados, incluidos los beneficios financieros y no financieros previstos que se hayan obtenido de la inversión realizada en el plan maestro de mejoras de infraestructura.	director de obra se adjudican a los proveedores con arreglo a una licitación pública y, si fuera necesario, en función del examen y las recomendaciones del Comité de Contratos de la Sede. Todos los gastos son sometidos a un escrutinio de alto nivel y todos los pagos se efectúan tras una verificación y diligencias debidas de auditoría exhaustivas realizadas por múltiples niveles de examen de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.  La Administración incluirá la información adicional solicitada por los Estados Miembros en el 14º informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura.	El 13º informe anual del Secretario General proporcionó la declaración de beneficios más completa hasta la fecha. Sin embargo, como indicó la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Junta observa, es necesario hacer más en el futuro para presentar información del rendimiento real. En la sección E del informe de la Junta correspondiente a 2015 se detallan los beneficios del plan maestro de mejoras de infraestructura.  La Junta considera que esta recomendación está en proceso de aplicación.		X			

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
Septuagésimo período de sesiones/ párrafo 17 c)	Aceleración del cierre de los contratos restantes del plan maestro de mejoras de infraestructura para conocer con certeza el costo final del proyecto y liberar los fondos provenientes de las economías que se puedan haber conseguido.	La Administración está empeñada en lograr el cierre de los contratos restantes dentro de los plazos y el presupuesto previstos. Los saldos no comprometidos que pudieran quedar serán reintegrados a los Estados Miembros.	La Junta observa que, a pesar de los esfuerzos de la Administración, se ha avanzado poco en el cierre de los contratos del contratista principal desde el último informe. Además, la reclamación formulada por un subcontratista contra el contratista principal está afectando a una serie de contratos, lo que podría retrasar el cierre financiero de estos contratos de precio máximo garantizado. Por tanto, la Junta considera que esta recomendación no se ha aplicado.			X		
Septuagésimo período de sesiones/ párrafo 17 d)	Presentación de información sobre el monto total de las economías derivadas del cierre de los contratos e introducción de mecanismos de gobernanza apropiados para determinar el uso que se pueda dar a esas economías, incluida la posibilidad de devolver esas sumas a los Estados Miembros.	La información sobre las economías debidas a la anulación de obligaciones del año anterior se proporciona de manera habitual y se incluirá en el 14º informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura. Los saldos no comprometidos que pudieran quedar serán reintegrados a los Estados Miembros.	La Junta no ha visto ninguna prueba de que haya un mecanismo de gobernanza ni de que se haya considerado concretamente la posibilidad de reintegrar a los Estados Miembros las economías que puedan producirse. Esta recomendación no se ha aplicado.				X	
Septuagésimo período de sesiones/ párrafo 17 e)	Aplicación en un sentido amplio a otros grandes proyectos en el futuro de la experiencia adquirida en el plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las enseñanzas documentadas en el informe más reciente de la Junta.	La Administración considera que esta recomendación se ha aplicado. En el informe del Secretario General sobre el examen estratégico de la infraestructura (véase A/69/760 (anexo II)), la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo publicó una lista exhaustiva de las enseñanzas extraídas de los proyectos ejecutados recientemente por la Organización, entre ellos el plan maestro de mejoras de	Las directrices para la gestión de programas son un avance positivo en la ejecución de proyectos de infraestructura. Aunque no se hace una referencia concreta al documento de la Junta sobre las lecciones aprendidas, las directrices son buena prueba de la difusión de dichas lecciones. En el reciente informe de la Junta sobre el plan estratégico de conservación del	X				



16-10118 (S) 120816 021116

88/88

<i>Período de sesiones de la Asamblea General/párrafo</i>	<i>Resumen de la recomendación</i>	<i>Observaciones de la administración sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Observaciones de la Junta sobre la situación, marzo de 2016</i>	<i>Aplicadas totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>	<i>Archivadas por la Junta</i>
		infraestructura. Además, en enero de 2016 la Oficina publicó directrices mundiales para la gestión de los proyectos de construcción.	patrimonio también se reconoce que algunas de estas enseñanzas se están aplicando a ese proyecto.  Sobre esta base, la Junta considera que esta recomendación se ha aplicado, pero, en el futuro, siempre que examine un proyecto de infraestructura evaluará si se utilizan las directrices.					
<b>Total</b>				<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Porcentaje</b>				<b>27</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>9</b>

A/71/5 (Vol. V)