

# LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN TIEMPOS DE CRISIS

**Cómo pueden las Entidades Fiscalizadoras Superiores y sus socios para el desarrollo aprender de las crisis precedentes y asegurar respuestas eficaces ante el Covid-19 en los países en desarrollo**



Este documento recopila hallazgos y ejemplos de auditorías relacionadas con epidemias y desastres, incluida la crisis del ébola en Sierra Leona y Liberia.

El documento identifica posibles acciones que las EFS y sus socios para el desarrollo, respectivamente, pueden implementar para mitigar los riesgos planteados por el Covid-19. La atención se centra en los países en desarrollo, con algunas referencias particulares a los contextos que presentan los mayores desafíos.

Este documento ha sido desarrollado en colaboración entre la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), el Servicio de Auditoría de Sierra Leona (ASSL por sus siglas en inglés), la Comisión de Auditoría General de Liberia (GAC por sus siglas en inglés) y la Organización Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores de habla francesa (CREFIAF).

**Emitido:** 06 de mayo de 2020 (versión original en inglés emitida el 17 de abril de 2020)

## **Reconocimiento**

El presente documento está basado sobre una serie de aportes. Un especial agradecimiento a David Goldsworthy, Kevin Summersgill, Oskar Karnebäck, Edmond Shoko, Mirza Jahani, Susanne Wille, Stephen Diero Amayo y Anne Barry por sus contribuciones. Cualquier tergiversación de sus argumentos es responsabilidad de la IDI.

# Contenido

Resumen ejecutivo y recomendaciones para las EFS y los socios para de desarrollo .....	4
<b>1</b> <b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b> <b>Lecciones aprendidas de las auditorías de la epidemia del ébola, los sistemas de salud y la gestión de desastres en los países en desarrollo .....</b>	<b>9</b>
2.1 <i>Auditorías relacionadas con el ébola.....</i>	<i>9</i>
2.2 <i>Auditorías de los sistemas de salud en contextos de riesgo.....</i>	<i>11</i>
2.3 <i>Hallazgos de las Auditorías e Investigaciones sobre la ayuda humanitaria de emergencia .</i>	<i>12</i>
2.4 <i>Auditorías de la gestión de desastres .....</i>	<i>13</i>
<b>3</b> <b>¿Cómo pueden las EFS agregar valor en relación con el Covid-19? .....</b>	<b>15</b>
3.1 <i>Recordando a las entidades gubernamentales las normas y reglamentos básicos .....</i>	<i>15</i>
3.2 <i>Asegurar el diálogo con las partes interesadas sobre la situación y las expectativas .....</i>	<i>18</i>
3.3 <i>Clarificar el mandato .....</i>	<i>19</i>
3.4 <i>Considerar auditorías que puedan agregar valor a medida que la crisis se desarrolla.....</i>	<i>19</i>
3.5 <i>Revisar el plan de auditoría a la luz de la situación nacional y del posible impacto del Covid-19 .....</i>	<i>21</i>
3.6 <i>Riesgos de la auditoría financiera y temas a considerar .....</i>	<i>22</i>
3.7 <i>Riesgos de la auditoría de cumplimiento y temas a considerar .....</i>	<i>23</i>
3.8 <i>Riesgos de la auditoría de desempeño y temas a considerar.....</i>	<i>23</i>
3.9 <i>Apoyo de los donantes en relación con la epidemia y riesgos para tener en cuenta .....</i>	<i>24</i>
3.10 <i>Asegurar informes oportunos con conclusiones equilibradas en tiempos de crisis.....</i>	<i>26</i>
3.11 <i>Proteger a los auditores y utilizar métodos innovadores .....</i>	<i>27</i>
3.12 <i>Considerar la posibilidad de que la EFS realice una auditoría previa .....</i>	<i>27</i>
3.13 <i>Cooperar e intercambiar recursos con otras EFS.....</i>	<i>27</i>
<b>4</b> <b>¿Qué medidas de seguridad pueden considerar los socios de desarrollo al financiar las respuestas al Covid-19? .....</b>	<b>29</b>
4.1 <i>Panorama general del gasto esperado de los socios de desarrollo.....</i>	<i>29</i>
4.2 <i>Medidas de seguridad en diferentes etapas y para distintos tipos de financiamiento .....</i>	<i>30</i>
4.3 <i>Los donantes pueden contribuir a garantizar que las EFS puedan auditar el uso de los fondos de emergencia .....</i>	<i>38</i>
4.4 <i>Papel potencial de las EFS en la auditoría de los fondos extrapresupuestarios de los socios de desarrollo .....</i>	<i>39</i>
<b>5</b> <b>Recursos .....</b>	<b>41</b>
5.1 <i>Ejemplos de informes de auditoría .....</i>	<i>41</i>
5.2 <i>Guía de auditoría .....</i>	<i>42</i>
5.3 <i>Recursos relacionados .....</i>	<i>42</i>
<b>Apéndice 1: Hallazgos de los informes de auditoría del ébola.....</b>	<b>43</b>

## RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES PARA LAS EFS Y LOS SOCIOS PARA DE DESARROLLO

---

La crisis del COVID-19 es global y tiene un impacto masivo sobre todos los países en áreas tales como salud pública, empleo, crecimiento económico y protección social. La crisis exige acciones urgentes por parte de los gobiernos, y puede resultar, a veces, difícil equilibrar cuidadosamente esto con la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad.

Por las pandemias y desastres anteriores, sabemos que las situaciones de emergencia pueden conducir a que los controles básicos de los sistemas sean superados, así como el debilitamiento de los sistemas de rendición de cuentas. Esto puede dar lugar a niveles elevados de despilfarro, mala administración y corrupción en un momento en que los recursos del Gobierno están sometidos a presión.

En aquellos contextos particularmente difíciles o desafiantes, en la medida en que los sistemas de salud y los recursos gubernamentales para afrontar la crisis se encuentran severamente limitados, la crisis del COVID-19 puede potencialmente tener mayores efectos negativos que en otros países. Existe un mayor riesgo de respuestas tardías y de mal uso de los fondos, así como consecuencias sociales negativas.

### **LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR PUEDEN DESEMPEÑAR UN IMPORTANTE ROL DURANTE LA CRISIS**

Las auditorías durante la *crisis del ébola* en Sierra Leona y Liberia, así como las auditorías de desastres, ayuda de emergencia y sistemas de salud en países en desarrollo ponen de relieve el importante rol que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) pueden desempeñar durante y después de la actual crisis.

Las auditorías de Sierra Leona y Liberia relacionadas con el ébola documentaron el sustancial despilfarro y abuso de fondos, y han permitido identificar lecciones clave aprendidas, que pueden ser útiles para la crisis del COVID-19. Una de esas lecciones es que si los gobiernos y los donantes no tienen claro el rol que deben desempeñar las EFS en la auditoría de los fondos de emergencia, se crea un espacio para las malas interpretaciones y la rendición de cuentas se ve afectada. Las auditorías en referencia pusieron también en evidencia la importancia de contar con procedimientos claros para las adquisiciones de emergencia y con una gestión nacional de la crisis que sea sólida. Esto último se ve confirmado por las auditorías de la gestión de desastres en varios países, que han demostrado que la gestión nacional de la crisis, con frecuencia, adolece de falta de preparación, de planificación y de coordinación.

Existen varias formas fundamentales con las que las EFS pueden contribuir a la respuesta actual a la crisis:

- **Ser un "amigo crítico" y recordar a los actores clave las normas y reglamentos básicos que deben seguirse, incluso durante una emergencia.** Esto puede hacerse mediante la comunicación directa con el Gobierno y con otras agencias de implementación, así como mediante declaraciones públicas.
- **Mantener un diálogo con las partes interesadas, tanto dentro como fuera del Gobierno, sobre el rol potencial de la EFS.** A los efectos de que la EFS pueda incorporar cual es la respuesta general a la crisis del Covid-19, sus principales riesgos y la forma como la EFS puede aportar valor agregado

a través de su trabajo de auditoría, se requiere de un activo diálogo con las partes interesadas, tales como el Gobierno, los socios para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. A medida que la crisis se desarrolla, la EFS necesita evaluar continuamente qué tipo de acciones de auditoría son las más útiles, y equilibrar las necesidades y expectativas de las diversas partes interesadas. La EFS tiene la responsabilidad de asegurar que las actividades de auditoría y de aseguramiento no condicionen la respuesta del Gobierno. Las EFS también tienen el rol de hacer evidente y explicar al Parlamento cómo las acciones *a la ligera* del Gobierno incrementan los riesgos y tienen potenciales consecuencias en el largo plazo, así como informarle acerca de cómo la EFS busca desempeñar un papel constructivo en la mitigación de estos riesgos.

- **Clarificar su papel y mandato siempre que sea necesario.** La EFS puede no tener, inicialmente, el mandato de auditar todos los fondos movilizados para la crisis, por ejemplo, aquellos movilizados a través de canales de ayuda multilateral o que tienen fines militares. Las auditorías de estos fondos pueden ser potencialmente críticas para la respuesta nacional general, y el mandato de la EFS necesita ser clarificado y potencialmente ampliado para que la EFS pueda desempeñar un papel significativo.
- **Embarcarse en auditorías que puedan agregar valor agregado a medida que se desarrolla la crisis.** Las auditorías en tiempo real<sup>1</sup> pueden ser particularmente útiles para examinar, por ejemplo, controles de pago, adquisiciones, nóminas y la administración de las instituciones médicas. Esto puede proporcionar un *feedback* rápido acerca de cómo funcionan las políticas y los procedimientos de emergencia, y eliminar los tecnicismos o vacíos legales que pudieran dar lugar a malas prácticas. La EFS puede, igualmente, considerar la realización de auditorías de cumplimiento en tiempo real de las nuevas medidas de protección o la eficacia de la gestión nacional de la crisis. Las EFS también deben tomar en cuenta áreas de graves consecuencias que pueden olvidarse durante la crisis, por ejemplo, las ya arraigadas desigualdades de género que ya estaban arraigadas, y protección de los ciudadanos más vulnerables. Después de la crisis, las EFS pueden contribuir al aprendizaje y la preparación para nuevas crisis a través de auditorías de la eficacia de la respuesta del Gobierno a la crisis del Covid-19. Al respecto, consulte el Capítulo 3 para obtener una lista de posibles temas de auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño a corto, mediano y largo plazo.
- **Informar a tiempo y tomando en cuenta la situación.** La crisis nacional puede requerir que la EFS analice e informe los hallazgos de auditoría de un modo tal que considere la singularidad de la situación, al tiempo que se observa el cumplimiento con los estándares internacionales de auditoría. Apuntar a informes de auditoría cortos y especiales puede permitirle a la EFS emitir informes oportunos y relevantes fuera del ciclo normal de auditoría.
- **Proteger al personal y adoptar formas innovadoras de trabajo.** Toda actividad de auditoría debe diseñarse teniendo presente la seguridad del personal de las EFS y debe incluir medidas de protección como el distanciamiento social. Para evitar poner a los auditores en riesgo de exposición innecesaria, la EFS debe considerar un mayor uso de la recolección de datos en línea y por teléfono. Las auditorías en campo solo pueden ser posibles si el personal cuenta con equipos de protección personal.

---

<sup>1</sup> Las “auditorías en tiempo real” pueden definirse como las auditorías conducidas con la mayor proximidad temporal posible a la implementación de los programas del gobierno, en vez de tener por alcance un determinado período previo.

## LOS SOCIOS PARA EL DESARROLLO PUEDEN RESPONDER REFORZANDO LA BUENA GOBERNANZA Y SELECCIONANDO CUIDADOSAMENTE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD A CORTO PLAZO

Es probable que la respuesta inmediata de los socios de desarrollo al Covid-19 implique mayores contribuciones a fondos globales agregados, mayores gastos nacionales y regionales en salud, seguridad social, ayuda humanitaria y sectores económicos. Cada sector y canal de financiamiento conlleva diferentes riesgos relacionados con el uso eficaz de los fondos.

Como ha quedado demostrado en auditorías previas de crisis, las situaciones de emergencia producen entornos en los que los ejecutores pueden tratar de debilitar los sistemas de rendición de cuentas y supervisión en general y, de modo particular, los relacionados con el uso de los fondos de emergencia. Esto puede dar lugar a un menor nivel de rendición de cuentas a corto o largo plazo. Los socios para el desarrollo deben trabajar juntos para tratar de resistir tales iniciativas; de lo contrario, puede haber un muy bajo nivel de rendición de cuentas sobre los fondos de emergencia, lo que daría el pie a su uso incorrecto y al incremento de la corrupción. En esa línea, los socios para el desarrollo pueden contribuir promoviendo el establecimiento de mecanismos de alto nivel que permitan *desbloquear* las barreras para la auditoría, como los esfuerzos para negar el acceso a los registros contables.

**¿Qué medidas pueden aplicar los socios de desarrollo para asegurar una respuesta rápida sin comprometer con ello la rendición de cuentas?** Una respuesta de emergencia eficaz exige que la rendición de cuentas y la transparencia se modifiquen, pero no se eliminen. Los sistemas existentes deben utilizarse y fortalecerse, poniendo un mayor énfasis en la solidez de los controles internos, en lugar de desarrollar nuevos sistemas. La agilización de los controles, en tiempo real, debe equilibrarse con requisitos de transparencia, y una expectativa creciente y confiable en la rendición de cuentas posterior. Ello puede llevarse adelante mediante auditorías, supervisión, sanciones, investigaciones y enjuiciamientos.

Las siguientes respuestas pueden ayudar a los socios para el desarrollo a proteger mejor los fondos de emergencia:

- **Mensajes inmediatos para fortalecer y reforzar los comportamientos:** los socios para el desarrollo deben promover que las partes interesadas nacionales clave<sup>2</sup> y otras agencias u organismos de ejecución, envíen mensajes claros que definan las expectativas sobre el uso y rendición de cuenta de los fondos de emergencia, entre los cuales figuran los siguientes:
  - i. Comunicación clara de las normas para los gastos de emergencia
  - ii. Uso adecuado del dinero público, incluyendo las aprobaciones por parte de las autoridades competentes y evidencias de los pagos
  - iii. Función primordial de la gerencia para garantizar que los controles clave estén instalados y en funcionamiento
  - iv. Refuerzo de la expectativa de que los fondos de emergencia estarán sujetos a escrutinio y supervisión, asegurándose que la auditoría sea visible y obligatoria, y que se hará la normativa de aplicación
  - v. Centrar el enfoque de auditoría en la verificación en tiempo real del funcionamiento de los controles internos

---

<sup>2</sup> Ministerios de Finanzas y Planificación, auditores internos y externos, agencias anticorrupción y órganos de supervisión.



- **Medidas de seguridad, a corto plazo, para el financiamiento de emergencia:** establecer salvaguardas apropiadas que sean relevantes para los riesgos de diversos sectores y modalidades de financiamiento, según se ilustra en el capítulo cuatro. En gran medida, estos dispositivos deben dirigirse a fortalecer los sistemas de control interno, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública. En países con capacidad muy limitada, puede ser necesario movilizar un apoyo adicional a los efectos de mantener y fortalecer la capacidad para garantizar que los sistemas de control continúen funcionando de manera eficaz.
- **Medidas de seguridad a mediano plazo:** estimular a los gobiernos a tomar medidas conforme a los informes de auditoría previos relevantes, incorporando hallazgos de auditoría y recomendaciones clave en el diálogo acerca de las políticas, e incentivando a las EFS a permanecer visibles y a realizar auditorías de seguimiento sobre la implementación de las recomendaciones realizadas.
- **Asegurar que las EFS puedan auditar el uso de fondos de emergencia:** la financiación extrapresupuestaria, a través de sistemas paralelos, unidades de implementación de proyectos, ONG, ONGI e instituciones internacionales, genera el riesgo de que los fondos caigan fuera del mandato de auditoría de la EFS. Los socios para el desarrollo deben analizar cómo se auditarán estos fondos desde el principio, y no después de haber sido utilizados. En el caso de que las EFS no cuenten con el mandato para analizar una parte significativa de los fondos utilizados, pueden ser incapaces de proporcionar una visión coherente de la idoneidad y eficacia de la respuesta nacional. Una auditoría eficaz puede exigir, al inicio, el establecimiento de mecanismos para la cooperación entre diferentes auditores lo que puede brindar una oportunidad útil de aprendizaje mutuo. Especialmente en contextos desafiantes, los socios para el desarrollo deben asegurarse de no causar daño, teniendo presente que al utilizar EFS con capacidad muy limitada para auditar fondos de donantes, existe el riesgo de que se desvíen recursos asignados para la auditoría de los presupuestos nacionales.

# 1 INTRODUCCIÓN

---

El advenimiento del Covid-19 ha provocado una crisis económica y de salud global que afecta a cada país en casi todos los sectores. En el caso de los países en contextos de alto riesgo, puede además generar graves crisis humanitarias y sociales. Para hacer frente a la pandemia, los gobiernos y los socios para el desarrollo están reasignando fondos significativos e implementando nuevas medidas a gran escala. La crisis del Covid-19 demanda una acción urgente por parte de los gobiernos y la comunidad internacional e implica, además, el desafío de equilibrar la necesidad de reaccionar con rapidez, pero con la debida consideración de la rendición cuentas, la transparencia y la integridad. La experiencia derivada de pandemias y desastres anteriores nos indica, asimismo, que las respuestas rápidas pueden producir mayores niveles de despilfarro, mala gestión y corrupción en un momento en que los recursos del Gobierno están sometidos a una presión crítica.

En contextos difíciles o desafiantes<sup>3</sup>, la crisis del Covid-19 puede tener mayores efectos negativos que en los países más desarrollados, debido a que los sistemas de salud y los recursos gubernamentales para enfrentar la crisis son muy limitados. Existe, además, en estos casos, un elevado riesgo de respuestas tardías y mal uso de los fondos, lo que puede hacer que las infecciones no se detecten, que la capacidad de tratamiento no se amplíe de acuerdo con la necesidad y que las medidas económicas sean menos eficaces.

Las EFS pueden desempeñar un papel clave en las diferentes etapas de una crisis como la del Covid-19. Pueden brindar asesoramiento sobre normas y reglamentos críticos, y pueden realizar auditorías para determinar si los fondos están siendo utilizados para los fines correctos. Esto puede tener un efecto disuasivo y contribuir a salvaguardar los fondos del Gobierno y de los donantes. Las EFS pueden, igualmente, auditar la implementación de nuevos reglamentos y programas (como el control de infecciones o el estímulo económico) y, de ese modo, contribuir a acciones gubernamentales eficaces. En el periodo que sigue a la crisis, la EFS puede suministrar aseguramiento en cuanto al uso de los fondos y evaluar la economía, eficiencia y eficacia de las respuestas nacionales. Los informes se pueden utilizar tanto para la rendición de cuentas como para identificar lecciones para el futuro.

La idea de preparar este documento nació de una discusión entre la IDI, AFROSAI-E, CREFIAF y socios para el desarrollo, acerca de cómo apoyar a las EFS que operan en contextos difíciles y complejos, particularmente en África<sup>4</sup>. Se reconoció la necesidad de documentar y aprender del trabajo previo de las EFS auditando desastres y epidemias, lo que puede contribuir a la respuesta de las EFS y de los socios para el desarrollo a la pandemia actual.

---

<sup>3</sup> También denominados “contextos, situaciones o estados frágiles”. Existen varias definiciones. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) identifica cinco dimensiones de fragilidad:

1. Política (debilidades en los procesos políticos lo que da lugar a una falta de inclusión política, transparencia, corrupción y opresión política);
2. Social (ausencia de cohesión social derivada de la desigualdad entre los diferentes grupos culturales y étnicos);
3. Económica (bases económicas débiles que conducen a la exposición a choques macroeconómicos o un alto desempleo, o ambos, y a una capacidad humana limitada);
4. Ambiental (riesgos climáticos y de salud que generan desastres y pandemias); y
5. Seguridad (a causa de la violencia política y social).

<sup>4</sup> Reunión anual del programa de Asociación Acelerada de Apoyo entre Pares (PAP-APP por sus siglas en inglés) a principios de abril de 2020. El programa cuenta con el apoyo financiero de la Agencia de Desarrollo de Austria, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, el Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores de Francia, el Departamento para Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés), la EFS de Qatar, la División de Asistencia del Gobierno irlandés (Irish Aid) y la Comisión Europea.



## 2 LECCIONES APRENDIDAS DE LAS AUDITORÍAS DE LA EPIDEMIA DEL ÉBOLA, LOS SISTEMAS DE SALUD Y LA GESTIÓN DE DESASTRES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

### 2.1 AUDITORÍAS RELACIONADAS CON EL ÉBOLA

Durante el brote del ébola en los años 2014-2015, las EFS de Liberia y Sierra Leona realizaron auditorías en tiempo real, así como auditorías después del brote.

En total, las EFS auditaron fondos de aproximadamente USD 208 millones gastados en adquisiciones relacionadas con la salud y estímulos económicos para las áreas afectadas. Las EFS auditaron desembolsos, adquisiciones, nóminas y gestión de activos, además de los estados financieros de los proyectos y entidades responsables de gestionar la respuesta a la epidemia.

#### Auditoría de los fondos del ébola

##### *Ejemplo de Sierra Leona*

*Periodo:* mayo a octubre de 2014

*Fondos auditados:* US\$8.6 millones, donados por instituciones y personas, en su mayoría dentro de Sierra Leona, y procedentes de ingresos fiscales; la auditoría no incluyó los fondos de donantes canalizados a través de agencias ejecutoras tales como las NU (Naciones Unidas) y las ONG internacionales.

*Auditados:* Ministerio de Salud y Saneamiento y el Centro Nacional de Respuesta al Ébola (NERC)

*Objetivos de la auditoría:* determinar si los fondos públicos asignados al Ministerio y al NERC se utilizaron para los fines previstos. Esto incluyó evaluar si:

- Se hizo el acuse de recibo y depósito bancario de las donaciones recibidas sin demora;
- Se pagó la cantidad correcta de incentivos a los trabajadores de la salud pertinentes y se hizo a tiempo;
- Los gastos se efectuaron con la debida consideración a la ley, la economía y la eficiencia, y fueron respaldados por evidencia documental suficiente y apropiada;
- La adquisición de los bienes y servicios se hizo de conformidad con la ley;
- Se obtuvo una buena relación calidad-precio en los contratos de adquisición adjudicados; y
- La interacción entre el Ministerio y el Centro Nacional de Emergencia contra el Ébola estaba funcionando bien.



Los informes de auditoría de los dos países identificaron diversos hallazgos que posiblemente sean relevantes para la crisis del Covid-19. Estos incluyen el incumplimiento de los procedimientos de adquisición, pagos duplicados y una gestión inadecuada de los activos médicos. Estas debilidades contribuyeron a generar pérdidas monetarias sustanciales y a la incapacidad para utilizar completamente los fondos para los fines previstos, a saber, fortalecer los sistemas nacionales de salud y salvar vidas. La ilustración que aparece en la página siguiente muestra las principales debilidades destacadas en los informes de auditoría de Sierra Leona y Liberia. En el Apéndice 1 se incluye una descripción más detallada de los hallazgos de auditoría.

Ilustración: Principales hallazgos de los informes de auditoría del ébola en Sierra Leona y Liberia

HALLAZGOS	• IMPACTO Y RIESGOS
Documentación ausente o incompleta para justificar los desembolsos de fondos y las adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos sin justificación</li> <li>• Riesgo alto de fraude</li> </ul>
Se ignoraron los procedimientos de adquisición y se identificaron fallas importantes, particularmente en contratos de un proveedor único	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratos mal redactados</li> <li>• Costos no anticipados</li> <li>• Activos de baja calidad</li> <li>• Alto riesgo de corrupción</li> </ul>
Pagos excesivos, pagos insuficientes, pagos previos a la entrega y pagos duplicados, y falta de retención de impuestos adeudados por contratos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdidas financieras significativas</li> <li>• Daño potencial de las relaciones Gobierno-proveedor</li> </ul>
Gestión inadecuada de tiendas médicas y activos fijos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal estado de los suministros y activos</li> <li>• Distribución lenta de medicamentos y equipos</li> <li>• Riesgo de robo</li> </ul>
El Gobierno no actuó con base en informes de auditoría previos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas conocidos y no abordados, de larga data, en la gestión financiera y los controles internos lo que exacerbó la crisis</li> </ul>

Los informes de auditoría oportunos parecen haber contribuido a las mejoras. En Sierra Leona, un informe de auditoría de seguimiento mostró una mejora significativa en el control interno del Gobierno durante la crisis. En Liberia, se implementó una recomendación para fortalecer la coordinación a través de una unidad especial.

Los informes de auditoría del ébola señalan las siguientes lecciones aprendidas:

- Las leyes de gasto público deben ser claras en cuanto al uso de los fondos públicos durante una situación de emergencia. Las leyes poco claras dejan margen para el incumplimiento como, por ejemplo, en el caso de los procedimientos de adquisición.
- Si los gobiernos y los donantes no tienen claro el papel que debe desempeñar las EFS en la auditoría de la ayuda de emergencia, se genera un espacio para los malentendidos y, por lo tanto, hay un mayor riesgo de que el dinero no sea controlado y que se produzcan vacíos que favorezcan el fraude y la corrupción.
- Dada la responsabilidad general que retiene en relación general a las cuentas nacionales, la EFS deben tener la competencia y el mandato para auditar todos los fondos proporcionados al Gobierno en una situación de emergencia.

- Las leyes que rigen las funciones de una EFS deben ser lo suficientemente amplias como para permitir que la EFS realice cualquier auditoría que considere necesaria cuando la situación así lo exija.
- Un liderazgo nacional sólido es crítico durante una crisis<sup>5</sup>, y las EFS pueden agregar un valor significativo al verificar cuán operativa es la función de gestión de crisis, si existe un plan sólido de gestión de crisis y una estrategia de comunicación relevante, y cuál es el grado de eficacia y efectividad de los sistemas y estrategias.
- Contar con estructuras de gobernanza sólidas relacionadas con la crisis es fundamental para permitir una buena gestión financiera. La EFS puede agregar valor asesorando a los gobiernos sobre las estructuras requeridas, como ser una unidad de gestión de desastres.

## 2.2 AUDITORÍAS DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN CONTEXTOS DE RIESGO

Las EFS realizan auditorías periódicas de los ministerios de salud y sobre temas vinculados con la salud. Aunque no son específicos para un escenario de emergencia, muchos de los hallazgos son relevantes para la crisis del Covid-19. En la revisión de una selección de auditorías<sup>6</sup> relacionadas con la salud se identificaron los siguientes riesgos:

- La coordinación entre los actores clave puede ser inadecuada, y las cadenas nacionales de suministros médicos pueden no estar claras o adolecer de cuellos de botella y brechas perjudiciales, o ambos a la vez.
- Los establecimientos de salud pueden tener dificultades para evaluar con precisión las necesidades de medicamentos esenciales y suministros médicos.
- Los sistemas de adquisición y control de calidad que son débiles pueden ocasionar la recepción de equipos inadecuados o de mala calidad.
- La lenta liberación de fondos por parte de los ministerios de finanzas a los ministerios de salud, y de los ministerios de salud a las agencias e instalaciones ejecutoras puede dificultar significativamente la adquisición y distribución.
- Los almacenes o depósitos centrales y regionales pueden carecer de la capacidad para recibir y entregar pedidos eficientemente, almacenar suministros de manera segura y eficaz, y monitorear y evaluar la distribución.
- La distribución de suministros desde los almacenes centrales a las instalaciones regionales puede ser lenta y, en última instancia, perjudicar a las poblaciones remotas.
- Los hospitales y clínicas pueden contar con un número muy limitado de personal calificado y algunos de los empleados de primera línea pueden carecer incluso de la capacitación básica.

---

<sup>5</sup> Para mayor información sobre las lecciones generales aprendidas acerca de la gestión de la crisis del ébola, consulte, por ejemplo, este resumen de los criterios clave de éxito de la respuesta de Liberia en estos dos artículos:

1) <https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-liberia-over>

2) <https://www.theafricareport.com/24905/coronavirus-5-key-lessons-from-the-2014-ebola-outbreak/>.

<sup>6</sup> Entre ellos figuran: la EFS de Tanzania, *Informe de Auditoría de Desempeño sobre la Gestión de Pronósticos y Distribución de Medicamentos Esenciales y Suministros Médicos a los Centros de Salud en Tanzania*, diciembre de 2014; *Informe de la auditoría de desempeño de la EFS de Gambia acerca del almacenamiento y distribución de medicamentos del Ministerio de Salud y Bienestar Social por Central Medical Store*, junio de 2018; EFS de Kenia, *Informe de auditoría de desempeño sobre la prestación de atención médica especializada en el Hospital Nacional Kenyatta*, noviembre de 2012.

- Los sistemas de referencia de atención médica pueden ser confusos o inconsistentes, o ambos a la vez, y los ciudadanos pueden carecer de una comprensión adecuada de los síntomas, y de las opciones en cuanto a atención e instalaciones disponibles.
- Los tiempos de espera para enfermedades graves pueden ser de por sí ya demasiado largos y provocar muertes innecesarias y mayores costos de tratamiento en general.
- Los medicamentos y equipos esenciales pueden desaparecer en varios puntos de la cadena de suministro solo para reaparecer a la venta en otros lugares.

## 2.3 HALLAZGOS DE LAS AUDITORÍAS E INVESTIGACIONES SOBRE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

Las revisiones, auditorías e investigaciones de los socios para el desarrollo de varios programas de ayuda humanitaria muestran los siguientes riesgos<sup>7</sup>:

- Colusión entre redes de proveedores, muchas veces con conexiones familiares, para *inflar* artificialmente las ofertas en respuesta a licitaciones de bienes humanitarios de emergencia.
- Desvío de los bienes<sup>8</sup> para los usuarios previstos durante la distribución, especialmente en los cruces fronterizos y zonas de conflicto.
- Cargamentos de ayuda humanitaria perecedera retenidos en puertos y aeropuertos debido a desacuerdos sobre los reglamentos tributarios y aduaneros.
- Productos deliberadamente mal etiquetados, sustituyendo artículos de bajo valor por artículos de mayor valor con el mismo peso (de modo que los productos solo se pueden verificar abriendo todas y cada una de las cajas).
- Facturas fraudulentas y duplicadas enviadas por bienes no proporcionados.
- Aumento de precios a medida que el proveedor se confabula para aumentar el precio de los bienes clave.
- Manipulación de la transferencia de efectivo y asignación de vales/cupones, incluyendo el desvío de los fondos destinados al receptor previsto.

### Fraude del ébola

#### República Democrática del Congo

"Un ex ministro de salud de la República Democrática del Congo y su asesor financiero fueron condenados, el lunes, a cinco años de trabajos forzados por malversación de más de \$400,000 de los fondos de respuesta al ébola del país", mostró una orden judicial.

El tribunal condenó a Ilunga y a su asesor financiero por falsificar recibos por un valor de \$391,332 de una compañía falsa, conocida como el depósito farmacéutico New Sarah, para justificar las compras de productos ya pagados por donantes internacionales. El tribunal descubrió que la pareja desvió, además, otros \$13,000 que estaban destinados para el pago del transporte de productos de socorro hacia zonas críticas del Ébola ”.

Fuente: Reuters, 23 de marzo de 2020



<sup>7</sup> Fuente: representante de un donante.

<sup>8</sup> Especialmente por parte de los militares y la milicia armada.

## 2.4 AUDITORÍAS DE LA GESTIÓN DE DESASTRES

Un desastre se define como *"una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente usando sus propios recursos"*<sup>9</sup>. En este sentido, la epidemia del Covid-19 puede considerarse un desastre.

Durante la última década, varias EFS han realizado auditorías de cómo se gestionaron los desastres, incluyendo el manejo de la ayuda relacionada con los mismos<sup>10</sup>. Estas auditorías han evaluado la preparación y la gestión durante y después de los desastres. Los hallazgos comunes en muchas de las auditorías son los siguientes:

- Incumplimiento de las disposiciones previstas por las normas y reglamentos en materia de gestión de desastres.
- Falta de preparación y mecanismos institucionales inadecuados para manejar el desastre.
- Ausencia de planes nacionales de gestión de desastres.
- Gastos injustificados de los fondos de gestión de desastres, así como despilfarro de los mismos.
- Mala coordinación entre las agencias u organismos responsables de la gestión de desastres, lo que conduce a la superposición y duplicación de esfuerzos.
- Falta de una difusión eficaz de la información.
- Carencia de un sistema central de base de datos sobre la gestión del desastre.
- Ausencia de centros de operaciones de emergencia.
- Priorización inadecuada de las áreas de intervención.
- Respuesta lenta e inadecuada.

### Fraude de la ayuda contra el ébola

***La Cruz Roja identificó más de \$5 millones de ayuda monetaria perdidos por fraude y corrupción durante la epidemia del ébola en África occidental.***

"Los auditores encontraron suministros con sobreprecio, salarios para empleados de ayuda inexistentes y facturas de aduanas falsas. A medida que el Ébola se extendía por Liberia, Sierra Leona y Guinea, la Federación de la Cruz Roja en Ginebra estaba distribuyendo donaciones, en efectivo, a las sociedades nacionales de la Cruz Roja en cada uno de esos países -en total, una suma de aproximadamente \$100 millones.

Una investigación realizada por auditores de la Cruz Roja reveló que en Liberia desaparecieron \$2.7 millones por concepto de sobreprecio fraudulento de suministros, o en salarios para trabajadores de ayuda inexistentes. En Sierra Leona, el personal de la Cruz Roja aparentemente colaboró con los empleados del banco local para robar más de \$2 millones, mientras que, en Guinea, donde aún se están llevando a cabo investigaciones, alrededor de \$1 millón desapareció en falsas facturas de aduanas".

Fuente: <https://www.bbc.com/news/world-africa-41861552>, noviembre de 2017



ICRC

<sup>9</sup> Definición de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres).

<sup>10</sup> Esto incluye a las EFS de Bután, Indonesia y Uganda.

De las auditorías de desastres y el apoyo al desarrollo, se han extraído de los informes las siguientes lecciones aprendidas<sup>11</sup>:

- Debe haber, como mínimo, un plan nacional de emergencia. Éste puede servir como punto de partida para orientar a los funcionarios en una situación de gestión de desastres.
- Es útil contar con un organismo central que sea responsable de la coordinación de los esfuerzos de emergencia. Los actores en la gestión de desastres deben coordinar bien sus actividades para que la gestión de crisis sea eficaz. Las actividades desarticuladas pueden terminar causando más daño que bienestar.
- La comunicación con el público en general y con los parlamentarios debe ser regular, consistente y basada en hechos. La sensibilización debe ser continua y se debe procurar hacer el mayor esfuerzo para contrarrestar la difusión de información falsa. Las comunidades deben ser consultadas y deben participar en la gestión de desastres en la medida de lo posible.
- El tiempo es esencial, por lo tanto, cualquiera sea la medida a tomar, debe hacerse rápido, pero siempre conforme las leyes y reglamentos aplicables (que pueden ser leyes y normas de gastos de emergencia). Esto es particularmente importante para la liberación de fondos y la compra de suministros vitales.

---

<sup>11</sup> Consultar también “Auditoría de ayuda relacionada con desastres” <https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e.pdf>.



### 3 ¿CÓMO PUEDEN LAS EFS AGREGAR VALOR EN RELACIÓN CON EL COVID-19?

---

Las EFS deben tener siempre presentes las presiones que el Covid-19 está ejerciendo sobre los gobiernos y analizar cuidadosamente el trabajo que van a asumir, para no comprometer las respuestas de emergencia a la crisis.

Este capítulo presenta algunas opciones de lo que las EFS pueden hacer para agregar valor y ser relevantes en esta crisis del Covid-19. Las opciones presentadas se tomaron de las lecciones aprendidas en el capítulo 2, así como de las normas internacionales y de la orientación del Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP, por sus siglas en inglés)<sup>12</sup>. El capítulo se centra en los enfoques durante la crisis.

#### 3.1 RECORDANDO A LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES LAS NORMAS Y REGLAMENTOS BÁSICOS

Desde su respetable posición, el titular de la EFS puede comunicar directamente al Gobierno, o al público en general, sus preocupaciones sobre la situación actual y recordar a las partes interesadas clave los riesgos y las medidas de protección mínimas que se deben seguir también en tiempos de crisis. Ello puede contribuir a mantener la atención en la buena gobernanza al momento de diseñar la respuesta y tener, en tal sentido, un efecto preventivo. Esto puede contribuir a originar el “Efecto Hawthorne”, según el cual las personas modifican su comportamiento cuando se dan cuenta de que están siendo observadas<sup>13</sup>.

Especialmente, en el caso de las EFS que tienen una capacidad limitada para operar durante la crisis, pudiera resultar útil emitir una declaración recordándoles a los encargados del presupuesto y demás personal de alta jerarquía su responsabilidad de mantenerse probos y rendir cuentas. Los recuadros que se presentan, a continuación, muestran ejemplos de textos de mensajes enviados por los Auditores Generales de Nueva Zelanda y de Sierra Leona. En el contexto de un Tribunal de cuentas, puede resultar difícil compartir mensajes directos, pues los procedimientos por lo general no lo permiten. Sin embargo, la EFS puede tener acceso directo a los contadores públicos en los entes encargados directamente de responder a la crisis y al Ministerio de Hacienda. La EFS luego debe encontrar una manera adecuada, a nivel nacional, de comunicarse con esas entidades, como, por ejemplo, una carta explicando la situación especial.

En muchos países en condiciones difíciles, no hay procedimientos establecidos para el gasto público en tiempos de crisis, o estos son inadecuados. La EFS puede, como tal, agregar valor recomendando la rápida introducción de tales procedimientos y reglamentos, especialmente si las auditorías muestran cómo la falta de reglas apropiadas impide una efectiva respuesta a la crisis.

Adicionalmente, aún cuando las EFS son los *perros guardianes* de los fondos públicos, una crisis puede requerir de un enfoque diferente en el que haya un mayor énfasis en proveer un asesoramiento

---

<sup>12</sup> Véase [www.issai.org](http://www.issai.org).

<sup>13</sup> Véase <https://catalogofbias.org/biases/hawthorne-effect/> para más detalles sobre el Efecto Hawthorne. Consulte también Monahan and Fisher (2010) “Benefits of ‘observer effects’: lessons from the field” (Beneficios de los efectos del observador: Lecciones de campo”, *Qualitative Research* 10(3); y McCarney, Warner, Iliffe, van Haselen, Griffin y Fisher (2007) “The Hawthorne Effect: a randomised, controlled trial” (El Efecto Hawthorne: un ensayo aleatorio controlado), *BMC Medical Research Methodology* 7(30).

práctico y cuidado a los Gobiernos acerca de cómo asegurar niveles aceptables de rendición de cuentas mientras se responde con rapidez a la emergencia. El principio de “asesoría basada en auditoría” debe subrayarse<sup>14</sup>. Cuando la EFS brinda asesoría al Ejecutivo debe estar pendiente de no desviarse hacia el territorio del ejecutivo y anular su capacidad para auditar los resultados de su asesoría.

### Ejemplos de Comunicaciones de la EFS sobre el Covid-19

#### Mensaje de la Auditora General de Sierra Leona (8 de abril de 2020)

“Como parte de su campaña de información y educación pública, el Servicio de Auditoría de Sierra Leona (ASSL) desea informar al público, en general, los procedimientos para el uso de fondos públicos durante la situación de emergencia nacional, incluyendo la manera en que se podrá tener acceso a los fondos de anticipos y su retiro.

A los efectos de asegurar el uso prudente de los fondos públicos durante la situación de emergencia nacional, los usuarios de fondos públicos deberán tener en cuenta las normas y reglamentos de gestión financiera y adquisición del sector público cuando estén llevando a cabo actividades utilizando dineros públicos:

1. Las autorizaciones y aprobaciones de todas las transacciones deben ser claramente comunicadas y estar documentadas.
2. Se debe hacer seguimiento y reportar con exactitud todos los fondos gastados, incluyendo los créditos y demás fuentes de fondos públicos para la gestión de la situación de emergencia.
3. En el caso de Partidas que generalmente no forman parte del gasto público normal, los MDA (Ministerios, Departamentos y Organismos, por sus siglas en inglés) tienen que estar claros en saber si tales gastos constituyen, o no, un uso apropiado de los fondos públicos.
4. La Sección 40 del reglamento de adquisiciones de 2006 especifica los procedimientos que se deben seguir en caso de compras de emergencia; y la sección 117 resalta las disposiciones que se deben acatar para la aprobación de esas compras.
5. La Parte 10 del Reglamento de Gestión de las Finanzas Públicas de 2018 se ocupa exclusivamente del establecimiento, uso y retiro de los créditos.
6. La Sección 117(1) del Reglamento de Gestión de las Finanzas Públicas de 2018 establece que se creará un fondo de crédito para efectuar los pagos de gastos de caja chica que no se puedan realizar a través del proceso ordinario de pagos contemplado en la Ley y este Reglamento sin inconvenientes.”



*Lara Taylor Pearce  
Auditora General de  
Sierra Leona*

Ver el mensaje completo en la página web de ASSL [aquí](#)

<sup>14</sup> Moscow Declaration (Declaración de Moscú), INCOSAI Septiembre 2019.

[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news\\_centre/events/congress/accords\\_declarations/EN\\_23\\_Moscow\\_Decl\\_300919.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf).

## Ejemplos de Comunicaciones de la EFS sobre el Covid-19

### ***Mensaje del Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda***

En abril de 2020, el Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda le escribió un mensaje a los directores ejecutivos de varios organismos públicos sobre importantes aspectos de gobernanza que se deben considerar durante la respuesta a la pandemia. Dicha carta contiene elementos útiles que todos los directores ejecutivos y altos gerentes deben tomar en cuenta.



*John Ryan*

*Contralor y Auditor General  
de Nueva Zelanda*

Los aspectos clave señalados contemplan la importancia de:

- mantener una gobernanza sólida y sistemas y controles eficaces, tanto en términos de las actividades de respuesta, como del resto de su negocio;
- obtener la autorización y aprobaciones (incluyendo delegaciones) claras, bien documentadas y comunicadas, especialmente en situaciones en las que se está incurriendo en gastos de emergencia o ejerciendo atribuciones de emergencia. 'Audit New Zealand' publicó un recordatorio sobre nuestras expectativas cuando las organizaciones están siguiendo procedimientos de adquisiciones de emergencia;
- hacer seguimiento a los gastos y reportarlos con exactitud, incluyendo los créditos y todo otro gasto autorizado, en virtud de lo dispuesto sobre las emergencias en la Ley de Finanzas Públicas;
- estar conscientes del mayor riesgo de fraude que existe si los controles quedan comprometidos mientras se le da prioridad a la pandemia. Asegurar que los equipos gerenciales estén pendientes de los controles usuales basados en la supervisión, aprobación, separación de funciones y evidencia de la entrega;
- permanecer atentos al mayor riesgo de fraude cibernético. Esto pudieran incluir intentos de *phishing*, intentos de *hackear* las computadoras personales o de trabajo en las redes residenciales, y solicitudes de aprobación falsas;
- tener especial cuidado con los gastos delicados o sensibles, particularmente en el caso de artículos que, en general, no son parte de los gastos regulares – hay que tener muy claro cuál es y cuál no es un uso apropiado de los fondos públicos;
- manejar los riesgos de la prestación normal de servicios, mientras la organización centra su atención en la respuesta al Covid-19, especialmente mediante proyectos e iniciativas clave que de por sí ya entrañan un alto riesgo en la prestación del servicio;
- hacer uso de la experiencia de su comité de auditoría y riesgo, para que asesore, apoye, y aumente la atención en la gestión de riesgo en general; y
- En reconocimiento del prolongado período de disrupción que nos espera, contar con un plan de respaldo para el personal de la alta jerarquía (incluido usted mismo) y todo aquel que desempeña un papel crítico, a fin de proteger su capacidad para seguir operando si alguno de ellos, o cualquier otro a cargo de una función crítica, se enfermara.

Ver el mensaje original [aquí](#)

## 3.2 ASEGURAR EL DIÁLOGO CON LAS PARTES INTERESADAS SOBRE LA SITUACIÓN Y LAS EXPECTATIVAS

Para que la EFS pueda entender la respuesta general a la crisis del Covid-19, los principales riesgos y cómo la EFS puede agregar la mayor cantidad de valor a través de su trabajo de auditoría, es necesario un diálogo activo con las partes interesadas, tales como el Gobierno, los socios de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil.

En su diálogo con el Gobierno, la EFS debe mantenerse al corriente de las modificaciones al sistema de gestión de las finanzas públicas, tales como nuevas normas para aprobaciones y adquisiciones de emergencia. Esta puede ser la base para identificar posibles áreas de riesgo. La EFS puede asumir, igualmente, un rol de asesor e instar al Gobierno a introducir, en los sistemas de gestión financiera, códigos contables y presupuestarios específicos para el Covid-19<sup>15</sup>. De igual modo, puede emitir una opinión acerca de mecanismos simplificados de compra y gasto público que pudieran facilitar una respuesta inmediata a la crisis actual, sin por ello comprometer el marco de rendición de cuentas existente.

Las EFS tienen. Asimismo, la función de llamar la atención y explicarle al Parlamento el modo como las acciones rápidas aumentan el riesgo y tienen posibles consecuencias a largo plazo. La EFS debe informar al Parlamento cómo, a través de auditorías, ella puede evaluar las acciones emprendidas y tratar de desempeñar un papel constructivo en la mitigación de dichos riesgos.

En contextos más difíciles en los que la cultura de la rendición de cuentas es muy débil, se le puede solicitar a la EFS contribuir con diversas auditorías de proyectos financiados por donantes. Al considerar tales solicitudes, la EFS debe asegurarse que las mencionadas auditorías no afecten su capacidad para realizar las auditorías fundamentales de los fondos gubernamentales, ni sus propias prioridades de independencia en cuanto a los riesgos de auditoría. La EFS debe tomar en cuenta los límites en cuanto a capacidad, tanto del Gobierno como de la EFS. Un enfoque pudiera ser incluir auditorías de proyectos financiados por donantes en la asignación de auditoría general de un ente gubernamental. Los socios para el desarrollo deben proporcionar, asimismo, recursos adicionales de auditoría para la EFS como, por ejemplo, contratando expertos del sector privado, por un corto plazo, para una tarea específica y bajo la gestión de la EFS (véase también el capítulo 4.3).

Las EFS que operan en contextos difíciles pueden en tiempos normales encontrar problemas para tener acceso a los registros gubernamentales; esto se puede agravar aún más durante la crisis. La EFS puede sufrir retrasos o restricciones para acceder a los datos debido a la crisis, y necesitará encontrar una manera eficaz de traer a colación los asuntos de auditoría con las autoridades encargadas de la supervisión de la respuesta a la crisis. Además del diálogo regular con los auditados, la EFS puede necesitar un foro de alto nivel para asegurar que tales temas se aborden de forma apropiada. Dicho foro puede también ser importante para que la EFS entienda cómo “no hacer daño” con su trabajo de auditoría. La EFS necesita considerar cuánta información debe solicitar a los organismos gubernamentales, en tiempos de crisis, especialmente si no tiene acceso electrónico a los datos del Gobierno.

---

<sup>15</sup> Blog del Banco Mundial, “Getting government financial management systems Covid-19 ready” (Preparando los sistemas de gestión financiera del Gobierno para el Covid-19), [https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR\\_LI\\_worldbank\\_EN\\_EXT](https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT), visitado el 16 de abril 2020.

### 3.3 CLARIFICAR EL MANDATO

El mandato de la EFS puede tener que ser confirmado o ajustado temporalmente. En algunos países, puede suceder que la EFS no tenga *automáticamente* el mandato para auditar fondos que arriban a través de canales multilaterales (como la ONU) u otros fondos de donantes, como ocurrió en Sierra Leona y Liberia durante la crisis del ébola. Otro reto a considerar está representado por las leyes de emergencia que, en algunos países, pueden limitar el mandato de auditoría de la EFS – vg. que una gran cantidad de los gastos pase a través de algunas cuentas gubernamentales, por ejemplo, el ejército. Las auditorías de estos fondos pueden ser críticas para la respuesta nacional general y el mandato de la EFS debe quedar claramente establecido y potencialmente ampliado para que pueda desempeñar un papel significativo.

Los socios para el desarrollo pueden contribuir a que la EFS tenga un mandato amplio, a través de diálogos sobre financiamiento con los gobiernos. Una solución pudiera ser darle a la EFS un mandato provisional para auditar todos los fondos de desarrollo durante la crisis, con la idea de hacer mejoras a más largo plazo que garanticen tales derechos de manera regular. (Para mayor información, véase el capítulo 4.3).

### 3.4 CONSIDERAR AUDITORÍAS QUE PUEDAN AGREGAR VALOR A MEDIDA QUE LA CRISIS SE DESARROLLA

El plan de auditoría de 2020 de todas las EFS tendrá que ser modificado a la luz de la crisis del Covid-19. Para algunas, esto puede implicar un reenfoque de las auditorías planificadas, mientras que para otras pudiera exigir una disminución del ritmo o la suspensión de las auditorías hasta que se haya normalizado la situación. Si bien la priorización de las entidades y temas de auditoría debe estar basada en la relevancia y el riesgo, el Covid-19 también requiere que las EFS tengan en cuenta consideraciones tales como:

- Qué auditorías pueden tener el mayor valor agregado a corto plazo, en el sentido de que le permitan al Gobierno ocuparse de manera eficaz de la crisis.
- Qué auditorías se pueden realizar con los datos disponibles, el perfil y experiencia del personal de auditoría de la EFS, los riesgos para la salud de los auditores y las restricciones de movimiento que pudieran tener; y
- Qué auditorías deben efectuarse teniendo en cuenta la capacidad limitada de los organismos gubernamentales para proporcionar a los auditores la información necesaria, sin perjudicar por ello las operaciones de emergencia.

Durante la crisis, se pueden llevar a cabo varias auditorías. Una auditoría de las operaciones financieras antes del estado financiero es un tipo de auditoría en tiempo real. Una auditoría en tiempo real se puede definir como una auditoría realizada durante la ejecución de programas de gobierno para proporcionar fiabilidad en tiempo real (o casi tiempo real). Algunos ejemplos de este tipo de auditoría serían la revisión de documentos de compras y desembolsos, la inspección física de los activos fijos y almacenes médicos, y la auditoría de la nómina del personal nuevo o salarios adicionales. La EFS también puede auditar el cumplimiento de medidas nuevas y el manejo de la crisis mientras ésta tiene lugar. La oportunidad es crítica y el alcance de la auditoría puede reducirse para permitir la presentación rápida de informes.

Existen, asimismo, auditorías que pueden agregar mucho valor después de la crisis, tanto en términos de aprendizaje como en materia de preparación para nuevas crisis. La tabla que se presenta a continuación, resume algunos posibles temas de auditoría a corto, mediano y largo plazo.

Tipo de auditoría	Auditorías en tiempo real – a corto plazo	Mediano y largo plazo
<b>Financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría de operaciones financieras que eventualmente formarán parte de los estados financieros – controles internos, registros, activos, efectivo y transacciones bancarias relacionadas con nómina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría de estados financieros, especialmente de organismos y proyectos clave.</li> </ul>
<b>Cumplimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de normas críticas en los procesos de adquisición.</li> <li>• Cumplimiento de leyes y reglamentos relacionados con la crisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar si la adquisición real ha sido según los contratos.</li> <li>• Cumplimiento de leyes y reglamentos relacionados con la crisis.</li> </ul>
<b>Desempeño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de la crisis; estrategia, monitoreo, coordinación y eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros a nivel nacional y de las entidades.</li> <li>• Implementación y eficacia de las medidas de emergencia de alta prioridad.</li> <li>• Preparación para recibir fondos adicionales de donantes y gestionar adquisiciones.</li> <li>• Desempeño del sistema de salud, en cuanto a eficiencia en el manejo de pacientes, uso del equipo y protección de los trabajadores de la salud.</li> <li>• Eficacia en la compra y suministro de alimentos.</li> <li>• Eficiencia en la asignación de subvenciones, exenciones fiscales y otros apoyos a las empresas.</li> <li>• Eficacia y eficiencia de los programas de transferencia de efectivo a las personas naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de la eficacia de las medidas en los sectores de salud y economía.</li> <li>• Evaluación de la preparación para esta crisis y otras futuras.</li> <li>• Evaluación de los efectos sobre los grupos marginados y la igualdad de género.</li> </ul>



Tipo de auditoría	Auditorías en tiempo real – a corto plazo	Mediano y largo plazo
	<p>que han perdido sus medios de subsistencia, personas mayores y los más afectados por la crisis.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Grado en el que se proporciona educación a los niños y jóvenes en situación de riesgo.</li> </ul>	

### 3.5 REVISAR EL PLAN DE AUDITORÍA A LA LUZ DE LA SITUACIÓN NACIONAL Y DEL POSIBLE IMPACTO DEL COVID-19

Un punto de partida para la revisión del plan de auditoría es trazar un mapa del impacto actual y previsto del Covid-19 en el país en particular, y las medidas establecidas por el Gobierno para abordar estos retos. Es muy probable que los efectos sociales del Covid-19 varíen en grado en los distintos países y regiones, así como en función del transcurso del tiempo. En general, se puede suponer que la crisis traerá consigo:

- Riesgos de salud para la mayor parte de la población debido al Covid-19, y posibles dificultades para quienes presentan otros problemas de salud en términos de acceso a un sistema de salud que prioriza. Existen, además, múltiples riesgos de salud pública asociados con largos períodos de cuarentena y confinamiento, entre los cuales figuran disturbios sociales, enfermedades mentales, y violencia doméstica y de género.
- Capacidad gubernamental significativamente reducida, con gran parte del propio personal enfermo o en confinamiento, y mayores riesgos para una gestión financiera pública sólida.
- Recesión económica, posibles medidas de austeridad, ingresos fiscales reducidos y mayor deuda pública.
- Pérdida de medios de subsistencia para muchas personas que no tienen un ingreso regular o seguro.
- Efectos sociales negativos, especialmente en los grupos marginados. Como se evidencia en otras crisis, como la del ébola y ZIKA, la crisis puede exacerbar también los problemas sociales y de género, que van desde una mayor carga en cuanto a atención y cuidados sobre las mujeres, mayor violencia de género y una mayor exposición al virus de las mujeres. Las personas mayores son particularmente vulnerables al virus, pero también se enfrentan a riesgos significativos de aislamiento y dificultades para tener acceso al mercado, agua, sanidad y apoyo socio-psicológico.

Las medidas gubernamentales que se deben planificar incluyen:

- Gestión y coordinación nacional de la crisis
- Regulación de emergencia y procedimientos de gestión financiera
- Medidas de control del contagio
- Fortalecimiento de la capacidad del sistema de salud, incluyendo las adquisiciones
- Paquetes de estímulo económico
- Paquetes de protección social
- Nuevos préstamos o subvenciones

### 3.6 RIESGOS DE LA AUDITORÍA FINANCIERA Y TEMAS A CONSIDERAR

Los riesgos que se mencionan, a continuación, están relacionados con las operaciones y estados financieros y pueden ser importantes a la luz del Covid-19<sup>16</sup>:

- Incumplimiento de los requisitos de las normas contables vigentes debido a las circunstancias (procedimientos de emergencia, grandes volúmenes de gastos públicos durante o después de la emergencia)
- Debilitamiento de los sistemas y rutinas de control interno, tales como los procedimientos de aprobación
- Ausencia de registros de auditoría
- Errores significativos debido a la incertidumbre e impredecibilidad
- Fraude y corrupción en actividades de emergencia, tales como activos inexistentes, pagos a trabajadores inexistentes (“trabajadores fantasmas”)
- Aumento del *hackeo* y *phishing* debido al debilitamiento de la seguridad cibernética
- Sistemas y controles bancarios más débiles
- Reporte inapropiado del uso de las provisiones de emergencia
- Ausencia de presupuesto, control y contabilidad de los fondos relacionados con la epidemia aportados por agencias internacionales para el desarrollo
- Brechas o duplicaciones, o ambos, en cuanto al financiamiento entre unidades ejecutivas que desempeñan actividades similares
- Registros y reportes de donantes y beneficiarios no conciliados
- Ausencia de informes en cuanto a las donaciones en especie, tales como mascarillas y transacciones relacionadas con respiradores y otras partes relacionadas

---

<sup>16</sup> Véase también la ISSAI 5520 “Audit of Disaster-related aid” (Auditoría de la ayuda en caso de desastre). Los riesgos que se presume sean los más importantes para la situación del Covid-19 se enumeran a continuación.

### 3.7 RIESGOS DE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO Y TEMAS A CONSIDERAR

En general, habrá un mayor riesgo de incumplimiento de las leyes, reglamentos y procedimientos gubernamentales como consecuencia de la capacidad limitada del Gobierno y una posible relajación en cuanto a las normas y procedimientos<sup>17</sup>. Es posible que no se puedan cumplir todas las leyes y reglamentos en situaciones de emergencia y los auditores deberán tener en cuenta la necesidad de soslayar algunas reglas, en circunstancias excepcionales, para darle prioridad a salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano. No obstante, los auditores deben esperar que, dentro de lo razonable, se documenten y expliquen las desviaciones con respecto a las normas.

Algunos riesgos específicos en relación con el cumplimiento que se deben considerar son:

- Adquisiciones conforme a procedimientos de emergencia que no siguen los procedimientos básicos previstos
- Inobservancia de los procedimientos establecidos para prevenir el contagio, tales como los previstos para hospitales y entes gubernamentales clave
- Cumplimiento de los requerimientos previstos en acuerdos internacionales sobre medidas y actividades de recuperación, asistencia, rehabilitación y reconstrucción. Por ejemplo, los gobiernos están obligados, en virtud de las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU números 46/182 de 1991 y 58/114 de 2004, a cumplir con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa.

#### Ejemplo de auditoría de adquisición

*Objetivo de la auditoría:* Garantizar que las adquisiciones de suministros médicos se hayan hecho de conformidad con el conjunto de políticas, procedimientos y reglamentos establecidos.

*Alcance:* Adquisición y distribución de suministros médicos a varios hospitales

*Criterios:* Ley de Adquisiciones y Reglamento de Gestión de Desastres

*Datos:* Documentos fuente, licitaciones, recibos, comprobantes de pago, recibos de artículos, entrevistas y observaciones.

### 3.8 RIESGOS DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Y TEMAS A CONSIDERAR

La gestión de la crisis nacional es de suma importancia y existen varios riesgos relacionados con el desempeño que pueden darse por abordados a través de auditorías de desempeño de corta duración (pueden hacerse en combinación con auditorías de cumplimiento y financiera):

- Falta de coordinación de las acciones y ausencia de claridad sobre los roles y responsabilidades, evitando solapamientos o confusiones
- Estrategias deficientes y mal seguimiento de ellas, a distintos niveles, lo que deriva en carencia de enfoques coherentes y de eficiencia
- Falta de una recopilación sistemática de información y manejo de datos, lo que redundará en una base poco sólida para las estrategias y prioridades
- Mala comunicación entre los entes gubernamentales, y entre estos y el público, por falta de información clara, pertinente y centrada

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_and\\_the\\_coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus).

- Insuficientes estructuras gubernamentales para manejar la crisis, lo que conduce a una respuesta ineficaz, e incluso a una gestión financiera deficiente

El sistema de salud se puede ver abrumado y los posibles temas de auditoría de cumplimiento y desempeño a tener en cuenta son:

- Implementación y eficacia de las medidas de prevención de contagio, a nivel nacional y en instituciones de salud críticas, en particular.
- Distribución y uso de equipos nuevos, medicinas y pruebas del virus.
- Niveles de dotación de personal en hospitales y atención del personal que está enfermo.
- Implementación de nuevos protocolos de tratamiento y procedimientos de priorización.
- Coordinación de los esfuerzos gubernamentales y de los servicios de salud privados y de organizaciones no gubernamentales.

Se pueden diseñar diversos paquetes de beneficio social y estímulo económico, en corto tiempo, lo que puede conllevar una serie de riesgos. Los temas de auditoría a considerar en este caso son:

- Implementación, oportunidad y cuán buena es la entrega de los paquetes a los grupos objetivo.
- Efecto de los paquetes en términos de estímulo de la economía, protección de los grupos vulnerables y aseguramiento de la igualdad de género e inclusión.
- Gestión e implantación de nuevas medidas, asegurando claridad, equidad y bajo riesgo de uso indebido. Puede haber riesgos relacionados no solo con el enfoque todo gobierno, sino también con entidades específicas.

### 3.9 APOYO DE LOS DONANTES EN RELACIÓN CON LA EPIDEMIA Y RIESGOS PARA TENER EN CUENTA

El apoyo de los donantes en relación con la epidemia se puede auditar con base en las metodologías de auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño. La lista que aparece, a continuación, muestra los riesgos que la EFS debe tomar en consideración en el caso de la ayuda relacionada con la epidemia en particular<sup>18</sup>. Véase también el capítulo 4.1 referente a los distintos tipos de ayuda para el desarrollo que se esperan en relación con la crisis.

- 1) **Retrasos:** En casos de crisis, la ayuda para el desarrollo tiene la intención de llegar oportunamente con el fin de salvar vidas y satisfacer las necesidades de las víctimas. Se pueden producir retrasos, por ejemplo, en la distribución de materiales causados por una mala coordinación, problemas de infraestructura y recursos humanos u organizacionales inadecuados.
- 2) **Destinatarios accidentales o indeseados:** Los destinatarios accidentales o indeseados son organizaciones o personas que no estaban contemplados recibieran la ayuda. Una información demográfica inadecuada puede proporcionar información errónea sobre las víctimas y, a la larga, hacer que la ayuda no se canalice hacia las personas o comunidades más necesitadas.

<sup>18</sup> La lista está basada en la ISSAI 5520 “Audit of Disaster-related aid” (Auditoría de la ayuda relacionada con los desastres).

- 3) **Fondos y materiales no distribuidos:** Recursos humanos y organizacionales inapropiados, falta de información sobre el procedimiento para solicitar y distribuir la ayuda e infraestructuras dañadas, pueden hacer que la ayuda se quede almacenada. Otra razón por la que pudieran quedar sin distribuir puede ser resultado de una detección de necesidades inadecuada, lo que da lugar a una ayuda o materiales innecesarios o inapropiados para la cultura o las circunstancias de la población afectada.
- 4) **Controles fiduciarios insuficientes:** La respuesta inmediata a la epidemia es crítica para los esfuerzos de minimización de los daños. A los efectos de brindar los servicios y bienes rápidamente, los procesos de adquisición y flujo de los fondos deben estar muy bien definidos y tener flexibilidad suficiente para adaptarse a eventos inesperados. Estos procesos deben contar con mecanismos integrados para detectar los cuellos de botella y hacer los ajustes necesarios durante su implementación.
- 5) **Fraude y corrupción:** El flujo acelerado de ayuda en grandes cantidades, crea la oportunidad para que se produzcan ataques cibernéticos, hackeo de cuentas de banco, fraude y corrupción bajo la forma de necesidades sobreestimadas y manipulación de datos, exigencia de comisiones ilegales a los proveedores y a aquellos que solicitan la ayuda, así como sobreprecios y apropiación ilegal o robo de activos.
- 6) **Ayuda no registrada.** Esto ocurre cuando el financiamiento se recibe, pero no se registra en los libros del gobierno o del beneficiario. Esto se puede deber a la falta de identificación de los organismos de cobranza; la existencia de múltiples cuentas; la incapacidad de las autoridades para proveer información sobre los mecanismos de gestión de la ayuda; y una mala coordinación entre los organismos.
- 7) **Equipos dañados:** Los equipos pudieran dañarse durante el transporte, o quedar obsoletos y dejar de cumplir con las normas exigidas para la distribución de los mismos, debido a un almacenamiento inapropiado, o a la falta de recursos humanos u organizacionales adecuados para manejarlos.
- 8) **Distribución desigual de la ayuda:** Cuando ciertos organismos o grupos se ven favorecidos en la distribución de la ayuda, a expensas de otros, hay desigualdad. Como resultado puede suceder que la ayuda relacionada con la epidemia no llegue a la población más agudamente afectada por la misma. Por ejemplo, una región particular puede recibir más apoyo que otra como un favor político.
- 9) **Doble financiamiento:** Puede haber múltiples flujos de ayuda financiera de los socios de desarrollo a los beneficiarios. La falta de transparencia en estos flujos genera el riesgo de que las organizaciones de asistencia puedan recibir fondos de ayuda de múltiples fuentes (socios de desarrollo) para un proyecto en particular. Puede haber el riesgo del doble financiamiento y uso indebido.
- 10) **Ayuda no gastada:** Debido a múltiples flujos de ayuda significativa, existe el riesgo de absorción, quedando los fondos sin gastar depositados en cuentas bancarias.
- 11) **Flujos de información:** En una situación de epidemia, es sumamente importante difundir información clara y objetiva al público en general y a las partes interesadas, para evitar cualquier interpretación errónea o especulación. La comunicación oportuna de *feedback* por parte del público y los agentes de ayuda epidémica que están trabajando en el terreno a los

organismos gubernamentales responsables de implementar la ayuda es igualmente importante. La comunicación bidireccional es esencial.

- 12) **Menos presencia y supervisión de los donantes:** Puede darse el caso que los representantes de los donantes hagan escaso seguimiento de los gastos, y tengan una menor presencia en el país, debido a restricciones de viaje y riesgos de salud.

### **3.10 ASEGURAR INFORMES OPORTUNOS CON CONCLUSIONES EQUILIBRADAS EN TIEMPOS DE CRISIS**

La EFS debe elegir formas de informar que garanticen que los hallazgos de auditoría estén disponibles durante la crisis, y que los auditados puedan abordar los problemas con prontitud. Apuntar a informes de auditoría cortos y especiales puede permitir a la EFS emitir informes de auditoría fuera del ciclo normal de auditoría y con puntualidad.

Al preparar los informes de auditoría, la EFS debe demostrar que entiende el contexto específico y las necesidades del país en crisis. Puede darse una situación en la que la EFS carezca de evidencia de auditoría, debido a problemas en la recopilación de datos o a la falta de documentación. La EFS deberá, entonces, tomar una decisión estratégica sobre si emitir una opinión o retrasarla hasta poder reunir más evidencia de auditoría. Los informes de auditoría deben presentar de forma honesta la situación de la auditoría, incluyendo las normas de auditoría aplicadas.

Las auditorías en tiempo real pueden ser políticamente sensibles. La EFS debe considerar cuál será la mejor forma de presentar la auditoría, a los fines de sentar una buena base para el debate público, fundamentada sobre hechos reales derivados de la auditoría. Contar con productos de auditoría simplificados e ilustrativos es, con frecuencia, útil para comunicar los resultados de la auditoría.

Si la EFS no puede reunir evidencia de auditoría suficiente y apropiada, esto debe reflejarse en cualquier opinión o conclusión que emita. En el caso de auditorías financieras, deberá considerar una modificación de la opinión de auditoría, de conformidad con los siguientes párrafos de la ISSAI 1705:

- El auditor deberá expresar una opinión calificada cuando no pueda obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada sobre la cual basar la opinión, pero el auditor concluye que los posibles efectos en los estados financieros de representaciones erróneas no detectadas, de existir, pueden ser materiales, pero no generalizados.
- El auditor no emitirá opinión alguna cuando no pueda encontrar evidencia de auditoría suficiente y apropiada sobre la cual basar su opinión y llega a la conclusión de que los posibles efectos sobre la auditoría de las representaciones erróneas no detectadas en los estados financieros, de existir, pueden ser tanto materiales como generalizados

Se pueden presentar informes de auditoría, por separado, sobre las distintas partes de la fase epidémica (actividades de emergencia, respuesta, rehabilitación o reconstrucción). Estos informes pueden tener una estructura general similar, y su contenido dependerá de la fase a la que se refieran. En todo caso, los informes deben dirigirse a la autoridad apropiada para que les haga seguimiento a las recomendaciones formuladas.



### **3.11 PROTEGER A LOS AUDITORES Y UTILIZAR MÉTODOS INNOVADORES**

Para evitar poner a los auditores en riesgo de contagio, la EFS debe contemplar un mayor uso de la recopilación de información en línea y por teléfono. Las auditorías en campo solo pueden ser posibles si se dota a los empleados con el equipo de protección personal adecuado. En muchos casos, es probable que el personal de la EFS esté confinado o trabajando desde su casa, por lo que será necesario establecer nuevos mecanismos para administrar y apoyar al personal a distancia.

Las EFS pueden usar la crisis para mejorar su uso de las herramientas digitales y de comunicación en general. En contextos difíciles, muchos auditores no tienen suficientes herramientas ICT o de acceso a internet. Las EFS pueden volver a priorizar los fondos operativos o buscar financiamiento externo para cubrir los costos de internet, así como las herramientas ICT necesarias para que el personal sea productivo en un período de confinamiento. Muchas EFS ya utilizan herramientas de investigación digital para recopilar datos, y esto pudiera desarrollarse aún más a los efectos de obtener información relevante sobre las medidas tomadas a raíz del Covid-19.

Un método innovador de recopilación de información podría consistir en mejorar la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. Varias organizaciones pueden tener información sobre cómo se han aplicado las distintas medidas relacionadas con el Covid-19 y si están dando resultado como, por ejemplo, si se están entregando los equipos o a quién llegan las medidas de estímulo económico.

### **3.12 CONSIDERAR LA POSIBILIDAD DE QUE LA EFS REALICE UNA AUDITORÍA PREVIA**

El papel de la EFS tal vez tenga que modificarse, dependiendo de las necesidades emergentes de auditoría y control. Si la EFS tiene el mandato, puede realizar auditorías previas o controles antes de que se realice el gasto. Esta pudiera ser una función necesaria, especialmente en países con capacidad limitada de control interno, para permitirle a los entes gubernamentales y donantes liberar los fondos y aplicar nuevas medidas rápidamente. Al mismo tiempo, la EFS debe contemplar si dicho papel es deseable, teniendo en cuenta el rol conflictivo versus el riesgo en cuanto a reputación y la auditoría posterior. En muchos casos, es mejor dejar que la función de auditoría interna asuma su rol.

La Oficina Federal de Auditoría Suiza (SFAO, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de la priorización de los recursos de la EFS durante la crisis del Covid-19<sup>19</sup>. La oficina suspendió una gran parte de sus auditorías de campo e interrumpió sus publicaciones. Reorientó su enfoque de auditoría hacia inspecciones rápidas, al azar, antes de que se llevara a cabo el gasto y monitoreo de las nuevas medidas por parte del gobierno federal.

### **3.13 COOPERAR E INTERCAMBIAR RECURSOS CON OTRAS EFS**

Es esencial que las EFS cooperen entre sí cuando enfrentan desafíos globales. Al compartir planes, metodologías e informes de auditoría, las EFS pueden aprender unas de otras y crear conocimiento colectivo sobre cómo llevar a cabo auditorías pertinentes para la crisis. Las EFS pueden considerar, además, efectuar auditorías cooperativas o regionales en relación con el Covid-19. Esto puede proporcionar una evaluación comparativa de los esfuerzos nacionales y mejorar la calidad de la auditoría y el aprendizaje sobre la crisis. Una auditoría, por ejemplo, de la gestión de la crisis a nivel nacional, después de la epidemia, pudiera ser apropiada para una auditoría cooperativa. Pueden,

---

<sup>19</sup> Véase nota de prensa del 24 de marzo de 2020: <https://www.efk.admin.ch/en/publications/general-communication/press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-support-federal-administration.html>.

igualmente, haber amenazas y riesgos complejos entre países que se pueden manejar bien en una auditoría cooperativa, donde se puedan compartir las competencias entre las EFS, como sería el caso de auditorías de grandes adquisiciones internacionales, flujos de dinero ilícitos y delitos cibernéticos.

## 4 ¿QUÉ MEDIDAS DE SEGURIDAD PUEDEN CONSIDERAR LOS SOCIOS DE DESARROLLO AL FINANCIAR LAS RESPUESTAS AL COVID-19?

El presente capítulo analiza los distintos sectores y canales a través de los cuales es probable que se gasten los fondos para el desarrollo en situaciones de emergencia. Sugiere algunas medidas de seguridad que pudieran aplicarse para mejorar el equilibrio entre la velocidad del gasto y su eficacia. El capítulo concluye analizando cómo los donantes pueden ayudar a garantizar que las EFS retengan los derechos y el acceso para poder auditar el uso de los fondos de emergencia, así como los pros y los contras de usar a las EFS para auditar los fondos de donantes fuera de presupuesto.

### 4.1 PANORAMA GENERAL DEL GASTO ESPERADO DE LOS SOCIOS DE DESARROLLO

El Covid-19 impacta todos los aspectos del desarrollo. No obstante, las respuestas inmediatas prioritarias— hacia las cuales los socios de desarrollo han indicado que están canalizando los fondos adicionales a través de mecanismos de respuesta inmediata — se pueden dividir en fondos globales combinados, y programas nacionales y regionales centrados en el sector salud, seguridad social y ayuda humanitaria, y apoyo económico. La tabla que aparece, a continuación, presenta ejemplos de necesidades satisfechas y mecanismos de desembolso utilizados. Esto resulta útil para identificar medidas de seguridad que sean apropiadas en cuanto equilibran las necesidades humanitarias con consideraciones de buena gobernanza.

	Sector salud	Seguridad social y ayuda humanitaria	Apoyo económico
<b>Fondos globales combinados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar los sistemas de salud y saneamiento y el suministro de atención médica (incluidos equipos, suministros)</li> <li>• Fondos a través de organismos internacionales como la ONU, OMS, los BMD, el Fondo Mundial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de protección social</li> <li>• Alivio humanitario</li> <li>• Ayuda alimentaria</li> <li>• Fondos a través de organismos internacionales como PNUD, ACNUR, UNICEF, WFP, ONG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo macroeconómico para apuntalar la economía en vista del descenso en los ingresos fiscales, y los elevados costos de los préstamos</li> <li>• Fondos a través del FMI</li> <li>• Ayuda, créditos, alivio de la deuda</li> </ul>
<b>Programas nacionales y regionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministros para atención médica de emergencia</li> <li>• Apoyo a hospitales, clínicas, centros de atención y programas preventivos de salud</li> <li>• Financiamiento combinado de múltiples donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección social para los desempleados y el colapso del sector informal</li> <li>• Ayuda humanitaria para los desplazados internos que abandonan las zonas urbanas para trasladarse a casas rurales de la familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica sobre temas macroeconómicos (prestada de modo remoto)</li> <li>• Subsidios o programas de estímulo económico; vg. cultivos comerciales</li> <li>• Mecanismos de apoyo y complemento presupuestario con</li> </ul>

Sector salud	Seguridad social y ayuda humanitaria	Apoyo económico
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos a través de sistemas gubernamentales, tales como programas y apoyo presupuestario sectorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos a través de sistemas gubernamentales u ONG<sup>20</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mayor liberación de fondos al inicio</li> <li>Apoyo macroeconómico directamente a nivel de país</li> </ul>

## 4.2 MEDIDAS DE SEGURIDAD EN DIFERENTES ETAPAS Y PARA DISTINTOS TIPOS DE FINANCIAMIENTO

Es imperativo que las medidas de seguridad sean proporcionales al valor de los fondos y al riesgo de su uso indebido, y que no afecten desproporcionadamente la velocidad de respuesta<sup>21</sup>. Deben fortalecer y reforzar los mecanismos de control y equilibrio, dentro y fuera del sistema en cuestión, para reducir las fugas y la corrupción. Asimismo, deben centrarse en fortalecer los sistemas existentes, en lugar de reemplazarlos con sistemas provisionales. Las medidas de seguridad se pueden aplicar en tres momentos: (1) mensajes inmediatos para reforzar comportamientos y crear expectativas, (2) medidas de seguridad a corto plazo (3) medidas de seguridad a mediano plazo.

### Mensajería inmediata

“Las crisis de salud recientes en los países en desarrollo, incluidas el ébola, SARS y la gripe porcina, demostraron que los requisitos de transparencia y rendición de cuentas deben ser modificados durante situaciones de emergencia, pero no eliminados”<sup>22</sup>. Además, “cuando se reducen los controles en la fase previa [antes del gasto], estos deben ser reemplazados por expectativas claras, explícitas y creíbles de los controles en la fase posterior [después del gasto]”<sup>23</sup>, incluyendo la auditoría por parte de la EFS.

La primera y principal medida de seguridad es *fortalecer y reforzar los comportamientos* de los encargados de entregar la respuesta a través de las cinco acciones siguientes:

- Asegurarse que los gobiernos y los responsables de la implementación estén claros acerca de cuándo se deben aplicar las normas para gastos de emergencia (incluso para adquisiciones) y cuáles son
- Recordarles a los gobiernos y responsables de la implementación la integridad con la que deben manejar los dineros públicos, la necesidad de estar claros sobre quiénes son las

<sup>20</sup> Por ejemplo, cuando la capacidad o cobertura territorial del Gobierno es limitada.

<sup>21</sup> Se debe tratar de lograr un equilibrio entre el riesgo de ser demasiado lentos y el riesgo de que los fondos sean utilizados de forma indebida y, por ende, ineficaz.

<sup>22</sup> Blog del Banco Mundial, “Getting government financial management systems Covid-19 ready” (Preparando los sistemas de gestión financiera del Gobierno para el Covid-19), [https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR\\_LI\\_worldbank\\_EN\\_EXT](https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT), visitado el 16 de abril 2020.

<sup>23</sup> Ibid.

autoridades que aprueban los contratos y gastos, y guardar evidencias verificables de los contratos suscritos, pagos realizados, flujos de fondos, bienes recibidos y bienes distribuidos

- iii. Asegurarse que los equipos gerenciales verifiquen físicamente que los controles clave se están aplicando realmente, como es el caso de los controles de supervisión, aprobación, separación de funciones y evidencia de entrega
- iv. Desalentar la corrupción manteniendo la expectativa de que el uso de los fondos públicos durante la emergencia estará sujeto a escrutinio, transparencia y vigilancia; y los que están en posiciones de autoridad tendrán que rendir cuentas en su debido momento. Esto significa garantizar que los auditores o inspectores, o ambos, se mantengan visibles y participando, y que no los dejen al margen – tienen el derecho y la responsabilidad de acceder a los registros para auditar los fondos de emergencia. Esto será particularmente importante en contextos frágiles y difíciles, en donde la cultura de rendición de cuentas de por sí ya es débil
- v. Centrar el trabajo de auditoría o inspección inmediatos, o ambos, en la verificación en tiempo real de que se están aplicando los sistemas de control interno<sup>24</sup>.

Un papel clave aquí de los socios de desarrollo es fomentar y facilitar esta práctica de los mensajes inmediatos entre las partes interesadas relevantes del país. Entre ellas son de mencionar los ministerios de finanzas y planificación; los auditores internos y externos; los organismos anticorrupción; los inspectores y otros órganos de vigilancia. Los donantes también deben integrar estas acciones al diseño de sus propias respuestas de emergencia.

### Medidas de seguridad a corto plazo

Las medidas adicionales de seguridad, a corto plazo, posiblemente se centrarán en mejorar la transparencia, rendición de cuentas y participación en el uso de los fondos. Deben ser pertinentes para la naturaleza del apoyo que se está brindando y los mecanismos de desembolso utilizados. A continuación, se presentan algunos ejemplos que pretenden abordar problemas comunes encontrados en auditorías previas.

Tipo de mecanismo de apoyo y desembolso	Dispositivos de seguridad a corto plazo
1. Aportes a fondos globales combinados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación regular y oportuna de informes<sup>25</sup> (por las unidades de auditoría interna o inspectorías<sup>26</sup>, a la alta gerencia y juntas directivas) sobre la operación de cinco controles internos básicos y áreas globales o temáticas<sup>27</sup>:               <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Si existen y se observan las normas sobre gastos de emergencia (incluidas las de adquisición)</li> </ol> </li> </ul>

<sup>24</sup> Esto tiene la ventaja que fortalece los sistemas existentes y puede servir de base para el trabajo de auditoría posterior, sin que por ello los auditores sean parte del sistema que deberán auditar posteriormente.

<sup>25</sup> Por ejemplo, actualizaciones mensuales

<sup>26</sup> Dicho rol puede ser asumido por la auditoría externa, pero es más apropiado que una auditoría o unidad de inspección interna lo haga

<sup>27</sup> Dependiendo de los recursos, esto pudiera incluir todos los países y temas, o ejecutarse como un programa continuo

Tipo de mecanismo de apoyo y desembolso	Dispositivos de seguridad a corto plazo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>ii. Si se tiene claro quiénes son las autoridades responsables de aprobar los contratos y gastos, y se solicita su aprobación</li> <li>iii. Si se mantiene la documentación básica para llevar registros y evidencias de contratos suscritos, pagos, flujos de fondos, bienes recibidos y bienes distribuidos</li> <li>iv. Si la gerencia está verificando que los controles internos se estén aplicando</li> <li>v. Si se está asegurando el derecho y la responsabilidad de los auditores externos de acceder a los registros para auditar el uso de los fondos de emergencia</li> </ul>
<p>2. Compra directa de suministros de atención médica (por parte de los socios de desarrollo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar, a aquellos que reciben fondos, usar la Contratación abierta, o en su defecto, asegurar la publicación de las aprobaciones de compras, decisiones y demás información en materia de adquisición, como base para el examen y futura rendición de cuentas</li> <li>• Usar los acuerdos marco existentes, los proveedores conocidos o confiables, y las listas de precios establecidas, cuando sea imperativo recurrir a una sola fuente, y registrar las aprobaciones correspondientes</li> <li>• Prestar particular atención a las compañías que explotan el aumento de la demanda de bienes tales como los Equipos de Protección Personal (EPP), kits de pruebas, respiradores y fármacos para vender productos falsificados de menor calidad; y aumentar la seguridad física alrededor de dichos bienes para prevenir el robo para su reventa</li> <li>• Crear la función de soporte para la adquisición (incluyendo los especialistas del sector salud) para ayudar con las especificaciones para licitaciones, redacción del contrato, verificación de la recepción de suministros, revisión de pagos, etc.</li> <li>• Establecer y documentar estructuras provisionales de toma de decisiones con múltiples partes interesadas para la aprobación de adquisiciones complejas por encima de ciertos umbrales</li> </ul>
<p>3. Financiamiento a los hospitales, clínicas y centros de atención</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar la presentación de informes regulares y oportunos (por parte de las unidades de auditoría interna o inspección, a la alta gerencia y proveedores de financiamiento) sobre el funcionamiento de cinco controles internos básicos en todas las principales unidades de atención médica: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Si existen y se observan las normas sobre gastos de emergencia (incluidas las adquisiciones)</li> <li>ii. Si se tiene claro quiénes son las autoridades responsables de aprobar los contratos y gastos, y se solicita su aprobación</li> <li>iii. Si se mantiene la documentación básica para llevar registros y evidencia de los contratos suscritos, pagos, flujos de fondos, bienes recibidos y bienes distribuidos</li> <li>iv. Si la gerencia verifica que se estén aplicando los controles internos</li> <li>v. Si se está asegurando el derecho y la responsabilidad de los auditores externos de acceder a los registros para auditar el uso de los fondos de emergencia</li> </ul> </li> </ul>



Tipo de mecanismo de apoyo y desembolso	Dispositivos de seguridad a corto plazo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a aquellos que reciben fondos, el uso de la contratación de libro abierto <sup>28</sup>, o en su defecto, asegurar la publicación de las aprobaciones de compras, decisiones y demás información en materia de adquisición como base para el examen y futura rendición de cuentas</li> <li>• Solicitarles a aquellos que reciben fondos el uso de los acuerdos marco existentes, proveedores conocidos o confiables, y listas de precios establecidas, cuando sea imperativo recurrir a una sola fuente, y registrar las aprobaciones correspondientes</li> <li>• Exigir la publicación (por ejemplo, en las páginas web del gobierno y carteleras comunitarias) de las transferencias de fondos y distribución de bienes y servicios, a todo lo largo de la cadena de suministro, como la base para la supervisión y rendición de cuentas</li> <li>• Solicitarle a quienes reciben fondos que presten particular atención a las compañías que explotan el aumento de la demanda de bienes tales como los Equipos de Protección Personal (EPP), kits de pruebas, respiradores y fármacos para vender productos falsificados de menor calidad; y aumentar la seguridad física alrededor de dichos bienes para prevenir el robo para su reventa</li> <li>• Considerar la factibilidad (a medida que se levanta el confinamiento y el distanciamiento social) de comprometer a grupos de la sociedad civil en la supervisión de los fondos, bienes y servicios enviados a lo largo de la cadena de suministro, para asegurarse de que sean realmente entregados a las principales unidades de atención médica</li> <li>• Considerar la reasignación provisional de parte del personal administrativo, financiero, de adquisición, auditoría y gerencia del Ministerio de Finanzas y otros entes, para implementar lo antes señalado y hacer que el financiamiento adicional se gaste de manera eficaz</li> <li>• Analizar la posibilidad de contratar, temporalmente, algunos de los trabajadores administrativos, financieros, de adquisiciones, auditoría y gerenciales despedidos de otros sectores para apoyar la administración financiera del sector salud</li> <li>• Solicitar que se establezcan o refuercen líneas telefónicas directas anticorrupción y se presente en todas las unidades de atención médica la información para que los ciudadanos reporten casos de corrupción y difusión de información errónea<sup>29</sup></li> </ul>

<sup>28</sup> La contratación abierta se basa en acatar los principios de adquisición acordados por el Gobierno, lo que le permite a las partes interesadas seguir al dinero a todo lo largo de la cadena de contratación pública, desde su planificación hasta la licitación y asignación y posterior entrega e implementación. Los principios incluyen el derecho a acceder a la información sobre la adquisición y suficiente publicación del gobierno de información sobre la compra que le permita al público, incluyendo los medios de comunicación y la sociedad civil, entenderla y monitorearla, como una medida de protección contra el uso ineficiente, ineficaz o corrupto de los recursos públicos. Véase <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles/> para más detalles.

<sup>29</sup> U4 Anti-Corruption Centre, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries" (Corrupción en tiempos del Covid-19: Una doble amenaza para los países de menores ingresos) <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, visitado el 16 de abril 2020

Tipo de mecanismo de apoyo y desembolso	Dispositivos de seguridad a corto plazo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar el uso de un enfoque centrado en el usuario para recolectar datos con base en experiencias y resultados de salud en todas las unidades de atención médica, que sirvan de aporte al diálogo sobre la eficacia del gasto en salud en casos de emergencia</li> </ul>
4. Financiamiento de programas de atención médica preventiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar el uso de mecanismos de libro abierto<sup>30</sup> para todos los gastos relacionados con los programas de atención médica preventiva del Covid-19, como base para la rendición de cuentas</li> <li>Solicitar a aquellos que reciben fondos la utilización de la contratación de libro abierto, o en su defecto, la publicación de las aprobaciones, decisiones y demás información referente a las adquisiciones como base para el examen y futura rendición de cuentas</li> <li>Pedirles a aquellos que reciben fondos que utilicen los acuerdos marco existentes, proveedores conocidos o confiables y listas de precios establecidas cuando sea imperativo recurrir a una sola fuente, y registrar las aprobaciones correspondientes</li> </ul>
5. Financiamiento de los sistemas de protección social del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vincular los desembolsos de emergencia con una proporción del incremento en los pagos de protección social: haciendo una estimación de los pagos por adelantado y calculando luego los montos finales y liquidados en el futuro, una vez que los pagos hayan sido auditados</li> <li>Basar las estimaciones iniciales (en cuanto al aumento de solicitantes y el valor de los pagos) sobre una serie de pronósticos independientes</li> <li>Considerar el uso de plataformas <i>blockchain</i> para transferir efectivo o comprobantes directamente a los destinatarios (quienes quizás no tengan un documento de identidad con fotografía, tarjeta de débito, ni cuenta bancaria) mediante tarjetas táctiles, combinadas con teléfonos inteligentes entregados a proveedores locales</li> <li>Solicitar la presentación de informes regulares y oportunos (por las unidades de auditoría interna o inspección, a la alta gerencia y proveedores de fondos) sobre lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Si hay evidencia de la evaluación de la elegibilidad de los nuevos solicitantes</li> <li>ii. Si se ha calculado correctamente una muestra de los pagos</li> <li>iii. Si los fondos han sido recibidos por el solicitante</li> </ul> </li> </ul>
6. Financiamiento de la ayuda humanitaria para las personas desplazadas a través de los sistemas gubernamentales o las ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar a aquellos que reciben fondos, el uso de la contratación de libro abierto, o en su defecto, publicar las aprobaciones de compras, decisiones y demás información en materia de adquisición como base para el examen y futura rendición de cuentas</li> <li>Solicitarles a aquellos que reciben fondos el uso de los acuerdos marco existentes, proveedores conocidos o confiables, y listas de precios establecidas, cuando sea imperativo recurrir a una sola fuente, y registrar las aprobaciones correspondientes</li> </ul>

<sup>30</sup> Mecanismos según los cuales el financiamiento está condicionado a que los financistas tengan pleno acceso a los registros contables y sistemas utilizados para manejar los fondos.

Tipo de mecanismo de apoyo y desembolso	Dispositivos de seguridad a corto plazo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocar a licitación para los suministros de emergencia (alimentos, mantas, tiendas de campaña, bidones, etc.) en ciudades y países diversos, para limitar la probabilidad de colusión entre redes de proveedores</li> <li>• Exigir la publicación (por ejemplo, en las páginas web del gobierno y carteleros comunitarios) de las transferencias de fondos y distribución de los bienes y servicios a lo largo de la cadena de suministro</li> <li>• Considerar la factibilidad (a medida que se levanta el confinamiento y el distanciamiento social) de comprometer a grupos de la sociedad civil en la supervisión de los fondos, bienes y servicios enviados a lo largo de la cadena de suministro, para asegurarse de que sean realmente entregados en las principales unidades de atención médica y en los campamentos provisionales. Hacer especial énfasis en que la entrega sea completa, y que la calidad y el contenido de las cajas concuerden con lo que se pagó<sup>31</sup>.</li> <li>• Considerar el uso de plataformas <i>blockchain</i> para transferir efectivo o cupones directamente a los beneficiarios (quienes quizás no tengan un documento de identidad con fotografía, tarjeta de débito, ni cuenta bancaria) mediante tarjetas táctiles, combinadas con teléfonos inteligentes entregados a proveedores locales</li> <li>• Invertir en redes logísticas para aumentar la proporción de suministros que logran pasar por puntos difíciles, tales como fronteras y áreas afectadas por conflictos. Considerar la posibilidad de vincular el pago de los servicios de logística con las tasas de éxito en la entrega, verificadas por los monitores comunitarios</li> <li>• Contactar, desde el principio, a las autoridades fiscales y aduanales para acordar reglas de emergencia que permitan el paso rápido y libre de impuestos de la ayuda humanitaria por los puntos de control aduanal</li> <li>• Solicitar la presentación de informes regulares y oportunos (por las unidades de auditoría interna o inspección a la alta gerencia y proveedores de financiamiento) sobre lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Precio promedio pagado por una canasta común de suministros de emergencia cada mes</li> <li>ii. Proporción de los distintos productos pagados que llegan a los usuarios finales en diversos lugares</li> <li>iii. Tiempo promedio que tardan los embarques en pasar por la aduana y nivel promedio de arancel pagado</li> </ul> </li> </ul>
7. Asistencia técnica remota sobre temas macroeconómicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar los acuerdos marco existentes, asesores conocidos o confiables y listas de tarifas anteriores, cuando sea imperativo recurrir a una sola fuente, y registrar las aprobaciones correspondientes</li> <li>• Asegurarse de que el compromiso se celebre con funcionarios clave del ministerio de gobierno pertinente, que cuenten con la capacidad y las herramientas tecnológicas necesarias para que sea un compromiso significativo.</li> </ul>

<sup>31</sup> Ej. las lentejas y la sal tienen el mismo peso, pero la sal es más barata. Se ha sabido casos de proveedores que llenan las cajas de lentejas de sal, lo que lleva a la desnutrición en los campamentos.

Tipo de mecanismo de apoyo y desembolso	Dispositivos de seguridad a corto plazo
8. Apoyo presupuestario “concentrado al comienzo” o “como complemento” en sectores pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los puntos relevantes indicados anteriormente bajo (3-6) además de:</li> <li>• Considerar la liberación de fondos por partes o tramos desiguales, concentrando la mayor parte, al principio, en los que la determinación del momento y la factorización de la tasa de liberación tome en cuenta la necesidad, así como el avance y los análisis de los puntos previos contenidos bajo (3-6)</li> <li>• Diseñar planes de contingencia para los mecanismos de financiamiento y entrega, en caso de que el avance en los puntos indicados bajo (3-6) despierte serias preocupaciones sobre la eficacia del uso de los fondos</li> <li>• Intensificar el diálogo con los socios de desarrollo, así como la cooperación y la división del trabajo en los sectores relevantes</li> <li>• Analizar con las comisiones, inspectores y auditores pertinentes (incluida la EFS) sus planes para efectuar revisiones y auditorías sobre el uso y eficacia de los fondos en los sectores prioritarios durante la respuesta al Covid-19, como base para la rendición de cuentas</li> <li>• Solicitar el uso de informes de auditoría (cuando existan) como fuente de información para los siguientes desembolsos y para el diálogo político y el análisis de políticas ulteriores</li> </ul>
9. Apoyo presupuestario general “concentrado al comienzo” o como “complemento”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los puntos relevantes que aparecen previamente bajo (3-6) además de los siguientes:</li> <li>• Acordar la asignación nominal de los fondos adicionales a los sectores prioritarios, con el compromiso de revisar la asignación real a su debido tiempo</li> <li>• Considerar la liberación de fondos en tramos concentrados al comienzo, en los que la determinación del momento y tasa de liberación tome en cuenta la necesidad, así como el avance y lo analizado bajo (3-6)</li> <li>• Intensificar el diálogo con los socios de desarrollo, así como la cooperación y división del trabajo en los sectores pertinentes</li> <li>• Analizar con las comisiones, inspectores y auditores pertinentes (incluida a la EFS) sus planes para realizar revisiones y auditorías del uso y eficacia de los fondos en los sectores prioritarios durante la respuesta al Covid-19, como base para la rendición de cuentas</li> <li>• Solicitar el uso de informes de auditoría (cuando existan) como fuente de información para los siguientes desembolsos y para el diálogo político y el análisis de políticas ulteriores</li> </ul>
10. Apoyo macroeconómico a nivel nacional, incluyendo rescates financieros y paquetes de estímulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar procesos transparentes basados en evidencia para determinar el alcance y diseño de tales paquetes, y minimizar la colusión y el padrinazgo entre los responsables de la toma de decisiones y las élites políticas</li> <li>• Solicitar a la EFS que contemple una auditoría de los procesos de toma de decisiones y la posibilidad de conflictos de intereses en torno al diseño de las medidas de apoyo económico</li> </ul>

Adicionalmente, se deben tener en cuenta los siguientes puntos, basados en la guía del Centro de Recursos Anticorrupción U4, al momento de diseñar respuestas conjuntas de los socios de desarrollo a nivel de país<sup>32</sup>:

- Incluir a expertos en anticorrupción en la discusión de la salud pública
- Los donantes pueden aprovechar su influencia para garantizar que se designen líderes fuertes y capaces para dirigir las respuestas a nivel de país.
- En lugar de crear nuevos sistemas para salvaguardar los fondos, los socios de desarrollo deben identificar y reforzar los ya existentes que cuentan con procedimientos anticorrupción sólidos.
- Se debe permitir al sistema de justicia seguir funcionando para hacer cumplir las sanciones y dictaminar en casos de corrupción, manteniendo así los sistemas de rendición de cuenta durante el estado de emergencia. Los organismos anticorrupción y de justicia penal correspondientes deben emitir advertencias firmes en contra de la corrupción y el fraude en las medidas emprendidas para responder a la crisis y estar preparadas para iniciar investigaciones en contra de quienes abusen de su cargo público para beneficiarse de la crisis.
- Aplicar una “óptica de género” a los paquetes de respuesta, pues las pandemias afectan a hombres y mujeres de manera diferente. En primer lugar, la mayor parte de los trabajadores del sector salud son mujeres. En segundo lugar, el aislamiento social aumenta la carga de quehaceres de la mujer en el hogar, debido al mayor papel que éstas desempeñan en el cuidado de los niños, la preparación de las comidas y otras labores domésticas. A ello se suma el hecho de que las mujeres, con frecuencia, son las que asumen el cuidado de los enfermos y ancianos, y serán las que se harán cargo de los miembros de la familia que resulten contagiados.

### **Medidas de seguridad a mediano plazo**

Si bien el foco de atención se centrará naturalmente en los retos y soluciones a corto plazo, los socios de desarrollo deben también estar conscientes de la necesidad de ayudar a fortalecer los sistemas a mediano plazo. Un hallazgo común del trabajo de auditoría, y especialmente de las auditorías de preparación y respuesta ante desastres, es la incapacidad de los gobiernos para actuar con base en los hallazgos de auditoría. Los socios de desarrollo, junto con las EFS, deben revisar los hallazgos de auditorías anteriores, especialmente relacionadas con los sistemas financieros medulares y los sectores pertinentes, y considerar la mejor manera de presionar o ayudar a los órganos del ejecutivo a abordar los hallazgos. Se puede instar a las EFS a realizar revisiones de seguimiento específicas para evaluar e informar sobre el grado con que se han puesto en práctica las recomendaciones de las auditorías previas.

La participación de los donantes en torno a las recomendaciones de los informes de auditoría puede ser transformadora en algunas situaciones. En Sierra Leona, por ejemplo, el Auditor General observó un aumento significativo en la acción sobre los hallazgos cuando estos se convirtieron en una condición o parte del diálogo sobre políticas de apoyo presupuestario (y una disminución de la acción del Ejecutivo cuando no fue así). Evidencia adicional de Sierra Leona mostró que la mala gestión de

---

<sup>32</sup> Centro de recursos anticorrupción, “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries” (Corrupción en tiempos del Covid-19: Una doble amenaza para los países de menores ingresos), visitado el 16 de abril 2020.

los fondos disminuyó después de la primera auditoría en tiempo real, lo que sugiere que la visibilidad y presencia de las EFS refuerza la rendición de cuentas en el mediano plazo.

### **4.3 LOS DONANTES PUEDEN CONTRIBUIR A GARANTIZAR QUE LAS EFS PUEDAN AUDITAR EL USO DE LOS FONDOS DE EMERGENCIA**

Una auditoría eficaz no solo ofrece una base para la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos que puede llegar a fortalecer los sistemas, sino también sirve como factor disuasivo del uso indebido de los fondos. No obstante, los gobiernos suelen utilizar las situaciones de emergencia como una tapadera para impedir que se audite de forma apropiada el uso de los fondos de emergencia, exacerbando así el riesgo de uso indebido y corrupción. Algunos gobernantes, además, aprovechan las emergencias para utilizar su posición de poder en beneficio propio, obtener facultades para tomar decisiones sin la participación del Ejecutivo, eliminando los mecanismos de equilibrio y control, y debilitando los organismos de supervisión, incluida la EFS.<sup>33</sup> Esto pudiera ser por el tiempo que dure la emergencia, pero es aplicado a todos los fondos, o pudiera también persistir una vez finalizada la emergencia. De esta forma, las emergencias pueden ocasionar un retroceso permanente en la independencia de las EFS y los sistemas de gobernanza democráticos. En tales circunstancias, el apoyo del socio de desarrollo a la EFS y a las actividades de promoción de su independencia puede ser particularmente importante para garantizar que la EFS continúe siendo una institución creíble y visible durante la crisis.

Cuando se imponen medidas de distanciamiento social y confinamiento, muchas de las EFS logran funcionar con el personal trabajando desde la casa y accediendo a los registros de auditoría en formato digital. Sin embargo, en algunos países, sobre todo en situaciones difíciles, es posible que las EFS no cuenten con equipos de TI, internet, o redes internas para facilitar esto. Los donantes pueden contemplar la posibilidad de ayudar a las EFS a obtener los equipos de TI necesarios para poder seguir trabajando de forma remota. En casos excepcionales en los que los registros del gobierno no están digitalizados, las medidas de confinamiento pueden afectar significativamente la capacidad de las EFS para continuar funcionando. Puede ser entonces necesario apoyar a las EFS bajo la forma de capacidad adicional temporal que les permita ponerse al día con las tareas de auditoría atrasadas una vez se levanten las medidas de confinamiento.

Con respecto a la auditoría de fondos de emergencia, es crucial entender quién los auditará. Durante el brote de ébola en Sierra Leona, la ley de auditoría establecía claramente que todos los fondos públicos debían ser auditados por la EFS. A pesar de ello, los acuerdos entre el Gobierno de Sierra Leona y los socios de desarrollo sobre los fondos recibidos específicamente para la crisis, que no pasaron por los fondos consolidados, podían haber previsto mecanismos de auditoría especiales al respecto. Como consecuencia, grandes cantidades de fondos de donantes fueron administrados a través de ONG, ONG internacionales y otros canales no gubernamentales, aunque dichos fondos eran para los esfuerzos del Gobierno para hacer frente la crisis en ese momento. Esto dejó a la EFS sin mandato ni acceso alguno para auditar estos fondos.

De modo análogo, en Liberia, durante el brote de Ébola, la EFS no pudo auditar los fondos de emergencia canalizados a través de instituciones internacionales como la OMS y ACNUR, debido a que el mandato de la EFS no incluía fondos utilizados en el país fuera de los sistemas gubernamentales.

---

<sup>33</sup>Centro de recursos anticorrupción, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries" (Corrupción en tiempos del Covid-19: Una doble amenaza para los países de menores ingresos), visitado el 16 de abril 2020.

Una auditoría en tiempo real sobre la eficacia de la respuesta nacional al brote hubiese requerido examinar el uso de todos los fondos recibidos para beneficio del país.

En otros países, puede ser necesario definir el mandato de la EFS para incluir la auditoría de los fondos provenientes de organizaciones internacionales. Para garantizar que la EFS pueda auditar los fondos de emergencia y conservar, así, el efecto disuasivo de la auditoría, los socios de desarrollo pueden:

- Establecer mecanismos que contribuyan a desbloquear las barreras que la EFS pudiera encontrar para tener acceso oportuno a los registros del gobierno
- Revisar el mandato de la EFS para asegurarse que los fondos de emergencia y otros canales de financiamiento diferentes caigan dentro del mandato de la EFS y, de no ser así, tratar de buscar reglas de emergencia para incluirlos en el mandato de la auditoría
- Estipular que los informes de auditorías relacionadas con fondos ejecutados por organizaciones internacionales se compartan oficialmente con la EFS (o de ser posible, asegurarse de que los fondos de emergencia caigan dentro del mandato de auditoría de la EFS con responsabilidad del país)

Los donantes también deben estar conscientes del riesgo que se genera al involucrar a la EFS en la certificación de gastos en tiempo real para poder liberar fondos gubernamentales, pues esto puede comprometer la independencia de la EFS a la hora de auditar esos fondos posteriormente. Otras alternativas pudieran incluir confiar esta labor a la auditoría interna o a otros auditores independientes, o limitar el papel de la EFS a la revisión de los sistemas de control interno aplicados por el Ejecutivo en la gestión de los fondos y la preparación de solicitudes de desembolsos.

#### **4.4 PAPEL POTENCIAL DE LAS EFS EN LA AUDITORÍA DE LOS FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS DE LOS SOCIOS DE DESARROLLO**

Cuando se aportan fondos adicionales o de emergencia, o ambos, a través de los sistemas gubernamentales (incluido el apoyo presupuestario y macroeconómico), es natural que estos caigan dentro del mandato de la EFS. Esto hace que sea imperativo prestar apoyo a largo plazo a la EFS, para que pueda llevar a cabo una gestión eficaz de los fondos provenientes de los socios de desarrollo. Cabe señalar, sin embargo, que los fondos suministrados fuera de los sistemas del gobierno (extrapresupuestarios), a través de Unidades de Implementación de Proyecto (o similares) separadas, pueden no estar naturalmente dentro del mandato de auditoría de la EFS. Es posible que los socios de desarrollo consideren involucrar a la EFS en la auditoría de tales fondos. De hecho, algunos socios de desarrollo se han comprometido a utilizar al máximo los sistemas del país, incluyendo los sistemas de auditoría, siempre que sea posible. Esto le puede brindarles seguridad a los socios de desarrollo sobre el uso de los fondos; y pudiera ser utilizado además como una oportunidad para desarrollar la capacidad de la EFS (especialmente si se utiliza el enfoque de auditoría conjunta que permite a los auditores el aprendizaje en el lugar de trabajo). No obstante, los donantes también deben tener presente el “principio de no hacer daño” y estar alerta a los siguientes riesgos:

- Cuando la EFS no cuenta con los recursos suficientes para cumplir su mandato central de auditoría, el uso de la EFS para auditar fondos de socios de desarrollo fuera de los sistemas gubernamentales puede desviar los recursos limitados de auditoría previstos en los presupuestos nacionales
- Involucrar a la EFS en la certificación de gastos en tiempo real para liberar fondos de socios de desarrollo puede comprometer la independencia de la EFS a la hora de auditar esos fondos.



En contextos difíciles, en donde las EFS no cuentan con recursos suficientes, cualquier solicitud adicional de auditoría puede tener que venir acompañada de financiamiento adicional temporal para la EFS en cuestión y, muy probablemente, medidas a corto plazo que aporten apoyo inmediato para ampliar su capacidad.

## 5 RECURSOS

---

### 5.1 EJEMPLOS DE INFORMES DE AUDITORÍA

Para acceder a los informes de auditoría a nivel mundial, visite: <http://www.saireports.org/>

#### Auditorías relacionadas con el ébola

- EFS de Sierra Leona, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds, May to October 2014](#) (Informe de auditoría de la gestión de los fondos para el ébola, mayo a octubre 2014)
- EFS de Sierra Leona, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds by the National Ebola Response Centre, November 2014 to April 2015](#) (Informe de auditoría de la gestión de los fondos para el ébola por parte del Centro Nacional de Respuesta ante el Ébola, noviembre 2014 a abril 2015)
- EFS de Liberia, [Audit of the National Ebola Trust Fund \(NETF\) report: August 1 to October 31, 2014](#) (Informe de auditoría del Fondo Fiduciario Nacional para el Ébola, 1 de agosto a 31 de octubre 2014)
- EFS de Liberia, Ebola Emergency Response Project (EERP) management letter: July 1, 2014 to June 30, 2015 (Carta de gestión del Proyecto de Respuesta a la Emergencia del Ébola: 1 de julio 2014 a 30 de junio 2015)
- *Examination of the UN Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER) on p74 of this report: [https://undocs.org/en/A/72/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/72/5(VOL.I)) Examen de la Misión de la ONU para la respuesta de emergencia al Ébola (UNMEER) en la página 74 de este informe

#### Auditorías relacionadas con la salud

- EFS de Tanzania, [Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014](#) (Informe de auditoría de desempeño de la gestión de previsión y distribución de medicinas y suministros médicos esenciales para las instalaciones de salud en Tanzania, diciembre 2014)
- EFS de Kenia, [Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital](#), November 2012 (Informe de auditoría de desempeño de la prestación de cuidados de salud especializados en el Hospital Nacional Keniata, noviembre 2012)

#### Auditorías de gestión de desastres

- EFS de Bután, *Report on Performance Audit of Disaster Management in Bhutan*: May 2016 Royal Audit Authority Bhutan (Informe de auditoría de desempeño de la administración de desastres en Bután: mayo 2016)
- EFS de India, *Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance Audit of Disaster Management in the State of Jammu and Kashmir for the year ended 31 March 2016* (Informe del Contralor y Auditor General de la India sobre la Auditoría de desempeño de la administración de desastres en el Estado de Jammu y Kashmir durante el año finalizado el 31 de marzo 2016)

- *Performance audit of UN OCHA's humanitarian response*. Page 40, (Auditoría de la respuesta humanitaria de la OCAH de la ONU). Página 40  
[https://undocs.org/en/A/69/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/69/5(VOL.I))

## 5.2 GUÍA DE AUDITORÍA

Las normas de auditoría internacionales son fundamentales para las auditorías relacionadas con el Covid-19. Las normas se pueden [descargar aquí](#). Los manuales de implementación de las ISSAI están [disponibles aquí](#).

Para las auditorías de los riesgos relacionados con la epidemia, la ISSAI 5520 “Audit of Disaster-related aid”<sup>34</sup> (Auditoría de la ayuda en caso de desastre) contiene la guía y enumera los riesgos que se deben tener en cuenta. [La guía se puede descargar aquí](#).

La Federación Internacional de Contadores ha recopilado una serie de recursos de las organizaciones miembros de la misma, que también pueden resultar útiles para las auditorías. [Ver aquí](#).

## 5.3 RECURSOS RELACIONADOS

Muchos organismos anticorrupción han publicado material que puede ayudar a las EFS a identificar riesgos potenciales que pudieran luego ser incluidos en las auditorías.

- Transparencia Internacional: *Public procurement during states of emergency: minimum requirement to ensure the integrity of contracts awarded during crises 2020*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption could cost lives in latin america s response to the coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption%20could%20cost%20lives%20in%20latin%20americas%20response%20to%20the%20coronavirus) (Procura pública durante estados de emergencia: requisitos mínimos para garantizar la integridad de los contratos otorgados durante las crisis 2020)
- Blog del Banco Mundial, “Getting government financial management systems Covid-19 ready” (Preparando los sistemas de gestión financiera del gobierno para el Covid-19), [https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR\\_LI\\_worldbank\\_EN\\_EXT](https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT)
- Centro Anticorrupción U4: “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries” (Corrupción en tiempos del Covid-19: Una doble amenaza para los países de menores ingresos), visitado el 16 de abril 2020. <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>
- OECD blog on Covid-19 (Blog de la OCDE sobre el Covid-19): <https://oecd-development-matters.org/tag/coronavirus/>

---

<sup>34</sup> Esta guía está siendo modificada para convertirla en la “Guía de Auditoría de Gestión de Desastres” (que llevará el número GUID 5330).

## APÉNDICE 1: HALLAZGOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA DEL ÉBOLA

---

Los hallazgos reportados, a continuación, son un resumen de las observaciones realizadas en las auditorías llevadas a cabo sobre el uso de los fondos para el ébola en Sierra Leona y Liberia.

### **Ausencia de documentación o documentación incompleta**

En muchos casos, se observó la falta de la documentación que sirve de soporte a las transacciones o su insuficiencia. Esto iba desde la ausencia de evidencia de la recepción de los pagos por los supuestos beneficiarios, hasta la carencia de información sobre detalles relativos a la jubilación, facturas, recibos, además de la incapacidad para llevar un registro apropiado de la distribución de combustible, por ejemplo.

### **Control deficiente del efectivo**

Debido a la emergencia, se observó que se retiraban grandes sumas de efectivo para el uso cotidiano. Se pudo notar que los controles sobre la gestión del efectivo eran débiles, lo que ponía en riesgo a los responsables de esta tarea. Además, al menos en una ocasión, el saldo en exceso de efectivo retirado para pagar la compensación de los empleados no se devolvió al banco, sino cuando los auditores plantearon el asunto.

### **Adquisiciones efectuadas ignorando las leyes y reglamentos**

Se realizaron adquisiciones de alto valor en contravención de las normas de adquisición. Se observó un único proveedor de bienes y servicios, contratos mal redactados y falta de la debida diligencia con respecto a la disponibilidad de fondos, antes de cumplir con todos los compromisos.

### **Compra de consumibles sin evidencia de su distribución**

Se indicaba que suministros, como el combustible, se habían adquirido y distribuido, más no había evidencia alguna que sustentara su distribución a los usuarios previstos, lo que puede ser indicio de su desviación para uso personal

### **Gestión de activos fijos**

La custodia y administración de los activos fijos fue deficiente. Se observó que algunos activos no estaban registrados en el libro de activos fijos, en tanto que otros, que si aparecían registrados, no se podían encontrar.

### **Pagos dudosos de asignaciones y prestaciones por fallecimiento**

Se pagaron diferentes tipos de asignaciones, incluida la prestación a causa de riesgos, a personas naturales. Se observó que, en algunos casos, no había autoridad que las aprobara u orientación acerca de su pago. Se plantearon, incluso, dudas sobre si algunos destinatarios tenían derecho a ellas. Además, se sospechó que, en algunos casos, las asignaciones se pagaban a personas ficticias.

### **Créditos administrados de manera deficiente**

Se observó que los créditos eran administrados de manera deficiente con pagos a personas naturales en lugar de las organizaciones a las que ellas representan. No se documentaban tampoco los términos y condiciones de los créditos.

## **Transacciones con partes relacionadas**

Se observó que los funcionarios que administraban los fondos de emergencia habían otorgado contratos a sus colegas con la excusa de agilizar y la falta de alternativas. Parecía que no existían medidas de seguridad al respecto.

## **Implicaciones de los hallazgos**

- Los fondos reservados para combatir el brote del ébola pueden haberse utilizado para fines no previstos, lo que enlentece la respuesta del Gobierno para erradicar el virus.
- En ausencia de los términos y condiciones de reembolso correspondientes, el Ministerio posiblemente no podrá recuperar el monto total prestado a los actores no gubernamentales.
- La duplicación de esfuerzos para realizar la misma actividad dentro de la misma circunscripción pudiera crear una vía para el uso indebido de estos fondos tan necesarios. La cantidad adicional podría haberse utilizado para combatir la epidemia de Ebola en otras áreas afectadas.
- El desembolso de sumas de dinero a una persona natural, en lugar de la organización beneficiaria, abre el camino para que tales pagos se conviertan en asuntos de uso personal.
- Sin la documentación correspondiente a las adquisiciones, será difícil determinar si estas adquisiciones fueron competitivas, si observaron los debidos procedimientos, así como cuál fue el valor por dinero obtenido.
- La ausencia de un registro de adquisición vital que ofrezca una seguridad razonable de la capacidad del proveedor puede dar cabida para que se suministren equipos y materiales médicos de calidad inferior. En caso de que el contratista no cumpla con los términos del contrato, el Gobierno incurrirá en grandes pérdidas, y esto puede ocasionar posibles muertes.
- La administración deficiente de los activos por parte de las agencias especiales de respuesta puede derivar en la pérdida o uso indebido de estos valiosos activos.
- El pago incompleto a los proveedores plantea el riesgo de que los proveedores o contratistas involucrados ya no quieran hacer más negocio con instituciones gubernamentales. El Gobierno también puede ser demandado por incumplimiento de contrato lo que podría dar lugar a multas y otras indemnizaciones.
- Una mala gestión de los almacenes médicos significa que los fármacos y demás consumibles y equipos médicos pudieran no llegar a todos