



Asamblea General

Distr. general
25 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Temas 133 y 142 del programa provisional*

Presupuesto por programas para el bienio 2010-2011**Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna**

Auditoría de la gestión de las adquisiciones y los contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las órdenes de cambio

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“Los mecanismos de control interno respecto de la firma de contratos con precio máximo garantizado resultaron eficaces, pero es necesario mejorar los mecanismos de control relativos a la adquisición de los contratos comerciales.”

Resumen

En su resolución 63/270, la Asamblea General pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que le informara sobre todos los aspectos del proceso de adquisiciones en relación con el plan maestro de mejoras de infraestructura. Como parte de su plan de trabajo y en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 63/270, la OSSI llevó a cabo una auditoría de la gestión de las adquisiciones y los contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las órdenes de cambio. El objetivo general de la auditoría fue evaluar la idoneidad y eficacia de los principales mecanismos de control de las actividades del plan maestro de mejoras de infraestructura en relación con la gestión de las adquisiciones y los contratos.

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha establecido una estructura apropiada de control interno, con una separación de funciones, para que se encargue de examinar y evaluar las propuestas con precio máximo garantizado a fin de promover el logro de la mejor relación precio-calidad. No obstante, los

* A/66/150.



mecanismos de control respecto de la adquisición de contratos comerciales por el director de obra, Skanska, requieren mejoras a fin de garantizar la transparencia e imparcialidad en cuanto al proceso de adquisiciones.

El Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo estableció el comité de revisión posterior a la adjudicación para que llevara a cabo la revisión técnica de las órdenes de cambio y el examen del cumplimiento de las modificaciones del contrato. No obstante, la demora en el establecimiento del comité y la lentitud del proceso de examen se han traducido en un gran número de casos atrasados que el comité debe examinar y en la necesidad de volver a examinar las disposiciones de trabajo actuales a fin de velar por la pertinencia del control a posteriori por el comité.

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura tardó entre 29 y 174 días para aprobar las órdenes de cambio que se estaban examinando. Las órdenes de cambio no pueden pagarse antes de su aprobación y la demora en los plazos de aprobación podría tener un efecto adverso en las corrientes de efectivo de los subcontratistas y, en consecuencia, dar lugar a reclamaciones y controversias entre dichos subcontratistas y el director de obra.

No se explicaron adecuadamente las razones por las que se iniciaron órdenes de cambio. Aunque las órdenes de cambio se aprobaron correctamente, no fue posible responder a la pregunta fundamental de por qué se produce el cambio y quién debe rendir cuentas de este. Algunos contratos tienen un elevado número de órdenes de cambio.

La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha establecido disposiciones estrictas para el logro del nivel de calidad exigido.

La OSSI ha formulado dos recomendaciones importantes a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo relativas a un mayor fortalecimiento de los mecanismos de control interno. Las oficinas de que se trata han aceptado todas las recomendaciones formuladas por la OSSI.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Resultados de la auditoría.....	4
A. Marco contractual.....	4
B. Proceso de examen del precio máximo garantizado.....	6
C. Adquisición de contratos comerciales por Skanska.....	9
D. Iniciativas para promover las adquisiciones de países con economías en desarrollo y países de economía en transición.....	13
E. Órdenes de cambio y modificaciones de los contratos.....	15
F. Fondos de reserva y para imprevistos.....	20
G. Gestión, supervisión y control de riesgos de los contratos.....	20
III. Recomendaciones.....	23
Anexo	
Recomendaciones para mitigar los riesgos detectados en la auditoría de la gestión de las adquisiciones y los contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las órdenes de cambio.....	24

I. Introducción

1. En su resolución 55/238, la Asamblea General estableció el plan maestro de mejoras de capital. En su resolución 61/251, la Asamblea General aprobó un presupuesto de 1.876,7 millones de dólares de los Estados Unidos, y los trabajos relativos al plan maestro de mejoras de infraestructura se han efectuado de conformidad con la estrategia acelerada a la que se hace referencia en la resolución 62/87.
2. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo una auditoría de la gestión de las adquisiciones y los contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las órdenes de cambio. El objetivo principal de la auditoría fue evaluar la idoneidad y eficacia de los principales mecanismos de control de las actividades en esos ámbitos.
3. Los contratos seleccionados para las verificaciones de muestra fueron dos contratos con precio máximo garantizado iniciados en 2009 (para el edificio de la Secretaría y el muro cortina, con un valor combinado de 335 millones de dólares) y contratos comerciales relacionados con esos contratos con precio máximo garantizado. La auditoría también examinó órdenes de cambio superiores a 500.000 dólares (un aumento del precio máximo garantizado) y otras órdenes de cambio (que representaban una disminución del precio máximo garantizado) superiores a 400.000 dólares.
4. Se mantuvieron entrevistas con funcionarios de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, el consultor director del programa, Skanska y la presidencia del comité de revisión posterior a la adjudicación. Para la elaboración del presente informe se tuvieron en cuenta las observaciones de la dirección del plan maestro de mejoras de infraestructura.

II. Resultados de la auditoría

A. Marco contractual

5. El 18 de mayo 2009, las Naciones Unidas celebraron un acuerdo de coordinación con Skanska por una suma de 28.500.000 dólares. En este se aborda la coordinación y responsabilidad general de los servicios que ha de prestar Skanska en relación con el plan maestro de mejoras de infraestructura. El acuerdo de coordinación trata de las funciones y responsabilidades de Skanska en su capacidad de director de obra, el proceso que debe seguirse para la gestión de la construcción y los honorarios que deben pagarse. Desde entonces las Naciones Unidas han firmado modificaciones del acuerdo de coordinación por una cifra de 27.533.260 dólares por los trabajos iniciales de los contratos en relación con módulos respecto de los cuales aún no se habían firmado contratos con precio máximo garantizado.
6. Las Naciones Unidas han celebrado 16, de un total aproximado de 21 contratos con precio máximo garantizado con Skanska, por los distintos proyectos que comprenden todo el plan maestro de mejoras de infraestructura (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Lista de contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura
firmados al 31 de diciembre de 2010

<i>Descripción</i>	<i>Fecha del contrato</i>	<i>Monto del contrato (dólares EE.UU.)</i>
Módulo 2 de la licitación para el sótano – Compra anticipada	27 de marzo de 2009	25 106 883
Módulo 2 de la licitación para el sótano – Instalación	15 de junio de 2009	141 786 436
Sistema contra incendios	8 de marzo de 2010	9 551 280
Subtotal del Módulo 2 para el sótano		176 444 599
Edificio de conferencias del jardín norte (Módulo 1)	18 de julio de 2008	29 009 179
Edificio de conferencias del jardín norte (Módulo 2)	8 de agosto de 2008	6 495 536
Edificio de conferencias del jardín norte (Módulo 3)	21 de noviembre de 2008	19 203 968
Edificio de conferencias del jardín norte (Módulos 4 y 5)	12 de diciembre de 2008	41 313 763
Edificio de conferencias del jardín norte (Módulo 6)	2 de abril de 2009	37 527 990
Subtotal del edificio de conferencias del jardín norte		133 550 436
305 E 46th Street	21 de noviembre de 2008	22 220 151
Contrato B-3B Módulo 1 de locales provisionales	9 de octubre de 2008	12 645 161
Cooperativa Federal de Ahorros y Préstamos de las Naciones Unidas	9 de diciembre de 2008	8 588 900
Muro cortina	19 de marzo de 2009	128 337 747
380 Madison Avenue	9 de abril de 2009	34 033 002
Mobiliario para locales provisionales	15 de abril de 2009	13 744 754
Grúa	22 de septiembre de 2009	20 934 300
Edificio de la Secretaría	1 de febrero de 2010	206 966 117
Total		757 465 167

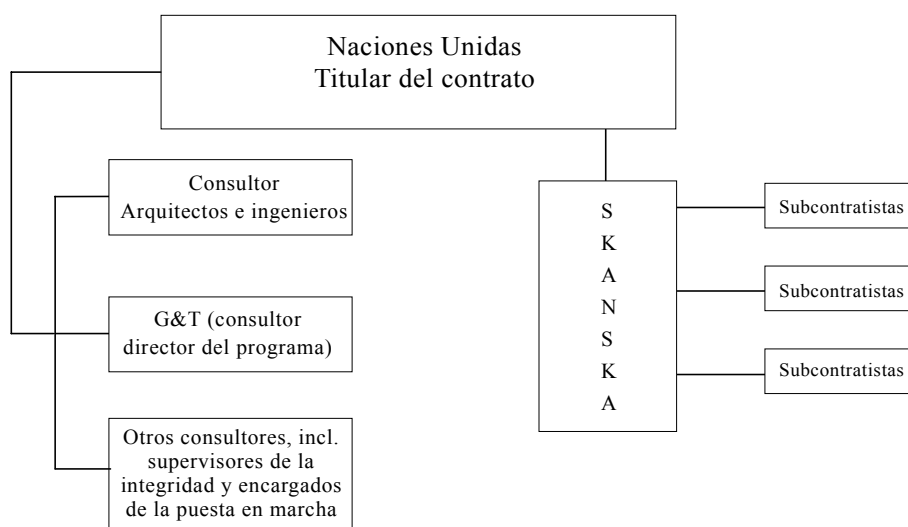
7. De conformidad con lo dispuesto en los contratos con precio máximo garantizado, Skanska ejecuta y supervisa el plan de construcción y contratación aprobado, controla los gastos del proyecto, mantiene la seguridad de los lugares en construcción, vela por el control de la calidad y contrata el trabajo de construcción. El precio máximo garantizado consiste de costos comerciales, condiciones generales, honorarios, imprevistos, reservas y seguro. A medida que avanzan los trabajos, se paga a Skanska el porcentaje de los costos comerciales y los costos de condiciones generales del trabajo realizado, así como los honorarios y el seguro acordados previamente. El precio máximo garantizado es el precio límite para cada “paquete” de trabajo más allá del cual las Naciones Unidas no están obligadas a remunerar a Skanska por el alcance predeterminado de los trabajos. Toda pérdida incurrida debido a un aumento en el precio del mercado deberá ser absorbida por Skanska y toda economía generada pertenecerá a las Naciones Unidas. No obstante, los cambios efectuados por las Naciones Unidas al alcance o al calendario de los

trabajos durante un contrato traerá aparejado un aumento o disminución del precio máximo garantizado. Skanska adjudica los contratos comerciales a subcontratistas mediante un proceso de licitación. Los contratos pueden firmarse solo después de la aprobación por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura.

8. Las Naciones Unidas emplean empresas de consultores de diseño y otras empresas para desempeñarse como supervisores de la integridad, agentes encargados de la puesta en marcha del proyecto y consultores directores de programas a fin de ejecutar el proyecto eficazmente. La empresa consultora directora de programas, Gardiner and Theobald (G&T), asesora a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura sobre los aspectos técnicos de las propuestas de Skanska relativas al precio máximo garantizado y el carácter razonable de los costos. El gráfico *infra* ilustra el marco contractual del plan maestro de mejoras de infraestructura.

Gráfico I

Marco contractual del plan maestro de mejoras de infraestructura



9. La OSSI estima que el marco contractual está concebido adecuadamente y ha funcionado de manera satisfactoria.

B. Proceso de examen del precio máximo garantizado

1. Presentación del precio máximo garantizado y procedimientos de examen

10. Las Naciones Unidas y Skanska han acordado las condiciones normales para los contratos con precios máximos garantizados, incluidas las tarifas aplicadas a la construcción, los seguros y los costos de seguridad de los contratos. Otros componentes de un contrato con precio máximo garantizado, incluidos los costos de los subcontratistas y de las condiciones generales (los costos de gestión de Skanska), se negocian en relación con cada contrato con precio máximo garantizado. De conformidad con los procedimientos especiales para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para finalizar el plan maestro de mejoras de infraestructura elaborado por la División de Adquisiciones el 31 de octubre de 2008,

Skanska puede llamar a una licitación de contratos comerciales con anterioridad a la presentación de una propuesta con precio máximo garantizado o puede incluir estimaciones de módulos comerciales como parte de su propuesta con precio máximo garantizado.

11. Con anterioridad a la presentación de la propuesta con precio máximo garantizado por Skanska, tanto esta como G&T preparan en forma separada estimaciones de costos para el módulo de precio máximo garantizado, que constituyen el fundamento de los proyectos básicos. Ambas estimaciones se presentan al director de obra del proyecto de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, que las examina y pide a Skanska y G&T que concilien las posibles diferencias. El director de obra del proyecto también prepara su propia estimación y supervisa el proceso de conciliación. Esto contribuye al nivel de supervisión tanto de Skanska como de G&T.

12. Una vez que se han finalizado los documentos del proyecto básico y de construcción, Skanska prepara una propuesta con precio máximo garantizado. Como parte de este proceso, Skanska puede comenzar la adquisición de los contratos comerciales para evaluar las condiciones del mercado y confirmar que las ofertas reales presentadas se ajustan a las estimaciones. Skanska afirmó que antes de presentar una propuesta con precio máximo garantizado por lo menos el 75% de los contratos comerciales están en distintas etapas del proceso de licitación.

13. Skanska presenta la propuesta con precio máximo garantizado a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura con un desglose de la estimación de costos comerciales estimados, la dotación de personal propuesta, el calendario de proyectos, exclusiones y fondos de reserva. G&T examina detenidamente la propuesta con precio máximo garantizado y, junto con la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura negocia con Skanska las condiciones y el costo de la propuesta. Skanska presenta una propuesta revisada después de las negociaciones.

14. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha establecido un comité de evaluación técnica para que examine las propuestas con precio máximo garantizado de Skanska. Este comité está integrado por el director de obra del proyecto, el Jefe de Diseño y Construcción y el Jefe de Administración y Comunicación. Un representante de G&T se desempeña como asesor sin derecho de voto. G&T realiza un examen financiero de la propuesta y formula recomendaciones a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y a la División de Adquisiciones. El comité luego recomienda que se presente la propuesta con precio máximo garantizado al Comité de Contratos de la Sede para que este la examine.

15. Sobre la base del examen financiero de G&T, la División de Adquisiciones realiza una nueva evaluación de la propuesta con precio máximo garantizado, la compara con el presupuesto del plan maestro de mejoras de infraestructura y determina si se ha excedido algún parámetro relativo al costo de proyectos de construcción equivalentes en la ciudad de Nueva York señalados por G&T. La División de Adquisiciones indicó que su examen se basaba en el cumplimiento de los procedimientos establecidos y en la labor realizada por G&T.

16. La División de Adquisiciones y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura preparan una presentación sobre una propuesta con precio máximo garantizado para el Comité de Contratos de la Sede. La función de dicho Comité consiste en determinar si las evaluaciones técnicas y financieras de la propuesta con

precio máximo garantizado muestran en forma transparente que la propuesta de Skanska es técnicamente aceptable y que el precio máximo garantizado es justo. La División de Adquisiciones, junto con la Oficina de Asuntos Jurídicos, revisa y firma el contrato con precio máximo garantizado con Skanska.

17. La OSSI estima que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura ha establecido una estructura apropiada de control interno, con funciones separadas, para examinar y evaluar el precio máximo garantizado a fin de promover el logro de la mejor relación precio-calidad. Era evidente que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura dependía de G&T en lo que se refería a los conocimientos del mercado local y la estimación de gastos. La OSSI llegó a la conclusión de que en el sector de la construcción en los Estados Unidos y en el mundo en general la práctica corriente era que el titular del contrato dependiera de consultores a fin de recabar conocimientos sobre el sector. No obstante, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura también dispone de conocimientos sobre el sector por conducto de sus directores de proyectos, el director de obra del proyecto y el Director Ejecutivo para determinar si la estimación de costos de Skanska y G&T era razonable. Los resultados del examen de los mecanismos de control de la OSSI se describen en la sección siguiente.

2. Examen por la OSSI de la propuesta con precio máximo garantizado y el proceso de aprobación

18. La OSSI examinó dos propuestas con precios máximos garantizados, una para el muro cortina y la otra para el edificio de la Secretaría, en el marco de contratos con un valor de 128 millones y 207 millones de dólares, respectivamente. La OSSI examinó las propuestas de Skanska, la estimación de gastos independiente de G&T, la conciliación de la estimación de gastos, la estimación de gastos efectuada por el director de obra del proyecto, los exámenes de la estimación de gastos de los arquitectos e ingenieros, las licitaciones de contratos comerciales celebradas en el momento de la presentación de la propuesta con precio máximo garantizado, las evaluaciones técnicas de G&T y la División de Adquisiciones, así como las deliberaciones del Comité de Contratos de la Sede.

a) Muro cortina

19. El proceso de conciliación de las estimaciones preparadas por Skanska, G&T y el director de obra del proyecto se ajustó a los procedimientos establecidos que se describen en el párrafo 11 *supra*.

20. La propuesta inicial de Skanska se presentó después de haberse recibido el 85% de las ofertas de los subcontratistas y de que estas hubieran sido objeto de negociaciones por Skanska. Esto brindó la seguridad de que los costos comerciales de la propuesta con precio máximo garantizado se ajustaban a las condiciones del mercado y de que Skanska se comprometiera a cumplir el contrato con precio máximo garantizado.

21. Tras el examen realizado por G&T y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, Skanska redujo su propuesta en 8,5 millones de dólares como resultado de un ajuste para tener en cuenta las condiciones del mercado. Esto demostró la eficacia de la función de control de los costos de G&T y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura.

22. Sobre la base de los informes del comité de evaluación técnica y los exámenes financieros de G&T y la División de Adquisiciones, el precio máximo garantizado estaba dentro de los parámetros de otros proyectos de renovación equivalentes en la ciudad de Nueva York.

23. El examen por el Comité de Contratos de la Sede de la propuesta con precio máximo garantizado fue satisfactorio. El Comité recomendó que el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo aprobara la adjudicación propuesta del contrato, de conformidad con los procedimientos establecidos. En la presentación de la División de Adquisiciones se describe adecuadamente el alcance del proyecto y los procedimientos para la evaluación de la propuesta de Skanska.

24. La OSSI llegó a la conclusión de que los miembros responsables del equipo encargado del proyecto y el Comité de Contratos de la Sede habían llevado a cabo el examen de la propuesta con la diligencia debida.

b) Edificio de la Secretaría

25. El proceso de conciliación de las estimaciones preparadas por Skanska, G&T y el director de obra del proyecto se ajustó a los procedimientos establecidos que se describen en el párrafo 11 *supra*.

26. Los arquitectos examinaron las estimaciones e hicieron las aclaraciones necesarias.

27. Se recibieron tres diferentes propuestas de Skanska antes de firmarse el contrato. Esto se debió a que las dos propuestas iniciales excedían el presupuesto previsto. La propuesta final fue 30 millones más baja que la propuesta inicial, como resultado de las negociaciones basadas en las condiciones del mercado.

28. El 72% de los contratos comerciales estaban en distintas etapas del proceso de licitación en el momento de recibirse la última propuesta de Skanska.

29. El Comité de Contratos de la Sede solicitó las aclaraciones necesarias antes de recomendar que el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo aprobara la adjudicación propuesta del contrato, de conformidad con los procedimientos establecidos. La OSSI llegó a la conclusión de que el examen de la propuesta con precio máximo garantizado por el Comité de Contratos de la Sede fue satisfactorio.

30. Sobre la base del examen de los mecanismos de control interno de la propuesta con precio máximo garantizado y el proceso de aprobación de los precios máximos garantizados del muro cortina y el edificio de la Secretaría, la OSSI llegó a la conclusión de que los mecanismos de control eran adecuados y eficaces y se ajustaban a los procedimientos establecidos.

C. Adquisición de contratos comerciales por Skanska

31. Skanska lleva a cabo el proceso de licitación y adjudicación de contratos comerciales en consulta con la División de Adquisiciones y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Skanska se encarga de:

a) Anunciar las oportunidades de adquisiciones y obtener expresiones de interés de posibles subcontratistas por medio del sitio web del proyecto de Skanska;

- b) Preseleccionar a los subcontratistas;
- c) Establecer listas de ofertas de 5 a 10 subcontratistas;
- d) Recibir ofertas en sobres sellados que se abrirán ante la presencia de representantes de G&T y de la División de Adquisiciones;
- e) Realizar un análisis y nivelación de las ofertas, entre otras cosas la verificación del alcance sobre la base de reuniones individuales con los subcontratistas con la asistencia de representantes de G&T y de la División de Adquisiciones;
- f) Negociar con los oferentes de más bajo precio y recomendar la adjudicación del contrato al mejor postor. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura aprueba la adjudicación propuesta por Skanska de un contrato al mejor postor tras los exámenes de G&T, el supervisor de la integridad y la División de Adquisiciones.

1. Supervisión de la integridad

32. En abril de 2009, las Naciones Unidas celebraron un contrato, que no debía exceder 1.192.000 dólares, con un consultor para la provisión de servicios de supervisión de la integridad. El propósito de dicha supervisión es:

- a) Prevenir el fraude, el derroche, el abuso y la corrupción;
- b) Advertir a la dirección del plan maestro de mejoras de infraestructura acerca de los posibles riesgos o deficiencias por medio de informes periódicos y actualizaciones provisionales;
- c) Informar acerca de las infracciones que se detecten;
- d) Formular y poner en práctica programas de prevención de la corrupción;
- e) Suministrar servicios de investigación, según proceda.

33. La OSSI examinó 111 de 170 informes sobre subcontratistas emitidos por el supervisor de la integridad. Este encontró información sobre tres empresas que podría justificar su exclusión como posibles adjudicatarias de contratos. Dos de estas empresas no figuraban en la lista de subcontratistas para el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura. Skanska había contratado a la tercera de estas empresas; no obstante, el contrato se había firmado y finalizado satisfactoriamente con anterioridad al examen por el supervisor de la integridad.

34. La OSSI estima que el supervisor de la integridad es un mecanismo importante de control del proyecto. Se trata de una buena práctica que mitiga el riesgo a la reputación de las Naciones Unidas, velando por que los subcontratistas asignados al plan maestro de mejoras de infraestructura tengan una buena trayectoria.

2. Examen por la OSSI de la adquisición de contratos comerciales

a) Muro cortina

35. La solicitud de expresiones de interés relativas a las entradas y persianas interiores del muro cortina se publicó en el sitio web de Skanska solo tres semanas, en lugar de las cuatro semanas recomendadas. Skanska explicó que eso había sido indispensable para cumplir con el calendario previsto. El contrato por las entradas y persianas interiores, con un valor de 75,5 millones de dólares, abarca el 85% de los

costos comerciales del muro cortina. Skanska indicó que el muro cortina había sido la primera actividad de adquisiciones importante y que se había iniciado a fines de 2007. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y la División de Adquisiciones habían tardado en examinar los criterios de evaluación de los subcontratistas y el texto de la solicitud de expresiones de interés. La OSSI confirmó que Skanska había publicado una solicitud de expresiones de interés inmediatamente después de haber recibido la autorización de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Además, Skanska se había puesto directamente en contacto con fabricantes importantes de paneles de muros cortinas para determinar si tenían interés en participar en el proceso de licitación.

36. La OSSI llegó a la conclusión de que el período más breve de solicitud de expresiones de interés no había limitado el número de posibles licitantes.

37. La OSSI examinó las listas de licitantes de entradas y persianas interiores del muro cortina, retirada o derribo de materiales y protección provisional preparadas por Skanska y revisadas por G&T, los arquitectos e ingenieros, la División de Adquisiciones y el director de obra del proyecto antes de la aprobación por el Director Ejecutivo. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y G&T rara vez agregaron o eliminaron un contratista de las listas de licitantes, y únicamente si estaba en tela de juicio la capacidad o integridad de dicho contratista. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estimó que se había contratado a Skanska para gestionar los contratos comerciales y que si estipulaba qué subcontratistas debían incluirse en la lista de licitantes, la Organización estaría expuesta a riesgos en caso de incumplimiento. La OSSI expresó su acuerdo con esta posición.

38. La OSSI examinó las hojas de apertura de las ofertas, los resúmenes de la nivelación de las ofertas y las mejores ofertas finales de cuatro módulos comerciales con un valor de 85,7 millones de dólares, que abarcaba el 97% de los contratos comerciales que se habían firmado al momento en que se realizó la auditoría. Las ofertas correspondientes a un módulo se abrieron antes de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura hubiera aprobado la lista de licitantes. La solicitud de aprobación se envió a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura el 9 de junio de 2010, pero la aprobación no se otorgó hasta el 15 de julio de 2010. La apertura de las ofertas se realizó el 25 de junio de 2010 a fin de cumplir el calendario establecido. La segunda apertura de ofertas y nivelación de ofertas (verificación del alcance de las ofertas) con los subcontratistas también se llevó a cabo con anterioridad a la aprobación de los licitantes por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. La aprobación oportuna de las listas de licitantes por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura es importante pues este es uno de los controles concebidos para excluir a los subcontratistas no aptos, y para prevenir todo sesgo a favor de un contratista determinado.

39. Skanska no había preparado minutas oficiales de las reuniones de nivelación para los módulos de entradas y persianas interiores, lo cual era contrario a los procedimientos de adquisiciones enunciados en el manual de proyectos. La OSSI había formulado una recomendación anterior a este respecto en su informe de auditoría sobre el proceso de adquisiciones de Skanska (AC2009/514/02, de 27 de agosto de 2009).

40. No se había exigido a Skanska que guardara copias de la transmisión de invitaciones a participar en la licitación. Aunque Skanska sostuvo que se había invitado a todos los licitantes que figuraban en la lista aprobada, la OSSI no pudo

determinar en qué momento se había establecido contacto con los subcontratistas ni si todos habían dispuesto del mismo plazo para preparar sus ofertas.

b) Edificio de la Secretaría

41. La OSSI examinó seis módulos comerciales por un valor total de 80 millones de dólares, que representan el 78% de los contratos que se habían adjudicado en el momento de realizarse la auditoría.

42. Skanska llamó a licitación para el módulo de retirada de materiales antes de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura aprobara la lista de licitantes. El examen y aprobación de la lista llevó 27 días. Skanska no esperó a obtener la aprobación, a fin de cumplir el calendario previsto, y tendría que haber ajustado su estrategia de no haberse aprobado a algunos de los subcontratistas. La OSSI observó que el llamado a licitación se había enviado a 13 subcontratistas, 4 de los cuales no figuraban en la lista de licitantes. Skanska explicó que había añadido 3 subcontratistas a la lista del módulo de derribo en la que figuraban 10 subcontratistas ya aprobados por la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, de conformidad con una solicitud separada. No obstante, no documentó las razones por las que se había seleccionado a esos subcontratistas. Skanska indicó que posteriormente se había añadido el cuarto contratista, sobre la base de nueva información recibida.

43. En la hoja de apertura de las ofertas de un módulo se incluyó por error a un contratista que no había presentado una oferta y que no figuraba en la lista de licitantes aprobados. De los 11 subcontratistas incluidos en el llamado a licitación, 6 no habían presentado una oferta ni habían acusado recibo del llamado a licitación. Skanska tampoco estuvo en condiciones de suministrar pruebas de que el llamado a licitación se hubiera enviado a todos los subcontratistas que figuraban en la lista de licitantes. Un registro de la transmisión de los llamados a licitación acompañado de un resumen en el que se indicara el nombre del proveedor y la fecha y el medio de transmisión ayudaría a Skanska a hacer el seguimiento de los subcontratistas que no habían respondido y daría mayor transparencia al proceso.

44. El examen de la OSSI de un módulo indicó que no se había solicitado una mejor oferta final de un oferente de más bajo precio. Skanska afirmó que dicho oferente fue descalificado por la oficina de Skanska. No obstante, no se disponía de pruebas que lo justificaran. En otro caso, Skanska no pudo suministrar pruebas de la aprobación por la División de Adquisiciones de solicitar una mejor oferta final.

45. Los registros de otro trámite de adquisición indicaron que se excluyó al oferente de más bajo precio de la ronda de ofertas siguiente porque formaba parte de un grupo descalificado por la oficina de Skanska. No obstante, esa decisión no fue documentada en el memorando en que se solicitaba aprobación. Además, debido a esa descalificación se invitó a otro contratista a participar en la tercera ronda de negociaciones de la mejor oferta final. Sin embargo, Skanska no pudo explicar por qué se había invitado a ese licitante en particular cuando no se habían invitado otros oferentes de más bajo precio a participar en la licitación inicial. Aunque no había pruebas de favoritismo, ya que el contrato no se había adjudicado al licitante invitado a participar en la tercera ronda de ofertas, preocupaba a la OSSI que no se hubiera invitado a participar en las negociaciones de la mejor oferta final a los licitantes que habían ofrecido precios competitivos en la licitación inicial.

46. Un licitante que presentó una oferta competitiva quedó excluido de la ronda de licitación siguiente porque la estrategia inicial era adjudicar contratos de derribo y retirada de materiales a un solo contratista. Sin embargo, posteriormente el proceso de licitación para el derribo y la retirada de materiales prosiguió en forma separada y los contratos también se adjudicaron por separado. La exclusión de un oferente de más bajo precio tal vez haya impedido el logro de la relación óptima costo-calidad.

47. En suma, el examen y la puesta a prueba por la OSSI de la adquisición de contratos comerciales para el muro cortina y el edificio de la Secretaría revelaron que las ofertas habían sido objeto de una licitación competitiva entre los subcontratistas preseleccionados por Skanska. G&T, los arquitectos e ingenieros, la División de Adquisiciones y el director de obra del proyecto ejercieron mecanismos de control sobre Skanska, pero se detectaron ámbitos en que podría mejorarse la aplicación de dichos mecanismos. El plan maestro de mejoras de infraestructura se ve determinado en gran medida por el calendario, ya que las demoras ponen en riesgo la ejecución del presupuesto, y algunas de las observaciones que se formulan en la presente sección del informe reflejan el deseo tanto de Skanska como de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura de llevar a cabo su labor rápidamente. La OSSI estima que es práctico aplicar los mecanismos de control establecidos para aumentar la transparencia, sin que por ello se vea afectado adversamente el cumplimiento de los plazos. Era necesario mejorar el establecimiento de registros en los ámbitos relacionados con las actividades de adquisición de Skanska. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo señaló que, en respuesta a la auditoría anterior de la OSSI del proceso de adquisiciones por el director de obra del plan maestro de mejoras de infraestructura (AC2009/514/02), la División de Adquisiciones había dirigido una carta a Skanska, de fecha 24 de noviembre de 2009, relativa a los procedimientos de nivelación para la designación de los subcontratistas. La División de Adquisiciones recordará a Skanska que siga esos procedimientos.*

D. Iniciativas para promover las adquisiciones de países con economías en desarrollo y países de economía en transición

48. En su resolución 63/270, la Asamblea General pidió al Secretario General que encargara a la OSSI que incluyera en su informe los factores que pudieran restringir la diversidad del origen de los proveedores, incluidos el proceso actual de subcontratación, la normativa local, la legislación laboral y las opciones en materia de sostenibilidad, así como información sobre la medida en que los proveedores cumplían la reglamentación vigente de las Naciones Unidas y las condiciones generales de los contratos.

1. Normativa del país anfitrión

49. La sección 7 del artículo III del Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos sobre la Sede establece, entre otras cosas, que: “Salvo disposición contraria en el presente acuerdo o en la Convención General, las leyes federales, estatales y locales de los Estados Unidos se aplicarán en el distrito de la Sede”. Así pues, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura aplica toda la normativa del país anfitrión en relación con la neutralización del amianto y observa voluntariamente el código de edificación de la ciudad de Nueva York. Este exige el uso de subcontratistas autorizados para la eliminación del amianto y para los

trabajos de electricidad, mecánica y fontanería a fin de garantizar la seguridad de los funcionarios, los delegados y los visitantes, así como los oficiales que actúan en casos de emergencia, como agentes de policía y bomberos. Aunque el marco jurídico no prohíbe expresamente a las Naciones Unidas utilizar subcontratistas extranjeros para trabajar en el proyecto, las dificultades prácticas determinan que sea improbable. A continuación se amplía esta información.

2. Iniciativas adoptadas por Skanska y algunos departamentos de las Naciones Unidas

50. Skanska, al igual que todas las grandes empresas de gestión de construcción en Nueva York, es una empresa afiliada a un sindicato y tiene la obligación de emplear a trabajadores sindicados en sus proyectos. Skanska ha negociado un acuerdo de trabajo sobre el proyecto con los sindicatos en virtud del cual se prohíbe a sus afiliados hacer huelgas u organizar piquetes frente a las Naciones Unidas en caso de que la Organización emplee directamente a trabajadores no sindicados. Según Skanska, la empresa abandonaría los locales si las Naciones Unidas decidieran usar trabajadores no sindicados contratados directamente, incluso trabajadores extranjeros.

51. La OSSI destacó las iniciativas que figuran a continuación para comunicar oportunidades de adquisiciones en relación con el plan maestro de mejoras de infraestructura:

a) La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, en cooperación con la División de Adquisiciones, ha informado a los Estados Miembros por medio de notas verbales, de las oportunidades de adquisiciones importantes que se presentarán próximamente;

b) La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, la División de Adquisiciones y Skanska han hecho presentaciones en las misiones permanentes y en los consulados de países que solicitaron información sobre oportunidades de adquisiciones relativas al plan maestro de mejoras de infraestructura;

c) Skanska ha establecido normas de transparencia para la adquisición de los contratos comerciales publicando todas las expresiones de interés sobre sus proyectos en el sitio web de proyectos, que contiene enlaces con los sitios web de la División de Adquisiciones y Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura;

d) La División de Adquisiciones lleva a cabo iniciativas de divulgación mediante seminarios sobre cuestiones comerciales para facilitar el registro de proveedores de países en desarrollo y países de economía en transición. Desde 2008 la División de Adquisiciones ha celebrado unos 36 de estos seminarios, en los que se pusieron de relieve oportunidades de negocios y los requisitos concretos del plan maestro de mejoras de infraestructura;

e) En el sitio web de Skanska se solicitan expresiones de interés para el suministro de adquisiciones a granel en los términos siguientes: “Se alienta enérgicamente la participación de proveedores internacionales, especialmente de países en desarrollo y de países de economía en transición”.

52. Con arreglo al acuerdo de coordinación celebrado con las Naciones Unidas, Skanska tiene la obligación de crear oportunidades de adquisición para países en desarrollo y países de economía en transición. Skanska también exige que los subcontratistas informen cada dos meses sobre el país de origen de cada producto

instalado en la obra. A diciembre de 2010, Skanska ha informado de que el valor total en dólares de adquisiciones del Brasil, China, Filipinas, la India, Malasia, México, Tailandia y Viet Nam como países de origen ascendía a 10,8 millones de dólares, lo que representa el 4,5% de las adquisiciones totales.

53. La OSSI llegó a la conclusión de que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, la División de Adquisiciones y Skanska estaban haciendo esfuerzos concertados por incorporar proveedores internacionales para las adquisiciones a granel.

3. Adquisiciones sostenibles e inocuas desde el punto de vista ambiental

54. En su resolución 63/270, la Asamblea General destacó que, hasta que la Asamblea General hubiese adoptado una decisión respecto de la cuestión de las adquisiciones sostenibles e inocuas desde el punto de vista ambiental, el Secretario General no debería utilizar ningún criterio que restringiera indebidamente las posibilidades de los proveedores de participar en procesos de adquisiciones debido a requisitos de sostenibilidad o inocuidad ambiental.

55. De su examen de las solicitudes a presentar expresiones de interés, la OSSI llegó a la conclusión de que no se habían registrado limitaciones a este respecto.

E. Órdenes de cambio y modificaciones de los contratos

1. Delegación de atribuciones al Director Ejecutivo de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura

56. A enero de 2009, el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo concedió al Director Ejecutivo la delegación de atribuciones para que aprobara las órdenes de cambio, con sujeción a ciertos límites. Un mecanismo de control fundamental establecido por el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo fue que todas las órdenes de cambio superiores a 200.000 dólares aprobadas por el Director Ejecutivo también debían ser examinadas por un comité *a posteriori* (el comité de revisión posterior a la adjudicación), establecido a tal efecto.

2. Comité de revisión posterior a la adjudicación

57. El 30 de octubre de 2009, el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo estableció el comité de revisión posterior a la adjudicación. Este tenía previsto iniciar sus operaciones en noviembre de 2009 y celebrar reuniones mensuales para revisar las órdenes de cambio y las modificaciones de los contratos correspondientes al mes anterior. Sin embargo, el comité no asumió su composición actual hasta abril de 2010, debido a la renuncia del presidente anterior.

58. El mandato del comité se preparó y presentó al Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo para su aprobación en mayo de 2010. Con arreglo a dicho mandato, el comité lleva a cabo una revisión técnica de las órdenes de cambio y un examen del cumplimiento de las modificaciones de los contratos para determinar si las actividades de adquisición se ajustan a las políticas de adquisiciones.

59. En el mandato del comité de revisión posterior a la adjudicación se estableció que todas las órdenes de cambio y modificaciones de los contratos superiores a

500.000 dólares serían objeto de examen. No obstante, en la delegación de atribuciones sobre órdenes de cambio del Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo al Director Ejecutivo de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura se exigía la revisión de todas las órdenes de cambio y modificaciones de los contratos superiores a 200.000 dólares. Debe resolverse esta incompatibilidad. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo señaló que se revisaría la delegación de atribuciones al Director Ejecutivo a fin de solicitarle que el comité de revisión posterior a la adjudicación examinara todas las órdenes de cambio autorizadas por el Director Ejecutivo superiores a 500.000 dólares.*

60. Desde abril de 2010, el comité de revisión posterior a la adjudicación celebró algunas reuniones con la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y la División de Adquisiciones para adquirir una mayor comprensión de las operaciones y procedimientos. El comité celebró dos reuniones en 2010 y otras dos a mayo de 2011.

61. A diciembre de 2010, había 199 modificaciones de contratos que había celebrado Skanska por un valor superior a 115 millones de dólares, que recaían bajo la jurisdicción del comité de revisión posterior a la adjudicación. El comité solo había revisado 12 modificaciones de los contratos, por un valor de 25,4 millones de dólares. También había 29 modificaciones de contratos celebrados con diseñadores, ingenieros y otros consultores superiores a 500.000 dólares, por un valor total de 48 millones de dólares. La OSSI estima que la revisión *a posteriori* de las órdenes de cambio y las modificaciones de contratos son un mecanismo de control importante que hasta ahora no ha resultado eficaz. El atraso en la revisión de casos y su valor elevado, así como los limitados recursos de personal del comité, tal vez le hayan impedido ponerse al día con los casos atrasados para tramitar los nuevos. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo indicó que el comité de revisión posterior a la adjudicación tenía previsto incrementar la frecuencia de las reuniones a fin de revisar las órdenes de cambio y las modificaciones de contratos. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo solicitaría a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura que suministrara financiación para aumentar la capacidad de la División de Adquisiciones de prestar apoyo al comité.*

3. Necesidad de una gestión eficaz del cambio y procedimientos de revisión de las órdenes de cambio y modificaciones de contratos

62. Las órdenes de cambio son parte integral de todo proyecto de construcción y representan cambios respecto del alcance y el precio de los contratos. Skanska ha celebrado más de 300 distintos contratos con subcontratistas que realizan los trabajos de construcción. La mayoría de estos contratos serán objeto de órdenes de cambio como resultado de: a) cambios en el alcance del proyecto; b) requisitos impuestos por los arquitectos e ingenieros; c) condiciones imprevistas y sobre el terreno; y d) solicitudes de Skanska. Las órdenes de cambio plantean riesgos para las Naciones Unidas si los mecanismos de control conexos no son suficientes. Toda orden de cambio exige la aprobación por escrito de las Naciones Unidas y se financia con cargo a una partida para imprevistos controlada que examina el Comité de Contratos de la Sede y aprueba el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo.

63. Las órdenes de cambio se limitan a cambios en el alcance del contrato. Todo cambio en las condiciones generales del contrato, como un cambio en las condiciones de pago, requisitos en materia de seguros, obligaciones y

responsabilidades, exigen la revisión y la adopción de medidas por la División de Adquisiciones por medio de una modificación del contrato, aplicando los procedimientos establecidos. El Director de la División de Adquisiciones debe examinar y autorizar las modificaciones de los contratos con un valor de hasta 5 millones de dólares. Si el valor de una modificación de contrato excede los 5 millones de dólares se remite al Comité de Contratos de la Sede.

64. Una vez que se ha establecido la necesidad de realizar un cambio, Skanska emite por escrito una “solicitud de orden de cambio”, cuando se conoce el costo de la orden de cambio, o un “valor de orden de cambio por un monto a determinarse” cuando el trabajo es de carácter urgente y el costo no puede determinarse en la etapa inicial. Una vez que el Director Ejecutivo ha examinado el valor de la orden de cambio, la firma y autoriza a Skanska a seguir adelante con los trabajos. No obstante, continúa el examen para confirmar que el trabajo que figura en el valor de la orden de cambio representa un cambio real y no se lo ha incluido ya en el alcance inicial del contrato del plan maestro de mejoras de infraestructura.

65. Una vez que Skanska tiene pruebas documentales de la estimación de costos, presenta una solicitud de orden de cambio a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. La solicitud de orden de cambio es objeto de verificaciones pormenorizadas y cálculos de costos de G&T, el director del proyecto (la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura o G&T), y los arquitectos e ingenieros. El director de obra del proyecto también examina la solicitud de orden de cambio antes de su aprobación. En el cuadro 2 figura el porcentaje de órdenes de cambio respecto del valor de los contratos con precio máximo garantizado.

Cuadro 2

Porcentaje del valor de las órdenes de cambio respecto del valor de los contratos con precio máximo garantizado

<i>Descripción</i>	<i>Monto del contrato (dólares EE.UU.)</i>	<i>Órdenes de cambio y modificaciones de los contratos (dólares EE.UU.)</i>	<i>Porcentaje del valor de las órdenes de cambio respecto del valor de los contratos con precio máximo garantizado</i>
Módulo 2 – sótano	176 444 599	39 445 081	22
Edificio de conferencias del jardín norte	133 550 436	46 225 440	35
305 E 46th Street	22 220 151	3 253 361	15
Contrato B-3B Módulo 1 de locales provisionales	12 645 161	578 846	5
Cooperativa Federal de Ahorros y Préstamos de las Naciones Unidas	8 588 900	816 040	10
Muro cortina	128 337 747	1864,458	1
380 Madison Avenue	34 033 002	15 691 763	46
Mobiliario para locales provisionales	13 744 754	5 316 139	39
Grúa	20 934 300	769 344	4
Edificio de la Secretaría	206 966 117	1 871 002	0,9
Total	757 465 167	115 831 476	15

66. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura explicó que el porcentaje elevado del valor de las órdenes de cambio en relación con el Módulo 2 – sótano obedecía a la modificación del alcance del contrato del Módulo 3 – sótano, por motivos de programación. Así pues, se reasignaron órdenes de cambio por un total de 17.072.683 dólares del Módulo 3 – sótano, al Módulo 2 – sótano. Se examinaron y recomendaron para su aprobación por el Comité de Contratos de la Sede órdenes de cambio relativas al Módulo 3 – sótano, por una suma de 23.821.830 dólares.

67. Se requiere mobiliario adicional para locales provisionales porque algunos departamentos están trasladando más funcionarios que los previstos inicialmente, para los que se requiere más espacio de almacenamiento y puestos de trabajo. Las órdenes de cambio anteriores relacionadas con el mobiliario refuerzan la necesidad de ultimar un plan de reagrupamiento del personal en la etapa más temprana posible antes de volver a ocupar el edificio de la Secretaría. En el plan de trabajo de auditoría interna de 2011 se examina esta cuestión en forma más pormenorizada.

68. La OSSI analizó las razones por las cuales hay un porcentaje de órdenes de cambio tan elevado en relación con el edificio de conferencias del jardín norte, 380 Madison Avenue y 305 East 46th Street en su informe de auditoría sobre las órdenes de cambio del plan maestro de mejoras de infraestructura y procesos conexos (AC2009/514/03, de 8 de abril de 2010).

4. Examen de las órdenes de cambio por la OSSI

69. La OSSI examinó todas las órdenes de cambio superiores a 500.000 dólares que no se habían incluido anteriormente en el informe de auditoría de la OSSI (AC2009/514/03). Además, la OSSI verificó una muestra de órdenes de cambio superiores a 200.000 dólares. A continuación se consignan los resultados del examen de la OSSI.

70. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura tardó entre 29 y 174 días para aprobar las órdenes de cambio. El promedio fue de 70 días. Esto se debió a que cada orden de cambio fue verificada por múltiples partes, incluidos arquitectos e ingenieros, tasadores, administradores de costos y de proyectos. Los tiempos de aprobación largos pueden afectar negativamente a las corrientes de efectivo, ya que la orden de cambio no puede pagarse antes de su aprobación. La OSSI, en su evaluación de las órdenes de cambio del plan maestro de mejoras de infraestructura y procesos conexos (AC2009/514/03, de 8 de abril de 2010) recomendó que la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura estableciera metas realistas para el examen y aprobación de las órdenes de cambio e hiciera todo lo posible por reducir los plazos de aprobación. La OSSI reitera esa recomendación.

71. Más del 70% de las órdenes de cambio respondieron a solicitudes de cambio del alcance del contrato formuladas por el titular del contrato. No se explicaron debidamente las razones por las que este solicitó la orden de cambio. En la orden de cambio con frecuencia se mencionan cambios de diseño y se dan explicaciones técnicas detalladas, pero no siempre se aclara quién fue el autor ni las circunstancias que llevaron a la orden de cambio. La OSSI pidió a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura que suministrara una lista de órdenes de cambio solicitadas por los departamentos usuarios, con los costos del cambio de diseño y construcción, pero esta no se ha presentado. Aunque el proceso de revisión de la orden de cambio tiene mecanismos de control interno para la aprobación de las

distintas órdenes de cambio, no ha podido responderse a la pregunta fundamental de por qué se produce el cambio y quién debe rendir cuentas de este.

72. Las muestras de órdenes de cambio revisadas por la OSSI habían sido examinadas por arquitectos e ingenieros, G&T y administradores de proyectos antes de que se recomendara su aprobación por el director de obra del proyecto y posteriormente por el Director Ejecutivo, de conformidad con los procedimientos establecidos.

73. La OSSI observó que con frecuencia las órdenes de cambio se asignaban a los mismos subcontratistas que ya figuraban en el contrato del plan maestro de mejoras de infraestructura en ejecución, por razones logísticas o porque el precio unitario se estipulaba en el documento C del contrato comercial. La competitividad de este documento del contrato comercial no se estableció oficialmente en el momento de la licitación inicial ya que el contrato se evaluó sobre la base de una suma fija. Por consiguiente, se tenía una seguridad limitada de que los precios unitarios estipulados en virtud del contrato comercial fueran competitivos. Skanska explicó que negociaba las tarifas para garantizar la competitividad y que G&T también las revisaba. No obstante, eso no se documentaba oficialmente en los resúmenes de nivelación ni en las recomendaciones de Skanska para la adjudicación del contrato comercial. *La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura observó que había instituido una disposición por la cual se revisaban todas las tarifas unitarias y por hora en el momento de la adjudicación para garantizar que fueran competitivas. Las tarifas se comparaban con las de otras ofertas competitivas de ese módulo comercial en particular y con otros módulos comerciales semejantes de otros proyectos del plan maestro de mejoras de infraestructura.* La OSSI estima que las tarifas que figuran en el documento C del contrato deberían evaluarse y documentarse oficialmente para garantizar que eran competitivas en el momento de la licitación.

74. En los casos en que no se estipulaban precios unitarios, por tiempo o por materiales en el contrato comercial, G&T usaba tarifas de mercado comparables de otros proyectos para garantizar que los precios cotizados por un subcontratista fueran razonables. Aunque la OSSI comprobó que G&T realizó un examen de los costos de órdenes de cambio, la Oficina no siempre podía establecer la fuente de la información utilizada en el examen. No obstante, el examen de las órdenes de cambio seleccionadas reveló que el valor de las órdenes presentadas por Skanska y examinadas por la OSSI se redujo en 1.066.875 dólares tras la revisión por G&T y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura. Por otra parte, en los casos en que una cotización de órdenes de cambio de un subcontratista se consideró excesivamente alta, se sometió a un proceso de licitación. *La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura señaló que cuando no se disponía de tarifas aplicables en el contrato existente, G&T examinaba otros contratos semejantes del proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura o se basaba en los tasadores de G&T en lo que se refería a las tarifas unitarias aplicables a otros proyectos en la ciudad de Nueva York.*

75. En el examen de las órdenes de cambio basadas en el tiempo y los materiales utilizados, la OSSI obtuvo tarifas desglosadas de mano de obra que demostraron que, además del salario, las Naciones Unidas pagan prestaciones y seguro sobre la parte correspondiente a la mano de obra de las órdenes de cambio. Se informó a la OSSI de que el seguro de desempleo federal y estatal de 7,65% y 9,50% se aplica a los primeros 7.000 y 8.000 dólares ganados por los subcontratistas, respectivamente.

Esto significa que este límite máximo puede utilizarse en su totalidad en unos pocos meses y que el seguro debería excluirse del cálculo para el resto del año. G&T estimó que los ahorros financieros potenciales de todo el proyecto ascendían a 3,8 millones de dólares. Skanska propuso llamar a licitación para tarifas de mano de obra de los subcontratistas a fin de garantizar que no se excediera el límite máximo del seguro de desempleo federal y estatal. La OSSI está de acuerdo con esta propuesta siempre que Skanska pueda demostrar que en la licitación se tiene en cuenta la reducción del seguro de desempleo federal y estatal.

76. Se hizo un llamado a licitación para las órdenes de cambio relativas a los locales provisionales del Módulo 2 – sótano. No obstante, durante este proceso no se cumplieron plenamente los procedimientos especiales para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para finalizar el plan maestro de mejoras de infraestructura publicados por la División de Adquisiciones el 31 de octubre de 2008. La División de Adquisiciones asistió a la apertura de ofertas y a las reuniones de nivelación de ofertas, pero no tuvo la oportunidad de formular observaciones sobre la recomendación relativa a la adjudicación de las órdenes de cambio.

77. La OSSI estima que la División de Adquisiciones debería examinar las recomendaciones para la adjudicación de cualquier nuevo contrato comercial, independientemente de si se tramita por medio de una orden de cambio o de una solicitud de utilización de reservas, y en todos los casos en que se adjudica un contrato a un nuevo subcontratista, deberían seguirse los procedimientos especiales para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para finalizar el plan maestro de mejoras de infraestructura. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura velarán por que el proceso se modifique para que todos los contratos comerciales adjudicados se presenten a la División de Adquisiciones para su examen.*

F. Fondos de reserva y para imprevistos

78. La OSSI examinó 42,6 millones de dólares de fondos de reserva, de un total de 104 millones de dólares de reservas aprobadas. Todos los fondos de reserva examinados se tramitaron correctamente por medio de licitaciones de contratos comerciales.

79. La OSSI examinó la utilización de partidas para imprevistos por un monto de 1.099.712 dólares, de un total de 1.983.442 dólares aprobados y determinó que los procedimientos establecidos se cumplieron en todos los casos examinados.

G. Gestión, supervisión y control de riesgos de los contratos

1. Reuniones semanales

80. Todas las semanas se celebran reuniones para facilitar la coordinación del trabajo entre la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, Skanska y G&T. A estas reuniones asisten representantes de diferentes interesados que son importantes para el éxito del plan maestro de mejoras de infraestructura, como el Departamento de Seguridad, la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, la Oficina de Asuntos Jurídicos, la División de Adquisiciones y el Servicio de Administración de Locales.

81. La OSSI examinó el calendario semanal de reuniones y llegó a la conclusión de que todos los encargados de la adopción de decisiones y los interesados se reúnen periódicamente para examinar y coordinar cuestiones. La OSSI examinó las minutas de las reuniones de coordinación de la construcción del muro cortina y el edificio de la Secretaría y observó que se había recomendado adoptar medidas en relación con algunas cuestiones y que este seguimiento se había hecho en la reunión siguiente.

2. Gestión de riesgos

82. G&T elaboró una evaluación anual de riesgos del plan maestro de mejoras de infraestructura en octubre de 2010, y un registro de riesgos en el que figuraban las probabilidades, los valores y las evaluaciones de los efectos. El Jefe de Administración y Comunicaciones de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura facilita los exámenes periódicos de riesgos y ha asignado riesgos individuales a los titulares de los riesgos. Los riesgos se mantienen en estudio a medida que avanza el plan maestro de mejoras de infraestructura. Además, G&T proporciona un resumen de los riesgos y las medidas de mitigación, como parte de los informes mensuales de la situación.

83. La OSSI realizó una evaluación del riesgo de fraude del proceso de adquisiciones y llegó a la conclusión de que los mecanismos de control existentes bastaban para prevenir el fraude, excepto en caso de complicidad entre las partes. No se encontraron casos de este tipo.

3. Organismos externos

84. Según la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura, esta cumple en forma voluntaria con el código de edificación de la ciudad de Nueva York. Todos los planos se presentan al Departamento de Edificación de la ciudad de Nueva York para su examen. Los funcionarios de dicho Departamento visitan regularmente el lugar en construcción. La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura también coordina las actividades con el Organismo para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos, el Departamento de Bomberos, el Departamento de Policía y el Departamento de Transporte de la ciudad de Nueva York.

4. Control de calidad por Skanska

85. Skanska emplea personal de control y garantía de la calidad en el lugar en construcción para que lleve a cabo exámenes de conformidad con el manual de calidad de Skanska. La empresa lleva un registro con el objeto de supervisar las cuestiones planteadas por los administradores del proyecto y los arquitectos. La OSSI examinó este registro para el edificio de la Secretaría y el muro cortina. Las tareas enumeradas en el registro estaban fechadas y se hacía referencia a la fuente que había planteado la cuestión de calidad, y se asignaba la correspondiente responsabilidad. Se suministraron actualizaciones de la ejecución y se señaló el estado (en curso o finalizada) de la tarea. Las tareas se eliminan de la lista una vez que los arquitectos e ingenieros confirman que se están ejecutando.

5. Control de calidad por los arquitectos e ingenieros consultores y la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura

86. Todos los arquitectos e ingenieros están obligados por contrato a realizar observaciones semanales sobre el terreno para garantizar que los trabajos avanzan

de conformidad con los documentos y especificaciones de la construcción. La OSSI examinó los informes de las observaciones sobre el terreno realizadas por dos empresas de diseño sobre el muro cortina y el edificio de la Secretaría. Se encontraron casos de incumplimiento en lo que se refiere al diseño y las especificaciones y se tomaron fotografías para que Skanska adoptara las medidas correspondientes. Se hizo el seguimiento de las cuestiones detectadas por los arquitectos e ingenieros por medio del registro de control y garantía de la calidad que mantiene Skanska. La OSSI examinó el registro correspondiente al muro cortina y al edificio de la Secretaría y confirmó que las cuestiones se registraron, las medidas se describieron y asignaron a las partes responsables, y se indicó el estado de la aplicación.

87. Las Naciones Unidas firmaron otro contrato por un valor de 275.195 dólares con arquitectos e ingenieros para la realización de inspecciones especiales del muro cortina. Dichas inspecciones incluyeron visitas a fábricas y nuevas visitas al lugar en construcción para la inspección del muro cortina y la realización de pruebas sobre el terreno.

88. En noviembre de 2008, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura celebró un contrato con un agente para que llevara a cabo pruebas independientes de la calefacción, la ventilación y la refrigeración, el sistema automatizado del edificio, fontanería y protección contra incendios, los sistemas de electricidad y transporte vertical en el recinto de las Naciones Unidas. Se aprobó un contrato por una suma que no debía exceder los 2.371.675 dólares durante la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura. Los administradores del proyecto de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y G&T también visitan regularmente los lugares en construcción para observar los progresos y evaluar la calidad de los trabajos.

89. Sobre la base del examen de los documentos y las conversaciones celebradas con los miembros del equipo del proyecto, la OSSI determinó que los procesos para alcanzar el nivel de calidad necesario eran eficaces.

6. Auditoría externa e interna

90. En su resolución 57/292, la Asamblea General destacó la importancia de que se supervisaran el desarrollo y la ejecución del plan maestro de mejoras de capital, y pidió a la Junta de Auditores y a todos los demás órganos de supervisión que correspondiera que emprendieran de inmediato las actividades de supervisión y que le informaran anualmente sobre ellas.

91. La OSSI ha empleado dos auditores profesionales calificados a tiempo completo en el plan maestro de mejoras de infraestructura desde enero de 2008. La Oficina ha publicado 14 informes, incluidos informes sobre el proceso de adquisiciones del director de obra del plan maestro de mejoras de infraestructura (AC2009/514/02), la gestión de contratos comerciales del plan maestro de mejoras de infraestructura (AC2008/514/07) y las órdenes de cambio del plan maestro de mejoras de infraestructura y procesos conexos (AC2009/514/03). La tasa de aplicación de las recomendaciones ha sido alta y la OSSI realiza el seguimiento del estado de las recomendaciones pendientes en forma semestral.

92. La Junta de Auditores publica informes anuales sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura. El siguiente informe de auditoría de la Junta sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura y el estado de aplicación de sus recomendaciones debe presentarse en el tercer trimestre de 2011.

III. Recomendaciones

93. La OSSI formuló ocho recomendaciones a la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura y a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo a los efectos de que siguiera fortaleciendo los procedimientos relativos a la gestión de las adquisiciones y los contratos comerciales. Las oficinas mencionadas aceptaron todas las recomendaciones. En el anexo figuran las recomendaciones y el estado de su aplicación en el momento en que se preparó el presente informe.

(Firmado) Carman **Lapointe**
Subsecretario General de la Oficina
de Servicios Centrales de Apoyo

Anexo

Recomendaciones para mitigar los riesgos detectados en la auditoría de la gestión de las adquisiciones y los contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las órdenes de cambio

<i>Recomendación</i>	<i>Clasificación del riesgo</i>	<i>Estado de aplicación</i>
La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería examinar y aprobar sin demoras las listas de licitantes para impedir que el proceso de licitación se encuentre en una etapa avanzada antes de la aprobación de las listas de licitantes.	Moderado	Aplicada
La División de Adquisiciones debería dar instrucciones a Skanska para que: i) conserve las pruebas de la transmisión de llamados a licitación; ii) documente y prepare resúmenes de nivelación; iii) documente las razones por las que se eliminó o añadió un contratista en la ronda de licitación siguiente; y iv) archive las aprobaciones por escrito de la División de Adquisiciones para solicitar las mejores ofertas finales de una lista de subcontratistas a fin de promover la transparencia del proceso de licitación.	Moderado	En aplicación
La División de Adquisiciones debería mejorar la supervisión del proceso de adquisición de los contratos comerciales y garantizar que: i) los subcontratistas confirmen la recepción de los llamados a licitación; ii) se invite a todos los licitantes calificados a participar en las rondas de licitación siguientes; y iii) no se excluya a ningún licitante calificado a menos que haya una razón válida documentada para hacerlo.	Alto	En aplicación
El Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería garantizar la coherencia entre el mandato del comité de revisión posterior a la adjudicación, que dispone que deben revisarse todas las órdenes de cambio y modificaciones de contratos superiores a 500.000 dólares, y la delegación de atribuciones al Director Ejecutivo de la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura que establece un límite financiero de 200.000 dólares para dicha revisión.	Moderado	En aplicación

<i>Recomendación</i>	<i>Clasificación del riesgo</i>	<i>Estado de aplicación</i>
El Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería examinar las disposiciones actuales relativas al comité de revisión posterior a la adjudicación y su plan de trabajo, a la luz del serio atraso en la revisión de casos y la falta de recursos suficientes para apoyar al comité.	Moderado	En aplicación
La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería velar por que las órdenes de cambio estuvieran justificadas y su origen se estableciera claramente antes de la aprobación. Además, la Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería preparar un resumen de todas las órdenes de cambios y las razones por las que se solicitaron, a fin de suministrar información de gestión y facilitar la adopción de medidas apropiadas en los casos en que los cambios fueron solicitados por los departamentos usuarios, obedecieron a demoras en los diseños, a errores cometidos por los arquitectos o ingenieros, o a las condiciones sobre el terreno.	Elevado	En aplicación
La Oficina del Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura debería dar instrucciones a Skanska para que suministrara un análisis de las tarifas unitarias, así como del tiempo y los materiales (documento C del contrato comercial) en el momento de formular la recomendación para la adjudicación de los contratos comerciales, a fin de velar por la competitividad de las tarifas acordadas para las órdenes de cambio.	Moderado	En aplicación
La División de Adquisiciones debería examinar las recomendaciones relativas a la adjudicación de todos los nuevos contratos comerciales a fin de garantizar la mejor relación precio-calidad de conformidad con los procedimientos especiales para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para finalizar el plan maestro de mejoras de infraestructura, independientemente de que se hayan tramitado como fondos de reserva u órdenes de cambio.	Moderado	En aplicación