

Banco de preguntas de auditoría TAI

La contratación pública de emergencia, la gestión de las donaciones y de los suministros durante la pandemia del COVID-19

Esta lista de preguntas ilustrativas está vinculada a los objetivos de la auditoría TAI que se describen en la guía práctica de la IDI: *Auditorías de transparencia, rendición de cuentas e inclusión en el uso de los fondos de emergencia para la COVID-19 (auditorías TAI)*.

Las preguntas identificadas están relacionadas con dos objetivos clave de las auditorías TAI:

1. Determinar hasta qué punto los marcos de cumplimiento (de contratación pública de emergencia, gestión de las donaciones y de los suministros) para el gasto de la COVID-19 aseguran la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión.
2. Determinar en qué medida los gobiernos han cumplido con las leyes, las normas, los reglamentos y las decisiones administrativas aplicables en términos de transparencia, rendición de cuentas e inclusión en la ejecución de la contratación pública de emergencia, la gestión de las donaciones y de los suministros.

La lista de preguntas es ilustrativa. Las preguntas se han redactado desde una perspectiva general, centrada en los principios, para que cada uno de los equipos de cualquier EFS pueda adaptarlas al ámbito de su auditoría y a su contexto local. Animamos a los usuarios de la lista a contribuir con sugerencias.

Esta lista ilustrativa no contiene preguntas de auditoría relacionadas con los objetivos de las auditorías de resultados, como la economía, la eficiencia o la eficacia. Las preguntas se limitan a los objetivos propios de las auditorías de cumplimiento, como la regularidad y la decencia.

¿Qué es la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión?

Antes de pasar a las preguntas de la auditoría, es importante reflexionar sobre la definición de rendición de cuentas, transparencia e inclusión, que son las dimensiones clave de una auditoría TAI.

La **transparencia** puede definirse como el principio básico y comúnmente aceptado de divulgación para poner a disposición del público las medidas administrativas, los marcos normativos e institucionales, así como la información relacionada con la toma de decisiones de una manera que sea comprensible, accesible y oportuna.¹

La **rendición de cuentas** se refiere a la relación entre el Estado y sus ciudadanos, y a la medida en que el Estado debe responder por sus acciones. Este concepto se refiere al marco jurídico y de información, a la estructura organizativa, a la estrategia, a los procedimientos y a las acciones encaminadas a garantizar que cualquier organización que utilice dinero público y tome decisiones que afecten a la vida de las personas pueda ser considerada responsable de sus acciones. Los principios y conceptos requeridos para la rendición de cuentas del sector público son la transparencia, la equidad, la integridad y la confianza.²

La **inclusión** se refiere al proceso de mejorar las condiciones para que las personas y los grupos —sobre todo, los marginados y aquellos en peligro de quedarse atrás— participen en la sociedad y

¹ Metodología para la evaluación de sistemas de contratación pública (MAPS).
<https://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/ES-Que-es-MAPS.pdf>

² <https://oag.parliament.nz/2016/accountability/part2.htm>

puedan beneficiarse de un modo apropiado del gasto público destinado a la COVID-19. El objetivo es que nadie se quede atrás e incluir medidas en el gasto público de la COVID-19 que contribuyan a mejorar la capacidad, las oportunidades y la dignidad de las personas marginadas o en riesgo de marginación. El concepto de marginación puede variar según el contexto del país.

Aunque la COVID ha afectado a la contratación y al suministro públicos en casi todos los sectores, los resultados de la encuesta de auditoría de la IDI³ mostraron que la contratación y el suministro públicos relacionados con la COVID⁴ se habían centrado en cinco áreas principales.

1. Equipos de protección personal (EPP), como el suministro de máscaras, guantes y batas.
2. Suministros hospitalarios, como medicamentos, camas de hospital y ventiladores.
3. Construcción de edificios hospitalarios temporales o de emergencia.
4. Vacunas, lo que cubre tanto la adquisición de las vacunas como bienes como también, en su caso, los contratos de servicios, como, por ejemplo, el almacenamiento, la distribución y la entrega de las vacunas.
5. Programas de salud pública relacionados, por ejemplo:
 - Programas de detección y rastreo que incluyen pruebas de coronavirus, servicios de pruebas, servicios de seguimiento y rastreo, así como el desarrollo de aplicaciones de rastreo para la COVID-19.
 - Campañas de información y promoción.
 - Instalaciones de cuarentena.

Contratación pública de emergencia y suministro de bienes y servicios durante la pandemia del COVID

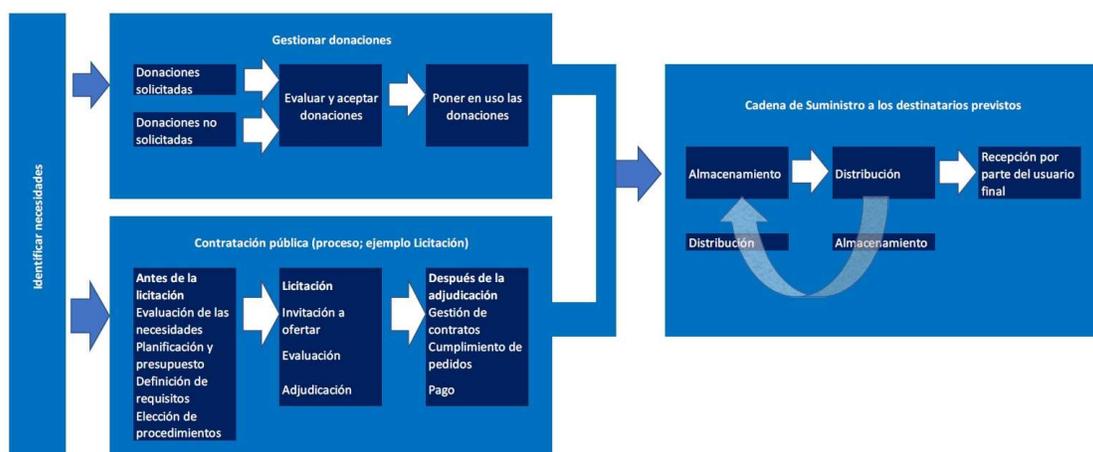
El siguiente diagrama muestra de forma simplificada los sistemas que se utilizan para adquirir bienes y servicios y para suministrárselos a los usuarios finales en situaciones de emergencia. Aunque incluye los procesos de contratación pública ordinarios, se ha ampliado para reflejar que muchos bienes y servicios han sido donados. Estas donaciones responden tanto a la escasez identificada a través de los modelos de respuesta a la pandemia como a donaciones no solicitadas.^[1] También incorpora elementos de la cadena de suministro, especialmente el almacenamiento y la distribución de mercancías, y llega hasta el punto final de recepción por parte del usuario previsto. Reconoce que es probable que los bienes se almacenen y distribuyan varias veces después de la recepción inicial, ya que se envían a unidades gubernamentales descentralizadas, además de pasar por diferentes niveles gubernamentales (por ejemplo, federal, estatal/provincial, local^[2]).

^[1] Para simplificar, el sistema no cubre la producción pública de bienes, que podría ser relevante en algunos casos.

^[2] En algunas EFS, el mandato de fiscalización solo cubrirá el sistema hasta el momento en que los bienes se transfieren a una entidad gubernamental regional. Después quedará bajo el mandato de un órgano de fiscalización regional. Las EFS deberán tener en cuenta este tipo de límites de competencias en función del contexto de cada país.

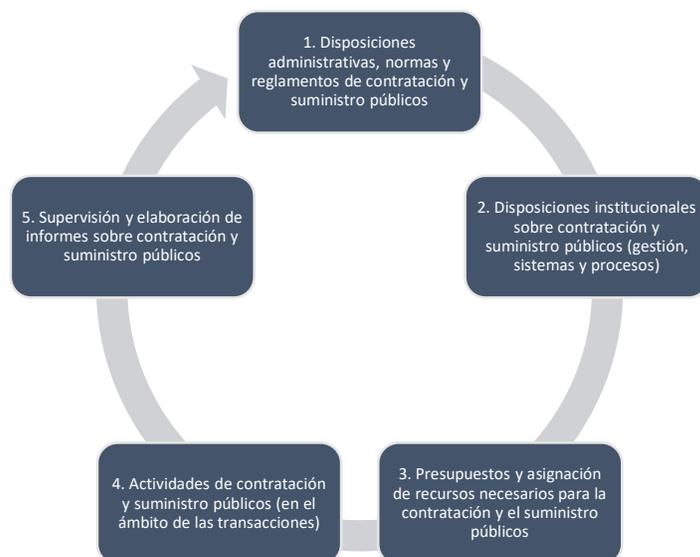
³ Análisis basado en las respuestas de 43 EFS de países en desarrollo.

⁴ El gasto relacionado con la COVID a través de paquetes socioeconómicos es objeto de una guía específica.



Dentro de este sistema, el **ciclo de contratación**⁵ tradicional, desde las actividades previas a la licitación hasta las posteriores a la adjudicación, constituye un componente importante. Sin embargo, como se indica más adelante, estos pasos se han modificado en muchos países para responder a la situación de emergencia.

Este banco de preguntas de auditoría adopta un enfoque integral al considerar el marco de valores de las adquisiciones y los suministros de forma global, en lugar de centrarse únicamente en cada uno de los actos concretos de adquisición y de suministro. Pretende plantear preguntas de auditoría orientativas que abarquen todos los sistemas de adquisición y suministro y todas las partes del marco de valores. Este marco de valores puede resumirse como sigue.



Las preguntas de auditoría de la lista ilustrativa están vinculadas a dos objetivos clave de auditoría relacionados con la contratación y el suministro públicos en situaciones de emergencia.

¿Hasta qué punto los marcos de cumplimiento (de contratación pública de emergencia, gestión de las donaciones y de los suministros) durante la COVID-19 aseguran la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión?

¿Han cumplido los responsables de la gestión con las leyes, las normas, los reglamentos y las decisiones administrativas aplicables en términos de transparencia, rendición de cuentas e inclusión en todo lo relacionado con la contratación pública de emergencia, la gestión de las donaciones y el suministro?

⁵ Componente del ciclo de contratación pública adaptado de <https://archive.open-contracting.org/2019/05/21/more-than-scandals-what-kenyas-audit-reports-reveal-about-risks-in-public-procurement/>

Para simplificar, este banco de preguntas de auditoría se divide en tres partes:

- A. Contratación pública de emergencia
- B. Identificación de las necesidades y gestión de las donaciones sanitarias
- C. Suministro a los destinatarios previstos

A. Contratación pública de emergencia

Para responder de forma eficaz a la pandemia del COVID, muchos gobiernos tuvieron que adquirir bienes y servicios a gran escala, de forma rápida y sin haberlo planificado. La vida de los pacientes, la seguridad de los trabajadores sanitarios de primera línea y la capacidad de mantener abiertos sectores clave de la economía dependían de que las contrataciones públicas se realizaran con rapidez. El tiempo también es un factor crítico en el desarrollo y la movilización de las vacunas. Un informe de la OCDE⁶ mostró la gama de respuestas en materia de políticas de contratación pública adoptadas por los gobiernos para agilizar la contratación durante la crisis:

- La mayoría de los países aplicaron las **normas establecidas para la contratación de emergencia**, con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de contratación pública o finanzas públicas. Estas se caracterizan por lo siguiente:
 - Los compradores públicos pueden negociar directamente con los posibles contratistas.
 - No hay requisitos de publicación previa ni de plazos ni número mínimo de candidatos que consultar.
 - El periodo de validez de la oferta es más corto, no se exigen garantías para licitar, los controles sobre la experiencia anterior de las empresas son más flexibles, se favorece la apertura electrónica/virtual de las ofertas.
- Algunos países **modificaron las normas existentes**, sobre todo, para elevar los límites máximos de los procedimientos de licitación simplificados o de la adjudicación directa de contratos.
- Algunos países **autorizaron un uso mayor de las plataformas de contratación electrónica**. Por ejemplo, se permitió a determinados organismos públicos que utilizaran los sistemas de pedidos electrónicos propios de la institución central de compras o se adjudicaron licitaciones a proveedores que no se habían registrado previamente en el sistema de contratación electrónica.
- Algunos países consideraron que las disposiciones previstas para la contratación de emergencia eran inadecuadas y **adoptaron nuevas normas de contratación pública** para luchar contra la epidemia, si bien limitaron su validez al tiempo estrictamente necesario para hacer frente a dicha emergencia.
- Otros países **excluyeron la adquisición de ciertos bienes del régimen general de contratación pública**, como los dispositivos médicos y los artículos de protección personal necesarios para la lucha contra el virus. Los compradores públicos pudieron adquirir estos artículos sin observar procedimientos formales de licitación, pero se reforzaron las normas de transparencia y de control de estos contratos.

Es posible que el marco de la contratación pública haya cambiado varias veces durante la crisis y que siga evolucionando. El auditor TAI debe entender bien cómo se han modificado los sistemas y controles de la contratación pública y de los suministros y cuáles son las implicaciones para la auditoría. Debe prestar especial atención a qué normas debían aplicarse en cada momento concreto

⁶ Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis, OCDE, 30 de julio de 2020

a las entidades auditadas específicas y comprobar si estas normas eran claras, coherentes y se comunicaron con eficacia.

Para profundizar en la importancia de la rendición de cuentas y el papel de las EFS, consultar ejemplos de buenas prácticas, los datos específicos de cada país y lo que pueden hacer los gobiernos y los donantes internacionales, véase el documento de International Budget Partnership (IBP)⁷.

Transparencia

1. ¿Se publicaron las leyes, los reglamentos y las medidas que regulan la contratación pública de emergencia y se puede acceder a ellos de forma pública y gratuita?
2. ¿Se ha previsto seguir un proceso transparente y consultivo a la hora de formular cambios en el sistema de contratación pública para emergencias?
3. ¿Identifica el marco de cumplimiento las circunstancias en las que se puede modificar el procedimiento ordinario previsto del marco o régimen de contratación sin dicho proceso consultivo (por ejemplo, para la tramitación urgente de adquisiciones)?
4. ¿Exige el marco de cumplimiento que se informe de manera transparente y oportuna de todas las modificaciones que se introduzcan en él?⁸
5. ¿Existen mecanismos adecuados para generar información fiable y oportuna que esté disponible para todas las partes interesadas a lo largo de las etapas o los procesos de las transacciones?
6. ¿La información disponible está al alcance de los sectores vulnerables o marginados de la población?⁹
7. ¿Toda la información que se publica y que está a disposición de las partes interesadas es gratuita? ¿Está en formatos abiertos y estructurados, de uso generalizado, no sujetos a derechos de propiedad, y que permitan realizar búsquedas y clasificar la información?
8. ¿Incluye la información publicada o disponible todas las subetapas de la fase previa a la licitación (evaluación de necesidades, planificación y elaboración de presupuestos, definición de requisitos, selección de procedimientos)?
9. ¿Se han publicado de forma oportuna los criterios de selección y la información del método de adjudicación antes de que se iniciara el proceso de contratación pública?
10. ¿La información publicada o disponible incluye todas las subetapas de la fase de licitación (convocatoria, evaluación y adjudicación)?
11. En el momento de la adjudicación, ¿la información publicada o disponible incluye una justificación clara con respecto a los criterios aprobados (en caso de no cumplirlos totalmente)?
12. Tras la adjudicación, ¿la información publicada o disponible incluye los contratos adjudicados, los anexos, los programas o los documentos de referencia?
13. Tras la adjudicación, ¿la información publicada o disponible incluye la identidad de todos los licitadores?
14. ¿La información publicada o disponible incluye todas las subetapas de la fase posterior a la adjudicación (gestión del contrato, cumplimiento del pedido y pago)?

⁷ International Budget Partnership (IBP) «Gestión de los fondos COVID: La brecha de la rendición de cuentas», mayo de 2021.

https://internationalbudget.org/covid/wp-content/uploads/2021/05/Report_Spanish-2.pdf

⁸ Por ejemplo, las modificaciones que introduzca un gobierno, por la situación de emergencia, en el marco de gestión de las contrataciones públicas o la introducción de un nuevo marco específico para la adquisición de vacunas.

⁹ Por ejemplo, puede que estos grupos no tengan acceso a Internet.

15. ¿Se publica o se facilita a tiempo la información sobre la celebración, el cumplimiento y la finalización del contrato?
16. ¿Se divulga o se facilita a tiempo la información relacionada con cualquier alteración del contrato o con sanciones, incluida la inhabilitación para futuras licitaciones?
17. ¿Incluye la información publicada o disponible los datos del patrimonio de los funcionarios que participan en los procesos de contratación pública?

Rendición de cuentas

18. ¿Las leyes, los reglamentos o las disposiciones administrativas de contratación pública vigentes proporcionan criterios claros para determinar en qué casos una adquisición determinada no debe seguir el proceso de contratación pública previsto de forma ordinaria?¹⁰
19. ¿El presupuesto nacional prevé límites máximos específicos para las actividades que han sido o pueden ser implementadas a través de un proceso de CPE?
20. ¿Las unidades presupuestarias reciben información fiable (relacionada con las CPE) sobre los límites máximos de contratación de forma previa, de acuerdo con la legislación y la normativa aplicables?
21. ¿Se establecieron controles exhaustivos de los compromisos de gasto y logran que estos compromisos se circunscriban a las asignaciones presupuestarias aprobadas?
22. ¿Existen mecanismos adecuados para garantizar que la rendición de cuentas es eficaz también en relación con los sectores vulnerables o marginados de la población?
23. ¿Existen mecanismos adecuados para garantizar que los bienes o servicios contratados han llegado a los beneficiarios previstos?
24. ¿Se ha establecido una división de funciones adecuada en todo el proceso de gasto (respecto a la gestión de la CPE) y se han determinado las responsabilidades correspondientes, tal y como se prevé en los marcos de cumplimiento aplicables?
25. ¿Existen disposiciones adecuadas y bien definidas para los controles internos, las auditorías internas y las auditorías externas de la contratación pública de emergencia?
26. ¿Los controles internos, las auditorías internas y las auditorías externas disponen de mecanismos jerárquicos claros y fiables en relación con los organismos de supervisión pertinentes? Esto incluye la posibilidad de denunciar cualquier sospecha de infracción, con indicios suficientes de veracidad, a las autoridades competentes, sin temor a sufrir represalias.
27. ¿Se han llevado a cabo los controles internos y las auditorías internas aplicables en la CPE analizada por la EFS?
28. ¿Se gestionan adecuadamente los riesgos relacionados con la seguridad de la información?

Inclusión

29. ¿Es inclusivo el marco de contratación pública de emergencia? ¿Ofrece igualdad de oportunidades y de acceso, incluso a los grupos vulnerables y marginados?
30. ¿Identifica el marco de contratación pública de emergencia los grupos que podrían considerarse vulnerables o quedar excluidos en el contexto de la contratación pública específica y toma medidas para incluirlos?

¹⁰ Dichos criterios podrían estar relacionados con el tipo de bienes, servicios o infraestructuras que se van a contratar, con la relevancia o la materialidad financiera de la contratación, con situaciones específicas de urgencia, con catástrofes o cuestiones de seguridad nacional, con la inexistencia de mercados, etc.

31. ¿Existen mecanismos para garantizar que los bienes o servicios contratados han llegado a los beneficiarios previstos de los sectores marginados y vulnerables?
32. ¿Garantizó el gobierno una participación adecuada de todos los sectores en la definición del marco de la contratación pública de emergencia?
33. ¿Prevé el marco de la CPE medidas contra el trato discriminatorio o la exclusión expresa de proveedores vulnerables en cualquiera de las subetapas de la fase previa a la licitación (evaluación de necesidades, planificación y elaboración de presupuestos, definición de requisitos, selección de procedimientos)?
34. ¿Prevé el marco de la CPE medidas contra el trato discriminatorio o la exclusión expresa de proveedores vulnerables en cualquiera de las subetapas de la fase de licitación (convocatoria, evaluación y adjudicación)?
35. ¿Prevé el marco de la CPE criterios de elegibilidad que incluyan a aquellos proveedores que puedan pertenecer a grupos vulnerables o estar radicados en regiones remotas o desfavorecidas?
36. ¿Prevé el marco de la CPE medidas contra el trato discriminatorio o la exclusión expresa de proveedores vulnerables en cualquiera de las subetapas de la fase posterior a la adjudicación (gestión del contrato, ejecución del pedido y pago)?
37. ¿En qué medida se dispone de datos suficientes, fiables y desglosados para que el gobierno pueda tomar decisiones basadas en pruebas sobre las necesidades de los sectores marginados y vulnerables?

B. Identificación de las necesidades y gestión de las donaciones sanitarias

En respuesta a la COVID-19, muchos gobiernos recibieron ofertas de equipos médicos, suministros, EPP y vacunas de diversas organizaciones nacionales e internacionales. Algunas se debieron a peticiones específicas de ayuda basadas en previsiones de escasez identificadas a través de modelos de respuesta a la pandemia; otras no fueron solicitadas. Al responder a estas ofertas —tanto a la ayuda solicitada como al resto—, los gobiernos deben garantizar la seguridad de los pacientes y de los profesionales sanitarios, utilizar los recursos sanitarios de forma eficiente y abordar los problemas derivados de la COVID-19. En una emergencia, los productos sanitarios donados pueden contribuir de forma esencial a la prestación de servicios básicos cuando los recursos gubernamentales y los suministros clave sean insuficientes. Sin embargo, también conllevan, entre otros, los siguientes riesgos:

- que se reciban fármacos y medicamentos falsificados o caducados;
- que los equipos médicos no cumplan la normativa vigente;
- que se suministren equipos médicos que el personal no esté capacitado para utilizar;
- que haya equipos médicos defectuosos o contaminados que no puedan ponerse en servicio de forma económica;
- que haya EPP que no cumplan la normativa aplicable;
- que se suministren vacunas que no hayan sido sometidas a suficientes ensayos médicos;
- que las vacunas no puedan distribuirse de forma segura debido a que se carece de la infraestructura necesaria para el almacenamiento en frío;
- que personas u organizaciones no autorizadas soliciten donaciones;
- que se produzcan casos de apropiación indebida y venta privada con ánimo de lucro de los bienes donados.

Para que las donaciones contribuyan de forma positiva a luchar contra la COVID-19, los gobiernos necesitan:

- Un **marco político** que establezca la responsabilidad general de la eficacia de las donaciones; que coordine la identificación de las necesidades y la solicitud de las donaciones; que especifique si se aceptarán donaciones no monetarias y en qué ámbitos generales; que establezca de forma inequívoca quién es el responsable de definir los procesos que se emplearán para poner en uso los bienes donados de forma segura y económica; que prevea las medidas necesarias para tratar los riesgos de fraude y corrupción relacionados con las donaciones.
- **Disposiciones institucionales** adecuadas para aplicar las medidas administrativas en todas las organizaciones afectadas. Estos acuerdos institucionales definirán los sistemas y procesos para los siguientes ámbitos.
- Un proceso para **identificar las necesidades** de respuesta a la pandemia, basado en hipótesis de planificación de los peores casos razonables, de modo que se puedan solicitar donaciones para cubrir las necesidades previstas, sin dejar de observar las normas médicas y técnicas aplicables.
- Un enfoque orientado a **solicitar donaciones**, por ejemplo, a donantes y organizaciones benéficas, hospitales y clínicas privados, personas y fabricantes pertinentes, tanto internacionales como nacionales.
- **Determinar qué donaciones se aceptarán**, teniendo en cuenta la necesidad identificada, las normas aplicables, la capacidad de poner en uso el bien y de utilizarlo de forma efectiva.
- **Destinar a su fin las donaciones aceptadas**, lo que implica pactar cómo se llevarán a cabo las medidas de descontaminación necesarias, la recogida y el transporte; observar los procedimientos ordinarios de aceptación, incluidos los controles de seguridad y de calidad; garantizar el suministro de consumibles auxiliares, y ofrecer los cursos de formación y la asistencia técnica que sean necesarios.

Una auditoría de cumplimiento de las donaciones en el ámbito de la sanidad deberá identificar los marcos políticos, normativos y de gobernanza para las donaciones, y evaluar en qué medida se aplicaron en la práctica. A continuación, se presentan algunas preguntas de auditoría orientativas. Las cuestiones relacionadas con la donación de vacunas se tratan por separado en el apartado III, más abajo.

Transparencia

1. ¿El gobierno ha difundido de forma transparente las normas administrativas y las directrices sobre la gestión de las donaciones sanitarias relacionadas con la COVID-19?
2. ¿Se han difundido públicamente cuáles podrían ser los peores casos razonables y las hipótesis de planificación correspondientes? ¿Se han publicado actualizaciones periódicas sobre estos?
3. ¿Incluye el marco político en sentido amplio mecanismos de denuncia para informar de las sospechas de solicitud fraudulenta de donaciones y de reventa de artículos donados para beneficio privado?
4. ¿Se han difundido, de forma transparente, los mecanismos de denuncia dentro de las organizaciones gubernamentales y entre el público?
5. ¿Se registró, clasificó e investigó la información comunicada por los denunciantes?
6. ¿Se hicieron públicos los programas de las donaciones solicitadas, incluidas las normas médicas y técnicas aplicables?
7. ¿Se han hecho públicos los criterios generales de aceptación de donaciones?

8. ¿Se identificó un punto central a través del cual se pudieran registrar y canalizar las donaciones de forma transparente?
9. ¿Se hicieron públicos los registros de las donaciones ofrecidas?
10. ¿Resultan accesibles estos registros públicos para los sectores de la población vulnerables o marginados?¹¹
11. ¿Se hicieron públicos los registros de las donaciones ofrecidas?
12. ¿Se hicieron públicos los motivos esgrimidos para rechazar donaciones importantes?

Rendición de cuentas

13. ¿Quedó claro qué organismos son los responsables de establecer las directrices administrativas y de coordinar los esfuerzos para aprovechar de forma óptima las donaciones en materia de sanidad?
14. ¿El marco político identificó campos amplios de la sanidad en los que se preveía escasez de recursos y en los que convenía obtener donaciones de bienes en lugar de donaciones financieras?
15. ¿El marco político estableció quiénes son los encargados de modelizar la pandemia y de definir las hipótesis de planificación?
16. ¿El marco político estableció quiénes son los responsables, dentro de la unidad de prestación de servicios, de identificar las donaciones sanitarias que se requerirán tomando como referencia los peores casos razonables, teniendo en cuenta las normas médicas y técnicas aplicables? ¿El proceso de identificación de las donaciones sanitarias necesarias se ha centrado en atender primero a los sectores de la población más vulnerables o marginados?
17. ¿El marco político estableció quiénes son los responsables de identificar a los donantes potenciales y de solicitar donaciones?
18. ¿El marco político estableció quiénes son los responsables de evaluar y aceptar las donaciones?
19. ¿El marco político estableció quiénes son los responsables de adoptar las medidas necesarias para poner en uso las donaciones aceptadas?
20. ¿Los responsables coordinaron los esfuerzos para aprovechar las donaciones sanitarias en todas las organizaciones afectadas? ¿Se han centrado esos esfuerzos en incidir primero en los sectores de la población más vulnerables o marginados?
21. ¿Prevén los responsables las necesidades a escala nacional basándose en hipótesis de planificación de los peores casos razonables, en el abastecimiento actual y en la aportación esperada de otras fuentes (contratación pública, producción pública, etc.)?
22. ¿Los responsables establecieron un sistema para identificar y agrupar las donaciones sanitarias necesarias que garantizara que las normas y técnicas aplicables estuvieran debidamente definidas? ¿La identificación de las donaciones sanitarias necesarias ha cubierto de forma plena los sectores vulnerables o marginados de la población?
23. ¿Los responsables han identificado los criterios generales que deben cumplirse y los organismos, departamentos o unidades a los que deben consultar antes de aceptar donaciones sanitarias?
24. ¿Los responsables aplicaron o establecieron sistemas apropiados para poner en práctica las donaciones aceptadas?

¹¹ Por ejemplo, puede que estos grupos no tengan acceso a Internet.

25. ¿Los responsables aplicaron o establecieron sistemas adecuados para supervisar si las donaciones en uso llegaron a los beneficiarios previstos?
26. ¿Se ha modelizado la evolución de la pandemia y se ha actualizado periódicamente para poder establecer las hipótesis de planificación de los peores casos? ¿La modelización y la actualización de la pandemia y de las hipótesis de planificación de los peores casos ha tenido en cuenta de forma plena a los sectores más vulnerables o marginados de la población?
27. ¿Los responsables identificaron las donaciones sanitarias necesarias en el ámbito de la unidad de prestación de servicios, teniendo en cuenta las normas médicas y técnicas aplicables, tras consultar con los encargados de aceptar y de utilizar las donaciones?
28. ¿Se agregaron y usaron las necesidades de la unidad de prestación de servicios para facilitar la coordinación de la solicitud de donaciones?
29. ¿Se elaboraron listas de posibles donantes, en las que se incluyen organizaciones de donantes y organizaciones benéficas, hospitales y clínicas privados, personas y fabricantes relevantes tanto nacionales como internacionales?
30. ¿Los responsables, si fue pertinente, se pusieron en contacto con los donantes potenciales, en relación con los artículos específicos que podrían suministrar (por ejemplo, en el caso de los fabricantes)?
31. ¿Se evaluaron las ofertas de donaciones en función de los criterios generales de aceptación de donaciones y se compararon con las normas médicas y técnicas aplicables definidas? Por ejemplo:
 - Los equipos se han fabricado de acuerdo con las normas relevantes sobre dispositivos médicos y pueden limpiarse y descontaminarse de forma eficaz.
 - La organización receptora cuenta con los recursos necesarios para inspeccionar y reparar completamente el equipo y para asegurarse de que supera las pruebas de seguridad eléctrica y de rendimiento especificadas por el fabricante.
 - La donación proporcionará una función clínica lo bastante valiosa como para justificar el tiempo y el coste de su puesta en servicio clínico.
 - El personal de la organización destinataria ha recibido o puede recibir formación sobre su uso seguro y eficaz.
 - Todo el equipo auxiliar y los consumibles necesarios se incluyen en la donación o se pueden obtener a un precio asequible.
32. ¿Los destinatarios de la donación adoptaron las medidas de descontaminación (en su caso), de recogida y de transporte necesarias?
33. ¿La unidad de prestación de servicios observó los procedimientos de aceptación aplicables?
34. ¿Se han adoptado medidas para que el personal reciba la formación necesaria, asistencia técnica continua y para que se le suministren los materiales consumibles auxiliares?

Inclusión

35. ¿Ha establecido el marco político responsabilidades para identificar a los grupos marginados y de riesgo, de modo que el impacto diferencial pueda ser modelado e incluido en las hipótesis de planificación?
36. ¿Se consultó a las organizaciones que representan a los grupos marginados y de riesgo, se les hizo partícipes de la elaboración de las hipótesis de planificación de respuesta a la pandemia o se les dio la oportunidad de presentar observaciones?
37. ¿El marco político especificó quién es el responsable de cerciorarse de que las donaciones lleguen a los beneficiarios previstos de los sectores marginados y vulnerables (cuando proceda)?

38. ¿El marco político especificó quién es el responsable de identificar las posibles carencias y de considerar las acciones adicionales necesarias para garantizar que los grupos marginados no se queden atrás, así como de prestar atención a las necesidades de los grupos más vulnerables?
39. ¿Identificaron los responsables a los grupos marginados y de riesgo y tuvieron en cuenta el impacto diferencial sobre ellos en los modelos e hipótesis de planificación de la pandemia?
40. A medida que avanzaba la pandemia, ¿se actualizó de forma periódica su impacto en los grupos marginados y de riesgo? ¿Se actualizó también la identificación de las necesidades y carencias sanitarias?

C. Suministro a los destinatarios previstos

Garantizar que los bienes adquiridos (vacunas, mascarillas, etc.) lleguen a los destinatarios previstos requiere tener en cuenta la **cadena de suministro**. Este concepto se refiere a la red de actividades y organizaciones que participan en la entrega de bienes o la prestación de servicios a los destinatarios previstos. Dado que el proceso de adquisición ha sido cubierto por las preguntas anteriores sobre contratación pública y donaciones, esta sección se referirá a las preguntas relacionadas con las fases posteriores a la adquisición de la cadena de suministro, es decir, el almacenamiento, la distribución y la entrega a los beneficiarios previstos de EPP, los productos auxiliares a las vacunas y otros bienes y servicios relacionados con las emergencias sanitarias¹²

Transparencia

1. ¿Incluye la normativa específica o el contrato aplicable en el contexto de la emergencia mecanismos para poner a disposición del público la información relacionada con el almacenamiento y la distribución de los bienes adquiridos/donados, desde la recepción inicial hasta la entrega a los beneficiarios previstos? ¿La información sobre la normativa disponible para el público resulta accesible a los sectores de la población vulnerables o marginados?¹³
2. ¿Son estos mecanismos coherentes en las diferentes jurisdicciones que puedan estar implicadas, desde la recepción inicial del bien (potencialmente a escala nacional) hasta la entrega a los beneficiarios previstos (a escala local)?
3. ¿Existe una normativa que, en caso de emergencia, exija que toda la información (relacionada con el almacenamiento y la distribución de los bienes adquiridos/donados, desde la recepción inicial hasta la entrega a los beneficiarios previstos) se publique a tiempo y sea fácilmente accesible para el público (incluidos los sectores de la población vulnerables o marginados) sin coste alguno?
4. ¿Prevé el gobierno una forma de controlar de forma pública y oportuna las diferentes instancias de almacenamiento y distribución de los bienes adquiridos/donados desde la recepción inicial (potencialmente a escala nacional) hasta el almacenamiento en el destino local, antes de la entrega a los beneficiarios previstos (a escala local)?
5. ¿Exige el marco de cumplimiento —en el contexto de la emergencia— que se informe de todos los cambios en el proceso de almacenamiento y distribución de los bienes

¹² También se denomina operaciones de despliegue. Vea *COVID-19 vaccination: supply and logistics guidance: Interim Guidance (febrero de 2021)*, Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF, <https://www.who.int/publications/i/item/who-2019-ncov-vaccine-deployment-logistics-2021-1>

¹³ Por ejemplo, puede que estos grupos no tengan acceso a Internet.

- adquiridos/donados de manera transparente y oportuna?
6. ¿Incluye la normativa específica o el contrato aplicable a los bienes y servicios adquiridos/donados criterios específicos para su entrega entre los beneficiarios finales?
 7. ¿Se ha elaborado un plan de entrega de los bienes adquiridos/donados mediante un proceso transparente y consultivo?
 8. ¿Prevé el gobierno algún mecanismo —en el contexto de la emergencia— para supervisar de forma pública y oportuna la entrega de los bienes adquiridos/donados a los beneficiarios previstos (a escala local)? ¿La información sobre el proceso de entrega está a disposición del público y pueden acceder a ella los sectores de la población vulnerables o marginados?
 9. ¿Identifica el marco de cumplimiento las circunstancias en las que no se pueden revelar los criterios de entrega de los bienes adquiridos/donados?
 10. ¿Exige el marco de cumplimiento que se informe de todos los cambios en los criterios o en el plan de entrega de los bienes adquiridos/donados —incluso en el contexto de la emergencia— de manera transparente y oportuna?
 11. ¿Tienen todas las partes interesadas libre acceso (en formatos abiertos y estructurados de uso generalizado, que no estén protegidos por derechos de propiedad, y que permitan realizar búsquedas o clasificar) a la información relacionada con la cadena de suministro posterior a la adjudicación de determinados contratos públicos de emergencia/adquisiciones (de acuerdo con las disposiciones legales que protegen la información sensible específica)? ¿Se extiende el libre acceso y formato al caso de los sectores de población vulnerables o marginados?
 12. ¿Existen riesgos relacionados con la seguridad de la información sobre el almacenamiento, la distribución y la entrega de bienes adquiridos/donados que se han gestionado adecuadamente?

Rendición de cuentas

13. ¿Incluye la normativa específica o el contrato aplicable a los bienes o servicios adquiridos/donados disposiciones o estipulaciones adecuadas de almacenamiento y distribución?
14. ¿Es aplicable a las diferentes instancias jurisdiccionales que deben cubrirse desde la recepción inicial del bien (potencialmente a escala nacional) hasta la entrega a los beneficiarios previstos (a escala local)? ¿Se tiene en cuenta de forma adecuada el caso de los sectores vulnerables o marginados de la población?
15. Alternativamente, ¿existen mecanismos de coordinación entre las jurisdicciones que participan en el proceso de almacenamiento y distribución de dichos bienes? ¿Se aplican estos mecanismos en una situación de emergencia?
16. ¿Las leyes, las normas o las directrices administrativas vigentes en materia de contratación pública establecen criterios inequívocos para determinar en qué casos la entrega de los bienes adquiridos/donados no debe basarse en los requisitos acordados?¹⁴
17. ¿Las leyes, las normas o las directrices administrativas vigentes en materia de contratación pública proporcionan criterios claros para determinar en qué casos el suministro de los bienes adquiridos/donados no debe disponer de un plan de entrega con

¹⁴ Dichos criterios podrían estar relacionados con el tipo de bienes, servicios o infraestructuras que se van a contratar, con la relevancia o la materialidad financiera de la contratación, con situaciones específicas de urgencia, con catástrofes o cuestiones de seguridad nacional, con la inexistencia de mercados, etc.

- los beneficiarios previstos?¹⁵ En esta situación, ¿cómo se garantiza que el proceso de entrega llegue a los sectores de la población más vulnerables o marginados?
18. En términos de presupuesto, ¿las jurisdicciones implicadas en el almacenamiento y la distribución de los bienes adquiridos/donados (a escala nacional y local) prevén límites presupuestarios máximos para dichas actividades? ¿Se mantienen estos límites en caso de emergencia?
 19. En cuanto al almacenamiento, la distribución y la entrega de los bienes adquiridos/donados en los diferentes niveles jurisdiccionales implicados:
 - a. ¿Reciben las unidades presupuestarias información fiable sobre los límites máximos de contratación de forma previa, de acuerdo con la legislación y la normativa aplicables?
 - b. ¿Se establecieron controles exhaustivos de los compromisos de gasto y logran que estos compromisos se circunscriban a las asignaciones presupuestarias aprobadas? ¿Siguen siendo aplicables estos controles y límites en caso de emergencia?
 - c. ¿Se ha establecido una división de funciones adecuada en todo el proceso de gasto y se han determinado las responsabilidades correspondientes, tal y como se prevé en los marcos de cumplimiento aplicables?
 - d. ¿Existen disposiciones adecuadas para los controles internos, las auditorías internas y las auditorías externas de las adquisiciones/donaciones públicas de emergencia?
 - e. ¿Los controles internos, las auditorías internas y las auditorías externas disponen de mecanismos jerárquicos claros y fiables en relación con los organismos de supervisión pertinentes? Esto incluye la posibilidad de denunciar cualquier sospecha de infracción, con indicios suficientes de veracidad, a las autoridades competentes, sin temor a sufrir represalias.
 20. En relación con la entrega, ¿existen mecanismos para garantizar que los bienes adquiridos han llegado a los beneficiarios previstos?
 21. ¿Se han observado los mecanismos de control interno y la auditoría interna aplicables al almacenar, distribuir y entregar los bienes adquiridos/donados en los diferentes ámbitos jurisdiccionales implicados en las adquisiciones específicas examinadas por la EFS? ¿Existen mecanismos para garantizar que la rendición de cuentas se ejerce también en relación con los sectores de la población más vulnerables o marginados?

Inclusión

22. ¿La distribución de los bienes adquiridos/donados en el contexto de la emergencia se basa en criterios inclusivos, de modo que se tiene en cuenta tanto las zonas remotas y como las cercanas a las ciudades o capitales más pobladas del país?
23. ¿El gobierno se ha asegurado de que el proceso de toma de decisiones relacionado con la distribución en el contexto de la emergencia (incluidos los criterios que se utilizarán) ha seguido un proceso participativo? ¿Se ha incluido a representantes de las diferentes regiones o zonas que cumplen los criterios de selección como usuarios finales de los bienes adquiridos/donados?
24. ¿En qué medida se dispone de datos suficientes, fiables y desglosados para que el gobierno pueda tomar decisiones basadas en pruebas sobre las necesidades de los sectores vulnerables?
25. ¿Han abordado las jurisdicciones implicadas en el proceso de distribución la falta de instalaciones de almacenamiento adecuadas tanto en los lugares remotos como en los cercanos?

¹⁵ Dichos criterios podrían estar relacionados con el tipo de bienes, servicios o infraestructuras que se van a contratar, con la relevancia o la materialidad financiera de la contratación, con situaciones específicas de urgencia, con catástrofes o cuestiones de seguridad nacional, con la inexistencia de mercados, etc.

26. ¿Identifica el marco de emergencia para la entrega de bienes adquiridos/donados los grupos de usuarios-beneficiarios que podrían ser vulnerables o quedar excluidos de la entrega de los bienes adquiridos en el contexto de las adquisiciones/donaciones específicas y toma medidas para incluirlos?
27. ¿El marco de emergencia para la entrega de bienes adquiridos/donados ofrece igualdad de oportunidades y acceso, incluso a los grupos vulnerables y marginados?
28. ¿Existen mecanismos para garantizar que los bienes adquiridos/donados han llegado a los beneficiarios previstos de los sectores marginados y vulnerables?
29. ¿El marco aplicable para la entrega de los bienes adquiridos/donados establece mecanismos de protección para evitar cualquier discriminación o exclusión expresa de los beneficiarios vulnerables que cumplen los requisitos?