

Bienes inmuebles: proyecto de plan de mejoras

Informe del Director General

ANTECEDENTES

1. Tras examinar el punto Fondo para la Gestión de Bienes Inmuebles en su 115ª reunión,¹ el Consejo Ejecutivo pidió al Director General que informara al Consejo en su 117ª reunión sobre los progresos realizados en la elaboración de un plan decenal de mejoras y sobre el desarrollo de un mecanismo a largo plazo para financiar ese plan.² Conforme a lo pedido, el Director General informó sobre los progresos realizados,³ señalando que, sobre la base de nuevos trabajos acerca de las modalidades de financiación, se presentaría al Consejo Ejecutivo en su reunión de enero de 2007 un documento en el que se expondría en forma detallada un plan sostenible de mejoras para las operaciones relativas a los bienes inmuebles.

2. El Director General comunicó al Consejo Ejecutivo en su 115ª reunión⁴ que en los bienios precedentes la Organización había tenido cada vez más dificultades para mantener adecuadamente, a través del Fondo para la Gestión de Bienes Inmuebles, los edificios de todos sus lugares de destino principales. Se estimaba que se necesitaría una inversión adicional considerable a lo largo del tiempo para contar con un nivel suficiente de seguridad para el personal y rehabilitar algunos de los edificios de la Organización.

3. Habitualmente, cada solicitud de financiación con cargo al Fondo para la Gestión de Bienes Inmuebles se ha examinado únicamente en base a sus méritos, sin hacer comparaciones entre las prioridades de los diferentes lugares. Además, en periodos de austeridad, los trabajos de mantenimiento suelen ser objeto de recortes, porque las actividades programáticas sustantivas reciben más alta prioridad. No obstante, los problemas se plantean cuando a un periodo de gasto reducido o diferido en las instalaciones no le siguen fases de gasto superior al normal. Ciertos tipos de mantenimiento pueden quedar descuidados, lo que produce averías que a veces requieren costosas reparaciones de urgencia.

4. Esta forma de actuar *a posteriori* perturba el trabajo de la Organización y puede exponer a los usuarios a riesgos inaceptables en los edificios en que el equipo y los sistemas ya no cumplen con las normas modernas en materia de seguridad, protección y medio ambiente.

¹ Véase el documento EB115/2005/REC/2, acta resumida de la décima sesión, sección 1.

² Decisión EB115(10).

³ Véase el documento EB117/18.

⁴ Véase el documento EB115/41.

5. El plan decenal de mejoras 2008-2017 de la OMS ofrecerá un planteamiento estratégico e integral de la gestión y el mantenimiento de la estructura física de la Organización. Presentará un cuadro de las necesidades mundiales de la Organización en materia de infraestructura previstas para el periodo 2008-2017 por lo que respecta a la renovación, los trabajos importantes de mantenimiento, la construcción y la seguridad. El plan también ayudará a gestionar la reprogramación de los proyectos relativos a bienes inmuebles conforme a las prioridades presupuestarias. Las necesidades locales se evaluarán a la luz de las necesidades mundiales, se establecerán prioridades y se evitarán posibles aumentos repentinos de la demanda, mejorando así la respuesta de la Secretaría a unas necesidades que van cambiando. El plan contribuirá asimismo a que los proyectos de que se trate se ajusten a las exigencias operacionales y a los objetivos de la Organización sin dejar de ser costoeficaces.

6. El personal de la OMS está instalado en edificios que son propiedad de la Organización, o bien se ocupan en régimen de costo compartido, se alquilan comercialmente o son facilitados gratuitamente por los Estados Miembros. Las condiciones de ocupación varían enormemente y a menudo no son conformes a las necesidades de la Organización por lo que respecta a las normas en materia de espacio, seguridad, protección y medio ambiente.

7. Del total de 188 oficinas con que cuenta la OMS, hay sólo 15 cuyos edificios y/o terreno son propiedad de la Organización, entre ellas la Sede y cinco oficinas regionales. De las demás oficinas, incluidas las situadas en casas de las Naciones Unidas y otros locales comunes de las Naciones Unidas, 73 las proporciona gratuitamente el gobierno huésped de que se trata y 100 se encuentran en locales que se alquilan o se ocupan en régimen de costo compartido.

PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS ARREGLOS EN MATERIA DE INSTALACIÓN

8. Cuando es viable, la Organización aprovecha los arreglos de las Naciones Unidas para el uso de locales comunes, que favorecen una presencia consolidada en el país y una prestación más sencilla de los servicios de logística y de seguridad; en algunos lugares esas disposiciones también permiten subcontratar los servicios de gestión y apoyo con empresas asociadas en régimen de costo compartido, reduciéndose así la inversión de capital inicial y las necesidades de personal.

9. Si no se dispone de instalaciones comunes de las Naciones Unidas, la mejor alternativa son los locales proporcionados por el país huésped; en este caso no se asume responsabilidad alguna por el mantenimiento y las grandes reparaciones, y en general se evitan la inflación de los precios de alquiler y la gestión de los locales.

10. Alquilar un local no entraña costos de reparación o renovación ni gasto de capital alguno; también facilita la ampliación, contratación o reubicación cuando es necesario. Sin embargo, el régimen de alquiler expone a la Organización a la inflación por este concepto, con lo cual esta opción resulta la más cara a lo largo de un decenio. Además, las restricciones a la modificación de los locales alquilados pueden ir en detrimento de la seguridad del personal y los bienes.

11. La Organización sólo ha construido o comprado locales cuando ello ha sido costoeficaz o ha estado justificado por motivos de seguridad. Esta opción permite que los locales se diseñen o modifiquen teniendo en cuenta la seguridad y otras necesidades concretas. No obstante, acarrea gastos de compra, mantenimiento y reparación, y se corre el riesgo de la pérdida de los edificios en caso de disturbios civiles o desastres naturales.

12. La seguridad del personal y los locales - una prioridad de la Organización - exige una considerable inversión adicional, como lo señaló el Consejo Ejecutivo en su 115ª reunión.¹ En el plan decenal de mejoras 2008-2017 se tienen en cuenta las necesidades relativas a los edificios en lo tocante a la seguridad, tomando como base las evaluaciones locales de riesgos y amenazas, y de conformidad con las normas mínimas de seguridad operacional de las Naciones Unidas.

INVENTARIO DE LOS BIENES INMUEBLES DE TODA LA ORGANIZACIÓN

13. A fin de obtener datos de referencia para el plan con respecto a los lugares de destino principales de la Organización, en 2006 se realizó una encuesta sobre los bienes inmuebles a nivel de toda la Organización. Los resultados se presentan en el inventario inmobiliario de la OMS,² que ahora contiene, por lo que respecta a los emplazamientos y edificios de todas las oficinas de la Organización, datos y cifras de carácter general sobre la dimensión y la índole de las propiedades inmuebles, el estado de mantenimiento, los factores coyunturales y los indicadores de salubridad y seguridad, así como información básica sobre el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad operacional.

14. De sus 188 oficinas, la Organización costea el mantenimiento total o parcial de 80, incluidas la Sede y las seis oficinas regionales.

15. En esta fase inicial de elaboración del proyecto de plan decenal de mejoras 2008-2017,² se ha pedido a las oficinas que evalúen el estado de mantenimiento de sus propios edificios. En la mayoría de los casos, el estado general se califica de bueno o mejor que bueno.

16. Pese a ello, casi la mitad de las dependencias indican que en los dos próximos años será necesario realizar grandes obras de reparación y/o renovación. Los trabajos comprenden desde la pintura y el mantenimiento hasta importantes mejoras relacionadas con la seguridad (instalación de muros y vallas perimetrales, cristales resistentes a los impactos, sistemas de alarma y salas de seguridad).

DEFINICIÓN DE INDICADORES

17. A fin de evaluar las condiciones actuales de mantenimiento de un bien determinado y ayudar a priorizar los proyectos que requieren inversiones, se ha ideado un mecanismo en el que se utilizan indicadores. Cada proyecto se evalúa en función de seis indicadores diferentes de prioridad: seguridad, salubridad y protección, medidas de economía y mejora del rendimiento, consideraciones ambientales, introducción de nuevas tecnologías e innovación, y factores varios. La combinación de estos indicadores se utiliza luego para determinar qué instalaciones tienen mayor necesidad de inversión y ayudar a establecer prioridades, especialmente cuando los fondos son escasos. El proyecto de plan decenal de mejoras 2008-2017 incluye estos indicadores de prioridad en régimen de autoevaluación, según lo establecido por las oficinas regionales y la Sede. Los proyectos comprendidos en el plan serán examinados por un grupo independiente antes de su ejecución; se adjudicarán utilizando los procedimientos de licitación estándar de la Organización.

¹ Véase el documento EB115/2005/REC/2, acta resumida de la décima sesión, sección 1.

² Disponible previa solicitud.

PROYECTO DE PLAN DECENAL DE MEJORAS 2008-2017

18. El proyecto de plan decenal ofrece un panorama general de los proyectos para el periodo 2008-2017 a nivel de toda la Organización. Se enumera en el plan la gama completa de áreas pertinentes: seguridad, salubridad y protección, rendimiento, conservación de la energía y medioambiente, y nuevas tecnologías e innovación. El proyecto también incluye un resumen de los costos ordinarios de infraestructura estimados (por lo que respecta al mantenimiento y las reparaciones periódicas, los servicios de agua, luz, etc. y el alquiler de edificios) junto con los gastos de capital. Por «gastos de capital» se entiende el costo de grandes obras de renovación, mejoramiento y construcción y de grandes proyectos de tecnología de la información, que añaden valor a una instalación determinada. El término no suele abarcar el mantenimiento, dado que los trabajos de este tipo no modifican el valor contable de un edificio.

19. El costo total a nivel de toda la Organización en el decenio 2008-2017 se estima en US\$ 297,7 millones, de los cuales US\$ 96,6 millones representan gastos de capital.

20. En los últimos años se ha aplazado la ejecución de varios proyectos, y el proyecto de plan decenal de mejoras 2008-2017 revela la necesidad de una inversión inicial de «recuperación» en el bienio 2008-2009. El valor total de la inversión en toda la Organización ese bienio se estima en US\$ 62,7 millones, de los cuales US\$ 34,6 millones representan costos ordinarios de infraestructura y US\$ 28,1 millones gastos de capital (US\$ 13 millones para renovaciones y modificaciones importantes de los actuales edificios de oficinas y viviendas del personal, US\$ 13,6 millones para adquisición de capital y construcciones, y US\$ 1,5 millones para proyectos relacionados con la seguridad). Se prevé que en los cuatros bienios restantes del decenio que abarca el plan, los gastos de capital fluctúen según las prioridades establecidas y la disponibilidad de financiación suficiente.

21. Al crecer los presupuestos e implementarse la descentralización, los edificios de oficinas de muchos lugares ya no alcanzan para albergar el personal. En muchos casos, esto repercute negativamente en la coordinación y la eficacia. De las tres oficinas regionales así afectadas, dos proponen la construcción de nuevas plantas (las Oficinas Regionales para Asia Sudoriental y para el Pacífico Occidental), y una propone que se añadan oficinas y viviendas para el personal (la Oficina Regional para África).

22. En la Sede urge reemplazar el sistema de calefacción del edificio principal, instalado hace 40 años. Se han hecho varias sustituciones de emergencia de tuberías, y se prevé que puedan producirse nuevas fugas si se aplaza la sustitución del sistema. En 2004 se encontró amianto en los tabiques de separación de oficinas del edificio principal. Como la sustitución de los conductos de calefacción requerirá la abertura de esos tabiques, se retirará el amianto al mismo tiempo. Las principales salas de reunión y la sala del Consejo también necesitan con urgencia una renovación.

23. En las oficinas principales se establecerá un comité del programa edilicio a efectos de velar por que los proyectos se examinen de manera independiente, se sometan a evaluación, se ajusten y se vuelvan a priorizar en forma continua, teniendo en cuenta las necesidades locales y las limitaciones en materia de recursos. El comité deberá examinar también la conveniencia de presentar todo nuevo proyecto como parte del plan decenal de mejoras 2008-2017, o proponer otras fuentes de financiación.

FINANCIACIÓN

24. En un estudio de las prácticas de gestión de edificios,¹ la Dependencia Común de Inspección realizó una encuesta en varias organizaciones internacionales. Los resultados revelaron una pauta de financiación de los proyectos de gestión de edificios basada en la distinción entre mantenimiento y reparación, por un lado, y gastos de capital, por el otro.

25. La pauta de las modalidades de financiación muestra que las obras de mantenimiento y reparación se financian mediante pagos en efectivo, principalmente con cargo al presupuesto ordinario y ocasionalmente en el marco de acuerdos de cuentas especiales. Por otra parte, los gastos de capital relativos a mejoras importantes y obras de construcción suelen financiarse mediante pagos en efectivo basados en acuerdos de cuentas especiales, mediante pagos diferidos (es decir, préstamos de organizaciones paraestatales), o con préstamos comerciales que se reembolsan con fondos del presupuesto ordinario.

26. Como se indica en el párrafo 20 *supra*, el proyecto de plan decenal de mejoras 2008-2017 revela que el costo total estimado del mantenimiento apropiado de los edificios de la Organización, incluidos los necesarios gastos de capital, es de US\$ 62,7 millones para 2008-2009. Poco más de la mitad de esta cantidad tiene que ver con los costos ordinarios de infraestructura, que habitualmente se sufragan con cargo a las asignaciones del presupuesto ordinario. El resto consiste en proyectos de gastos de capital que normalmente se financiarían por conducto del Fondo para la Gestión de Bienes Inmuebles. Ahora bien, a lo largo de los años, el Fondo ha estado insuficientemente financiado en el marco del presupuesto bienal general, en el que priman las prioridades técnicas. A este respecto, en su 117ª reunión, el Consejo Ejecutivo expresó su preocupación por la repercusión de los recortes presupuestarios en el mantenimiento de los edificios.²

27. En el cuadro que figura en el anexo se resumen las necesidades de financiación del plan decenal de mejoras 2008-2017 para el periodo abarcado, con detalles por oficina principal correspondientes al bienio 2008-2009. Cabe señalar que, teniendo en cuenta las propuestas presentadas en el proyecto de presupuesto por programas 2008-2009, hay un déficit de financiación de unos US\$ 22,1 millones, que será necesario enjugar a la luz de los debates del Consejo Ejecutivo sobre este punto del orden del día y sobre el proyecto de presupuesto por programas 2008-2009.³

28. Otras organizaciones internacionales han tenido problemas análogos para financiar grandes renovaciones, construcciones y adquisiciones. En 2004, la OMI, que debía afrontar la financiación de una gran renovación del edificio de su sede en Londres, recogió información de una muestra de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas relativa a sus mecanismos de financiación de los bienes inmuebles.⁴ En la mayor parte de las organizaciones estudiadas, los trabajos sistemáticos de mantenimiento y reparación se financiaban con cargo al presupuesto ordinario. Sin embargo, para financiar los gastos de capital se utilizaban varios mecanismos, entre ellos los siguientes:

- financiación con fondos especiales, a partes iguales, entre la organización en cuestión y el gobierno huésped (Oficina de las Naciones Unidas en Viena);

¹ Dependencia Común de Inspección. Gestión de edificios: prácticas de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pertinentes para la renovación de la sede de las Naciones Unidas (documento JIU/REP/2001/1).

² Véase el documento EB117/2006/REC/2, acta resumida de la décima sesión, sección 1.

³ Documentos EB120/17 y MTSP 2008-2013/PPB 2008-2009.

⁴ Consejo de la OMI, 93º periodo de sesiones, documento C 93/WP.5.

- acuerdos de cuentas especiales financiadas y alimentadas mediante diversas combinaciones de asignación del presupuesto ordinario, ingresos por alquileres, «reservas», ingresos ocasionales y excedentes (OMM, OMPI, OMS y UNESCO);
- financiación total por el gobierno huésped (FAO);
- préstamos sin interés del gobierno huésped para la construcción y ampliaciones (organizaciones internacionales con sede en Ginebra);
- préstamos con intereses del gobierno huésped (sede de las Naciones Unidas en Nueva York);
- préstamos con intereses, que abona el gobierno huésped, el que también actúa como garantía (UNESCO);
- donaciones de los Estados miembros distintos del país huésped (ACNUR).

29. Aunque hay varias fuentes posibles de financiación, se entiende que la mayoría de los costos asociados al plan decenal de mejoras 2008-2017, y quizá todos, habrán de ser sufragados por los Estados Miembros. Otras opciones podrían ser los préstamos comerciales garantizados por los Estados Miembros, el incremento de las contribuciones al presupuesto ordinario para sufragar las inversiones necesarias, la devolución del edificio al país huésped a cambio de financiación (modelo de la FAO), y las contribuciones voluntarias o las donaciones de los Estados Miembros.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

30. Se invita al Consejo Ejecutivo a que tome nota del presente informe y dé orientación, a la luz de sus deliberaciones sobre el proyecto de presupuesto por programas 2008-2009, sobre las opciones presentadas para enjugar el déficit financiero.

ANEXO

PLAN DE MEJORAS 2008-2017: NECESIDADES FINANCIERAS
(en miles de US\$)

Oficinas	Gastos de capital 10 años	Mantenimiento y reparaciones 10 años	Total 10 años	Gastos de capital 2008-2009	Mantenimiento y reparaciones 2008-2009	Total 2008-2009
África	18 860	30 837	49 697	8 260	4 746	13 006
Las Américas	2 269	12 622	14 890	267	2 142	2 409
Asia Sudoriental	9 375	9 490	18 865	1 955	1 725	3 680
Europa	6 155	17 393	23 548	550	3 276	3 826
Mediterráneo Oriental	12 840	35 864	48 704	6 124	5 874	11 999
Pacífico Occidental	3 262	7 935	11 197	1 214	1 408	2 622
Sede	43 863	86 917	130 780	9 703	15 436	25 139
Total	96 623	201 058	297 681	28 073	34 607	62 680
Incluido en el proyecto de presupuesto por programas 2008-2009				6 000	34 607	40 607
Déficit financiero				22 073	0	22 073

= = =