



Serie especial sobre la COVID-19

Las notas de la serie especial, preparadas por expertos del FMI, pretenden ayudar a los países miembros a abordar los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en ellas son las de los autores y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

19 de mayo de 2020

Controles de la ejecución presupuestaria para mitigar el riesgo de corrupción en el gasto por la pandemia

Kubai Khasiani, Yugo Koshima, Abdoulaye Mfombouot y Ashni Singh¹

Debido a la pandemia de COVID-19, los países han intensificado el gasto y el gasto contingente para responder a las necesidades urgentes relacionadas con salvar vidas y medios de subsistencia. Para garantizar la eficacia de dicho gasto, es fundamental tomar consciencia de la vulnerabilidad a actos de malversación y de corrupción. Las medidas de gasto de emergencia en respuesta a la pandemia han diferido sensiblemente según el país, y para garantizar la eficacia de dicho gasto se requieren enfoques específicos diferentes en cada país. Aun así, hay algunas lecciones comunes, en particular para los países con capacidades institucionales limitadas y una gestión de gobierno fiscal débil, sobre todo en materia de sistemas de gestión de las finanzas públicas y prácticas de transparencia fiscal. A partir de las lecciones que ha dejado la crisis del ébola en 2014-2016, en esta nota se identifican medidas que podrían mitigar la vulnerabilidad a la corrupción, con especial hincapié en los controles de la ejecución presupuestaria.

I. INTRODUCCIÓN Y MENSAJES PRINCIPALES

En la edición de abril de 2020 de *Monitor Fiscal* se informa sobre la magnitud y la naturaleza de las medidas fiscales tomadas en todo el mundo en respuesta a la pandemia de COVID-19 en curso.² Debido a la urgencia de estas intervenciones para proteger la vida y los medios de subsistencia, los países deben «hacer lo que sea necesario» pero asegurarse de «guardar los recibos»³.

¹ Esta nota también se nutrió de los aportes realizados por Nazaneen Ali y Hunt La Cascia, funcionarios del Banco Mundial.

² Véase [Anexo 1, en versión digital, de la edición de abril de 2020 de Monitor Fiscal](#) y el observatorio de políticas [IMF COVID-19 Policy Tracker](#) para obtener más información sobre el gasto y otras medidas por país.

³ Gaspar, Lam y Raissi (2020). Políticas fiscales para contener el daño de la COVID-19.

«Guardar los recibos» es especialmente importante porque el gasto de emergencia suele ser vulnerable a la malversación de fondos y a actos de corrupción. Esto obedece a varios factores: la escala del gasto, que crea mayores incentivos para la búsqueda de rentas; la posibilidad de una intervención descoordinada de muchos actores, lo que puede dar lugar a ineficiencias y desvíos de fondos; la velocidad con la cual se identifican e implementan las intervenciones, lo que podría derivar en una relajación de los controles; una focalización deficiente o inexistente de las prestaciones y criterios poco claros o inaplicables para acceder a la ayuda, lo que podría complicar la implementación y derivar en abusos y solicitudes fraudulentas. La combinación de estos factores, agravada en particular por instituciones fiscales débiles, podría derivar en la malversación o mala gestión de los recursos públicos y menoscabar la calidad y eficacia de la prestación de servicios públicos.

Las medidas fiscales tomadas durante la pandemia de COVID-19 han tenido en las economías avanzadas una magnitud mucho mayor que en las economías emergentes y en desarrollo, y la mayor parte del gasto se ha destinado a asistir a personas y empresas que se han visto obligadas a reducir la actividad durante los confinamientos necesarios para limitar el contagio. Aun así, hay importantes lecciones que aprender de pandemias anteriores en las que el gasto se destinó esencialmente a atención de la salud. Esta nota se nutre, en parte, de la experiencia recogida durante el brote de la enfermedad causada por el virus del ébola en el período 2014-2016 y se centra en el contexto de países en desarrollo de bajo ingreso y Estados frágiles, si bien algunas de las lecciones que aquí se resaltan podrían aplicarse también a economías avanzadas y de mercados emergentes. Aquí se identifican medidas que podrían ayudar a mitigar la vulnerabilidad a la corrupción, con énfasis en la ejecución presupuestaria y los controles.⁴ Las principales observaciones incluyen:

- La ejecución presupuestaria debe llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente y conforme a las buenas prácticas, con activación de las cláusulas de emergencia cuando estén disponibles.
- La necesidad de una implementación ágil no implica abandonar los controles del marco de gestión de las finanzas públicas. Por el contrario, los controles deben adaptarse y simplificarse para garantizar un trabajo a tiempo sin comprometer las salvaguardias.
- Todas las transacciones, incluidas las transacciones que no implican erogación de efectivo y las transacciones apoyadas por socios para el desarrollo, deben registrarse para facilitar un mecanismo integral de seguimiento e información.
- En todo momento, se deben mantener registros de auditoría adecuados para facilitar los procesos de evaluación y valoración ex post.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FISCALES Y DE LOS CONTROLES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En muchos países, principalmente los países en desarrollo de bajo ingreso, la tarea de fortalecer las instituciones fiscales aún está en proceso. Entre las limitaciones clave se incluyen la debilidad de los centros de gobierno, la coordinación deficiente de las políticas y su ineficiente planificación, los sistemas fuertes de clientelismo político y la escasa capacidad en materia de recursos humanos y sistemas informáticos.⁵ En consecuencia, a menudo se carece de marcos fiscales eficaces, los marcos presupuestarios a mediano plazo no existen o están subdesarrollados, la credibilidad presupuestaria es baja y los controles de ejecución presupuestaria son inadecuados.⁶ La situación es especialmente difícil en los Estados frágiles, donde las debilidades institucionales son agudas y las capacidades básicas de gestión del gasto son muy limitadas.⁷ En

⁴ Esta nota complementa [Guardar los recibos: Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia](#).

⁵ Allen (2013).

⁶ Allen y otros (2017).

⁷ FMI (2017).

tales contextos, las prioridades han sido fortalecer las capacidades de preparación del presupuesto anual, los sistemas básicos de pago para facilitar la ejecución del presupuesto, la consolidación de recursos líquidos y la preparación de informes fiscales básicos pero integrales y oportunos.

Muchos de estos desafíos se observaron durante el brote de ébola en el período 2014-2016. Como es bien sabido, la principal lección que dejó ese episodio se relaciona con la importancia de que la comunidad internacional proporcione apoyo financiero rápido, masivo y coordinado para detener la propagación de la enfermedad tanto en los países afectados como en el mundo. Las lecciones también incluyen cómo reducir las posibilidades de corrupción (recuadro 1).

En el caso de la actual pandemia de COVID-19, la situación se complica más debido a los confinamientos generalizados y el distanciamiento social obligatorio. Una menor presencia física del personal en los ministerios de Hacienda y los departamentos de finanzas de los ministerios competentes y otros organismos de ejecución del gasto podría menoscabar los controles tradicionales diseñados para conseguir la segregación de tareas. En la situación actual, ha aumentado inevitablemente la utilización de la tecnología a distancia para el procesamiento de transacciones. Para reducir al mínimo la malversación de recursos, los países deben, por lo tanto, tomar las medidas adecuadas para abordar los desafíos y mitigar los riesgos de corrupción en lo que respecta al gasto relacionado con la pandemia mientras elaboran e implementan la respuesta a la COVID-19.

RECUADRO 1. EL BROTE DE LA ENFERMEDAD DEL VIRUS DEL ÉBOLA

El brote de la enfermedad del virus del ébola en 2014-2016 en tres países de África Occidental (Guinea, Liberia y Sierra Leona) y en el período 2017-2019 en la República Democrática del Congo causó más de 13.000 muertes. En Sierra Leona y Liberia, las actividades realizadas por el gobierno fueron vulnerables a actos de corrupción, originados en las siguientes situaciones:

- **Concentración de recursos en fondos extrapresupuestarios.** Durante el brote del ébola, los fondos externos con frecuencia se administraron mediante fondos extrapresupuestarios que quedaron fuera de los controles presupuestarios. Son ejemplos el Fondo Fiduciario Nacional del Ébola en Liberia y el Fondo Nacional de Respuesta al Ébola en Sierra Leona. Ambos fueron gestionados por organismos improvisados de respuesta a la crisis que se analizan a continuación.
- **El control de los recursos a cargo de organismos improvisados y fragmentados creados en respuesta a la crisis.** Por ejemplo, en Sierra Leona se establecieron 17 entidades provisionales para administrar los fondos y las iniciativas relacionados con el brote de ébola, además de los ministerios existentes y los gobiernos locales. La creación de estas entidades parece haber obedecido a un forcejeo entre diversos socios para el desarrollo y organismos del gobierno. La institución máxima de auditoría identificó irregularidades en más del 90% del gasto efectuado por una de estas entidades, que surge de auditorías realizadas semestralmente cuyos informes se publican aproximadamente tres meses después del período al que se refieren los datos. Estas entidades improvisadas plantean un desafío para la rendición de cuentas. Asimismo, existieron únicamente por un período temporario, competían con las responsabilidades de los ministerios existentes y fragmentaban la coordinación con los socios para el desarrollo.
- **Adquisición de suministros médicos al margen de los controles centralizados.** Durante el brote de ébola, la adquisición de algunos insumos esenciales estuvo a cargo de cada centro de salud, que tenía poco poder de negociación. Dado que muchos proveedores cerraron sus puertas, los pocos que quedaban a menudo intensificaron la presión para que los procesos de adquisición fueran competitivos y los pagos se hicieran en efectivo, pese a estar prohibidos por las reglamentaciones que regían las adquisiciones y la gestión de las finanzas públicas. Ante la ausencia de directrices claras y prácticas, hacer frente a esa presión dificultaba las adquisiciones diarias y generaba riesgos de corrupción así como problemas de suministro y de rendición de cuentas. Por ejemplo, varios centros de salud en zonas rurales de Liberia no tenían más alternativa que aceptar las condiciones de los proveedores, pero la institución

máxima de auditoría consideró que dicho gasto era ilegal y exigió a los médicos que reembolsaran el dinero.

- **Ausencia de verificación ex post del gasto relacionado con el brote de ébola** Los gobiernos implementaron programas para abastecer de alimentos a los hogares en cuarentena. Estos programas no fueron objeto de un seguimiento adecuado. En Sierra Leona, la institución máxima de auditoría no pudo identificar a las personas que se pretendía beneficiar con varios desembolsos para ayuda alimentaria. Al mismo tiempo, programas similares apoyados por socios para el desarrollo estaban equipados con un sistema de rastreo que permitía la verificación de los beneficiarios. Los programas gubernamentales de transferencias monetarias también se distribuyeron entre varios organismos con distintas modalidades y, en ocasiones, poca transparencia, tales como prestaciones para participar en actividades relacionadas con el brote de ébola. En Liberia, la institución máxima de auditoría comprobó que no había normas escritas para programas de prestaciones de este tipo implementados por tres organismos. En cambio, como ejemplo de una buena práctica, en los programas de transferencias monetarias a hogares muy pobres en Sierra Leona, los beneficiarios recibieron una tarjeta SIM de telefonía móvil y un código único para el proceso de inscripción, con el apoyo de los socios para el desarrollo.

Fuentes: Ross (2017), Audit Service Sierra Leone (2015), y General Auditing Commission Liberia (2015).

III. CONTROLES DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Un problema común en muchos países radica en la poca eficiencia de los procedimientos y los controles de la ejecución presupuestaria, en especial las adquisiciones, los controles de compromisos de recursos, el procesamiento de facturas y las autorizaciones de pago. Estos puntos débiles a menudo derivan de la propia inercia institucional, más que de limitaciones técnicas o de infraestructura. En Somalia, por ejemplo, en pocos meses fue posible desarrollar un proceso de control de compromisos de recursos que combinaba el sistema de información para la gestión financiera con funciones básicas y una autorización centralizada. La mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso tienen la infraestructura y los recursos necesarios para implementar controles básicos del gasto, pero los avances a menudo se ven entorpecidos por la existencia de procesos burocráticos, y en ocasiones redundantes, que requieren múltiples firmas manuales en cada transacción. Un sistema de esas características se presta fácilmente a la evasión de controles. En concreto, el gobierno debe tomar medidas para mitigar la malversación del gasto y los problemas de vulnerabilidad a la corrupción mediante medidas en las siguientes áreas:

Preservar la integridad del sistema de adquisiciones

El proceso de adquisiciones públicas relacionadas con la COVID-19 debe buscar un equilibrio entre acelerar los procesos de compra y de entrega de bienes y prestación de servicios a quienes los necesitan, por un lado, y evitar la corrupción y el derroche, por el otro.⁸ Para lograrlo, deben considerarse las siguientes medidas:

- **Elaborar directrices claras o implementar reglas para las adquisiciones de emergencia cuando se activan cláusulas de emergencia previstas en la legislación vigente.** Las leyes de adquisiciones sancionadas recientemente, incluidas las de países en desarrollo de bajo ingreso, habitualmente prevén excepciones a los requisitos estándar del proceso de adquisición en caso de emergencia. Si el gobierno decide activar tales disposiciones, se necesitan directrices claras o reglas de implementación para asegurar una aplicación coherente, en especial en los países en desarrollo de bajo ingreso, muchos de los cuales no hubiesen elaborado tales directrices o reglas antes de la crisis. También son necesarios para evitar problemas de rendición de cuentas después de la crisis, pues suelen imponerse sanciones y la restitución

⁸ Véase [Open Government Partnership \(2020\)](#).

de fondos cuando se considera que tales disposiciones han sido mal aplicadas (recuadro 1). En **Sudáfrica**, la Instrucción del Tesoro Nacional emitida en respuesta a la COVID-19 activa procesos excepcionales para las adquisiciones realizadas en respuesta a la emergencia nacional. Estos procedimientos apuntan a facilitar las adquisiciones de artículos identificados a precios previamente acordados, garantizando la seguridad del suministro e impidiendo compras realizadas en un arranque de pánico o mediante maniobras fraudulentas. Estos también incluyen requisitos de información sobre adquisiciones de emergencia.

- **Establecer controles centrales ex ante de las adquisiciones de emergencia en gran escala.** Esta medida tiene por objetivo reducir la oportunidad de que los proveedores especulen con los precios y aprovechen procesos de adquisición no competitivos. Esto puede lograrse al centralizar las compras de emergencia bajo la supervisión de los organismos reguladores. En **Sudáfrica**, la adquisición de suministros médicos en respuesta a la COVID-19 está centralizada en el equipo conjunto formado por el Departamento de Salud y el Tesoro Nacional, que es el organismo regulador.
- **Introducir precios estandarizados para dispositivos médicos susceptibles de manipulación de precios.** En **Filipinas**, el Departamento de Salud fija precios minoristas sugeridos para los medicamentos y los insumos médicos esenciales que escasean en el mundo.
- **Facilitar controles ex-post mediante la publicación de todas las adquisiciones de emergencia en un sitio web.** No se debe eximir a las adquisiciones de emergencia de los requisitos de apertura y transparencia, lo que incluye el acceso público a la información sobre adquisiciones en tiempo real. Para ello, es preciso publicar información en un sitio web de proceso electrónico de adquisiciones. En **Armenia**, en el sitio web «e-gov» se publica en forma detallada información sobre todas las compras a un único proveedor, incluidos insumos médicos durante el brote de la COVID-19. **Rwanda** publica en su sitio web para procesos electrónicos de adquisición información actualizada sobre los planes de compras de los hospitales desde el inicio de la COVID-19. **Ucrania** ha creado un módulo en una plataforma electrónica que presenta información detallada sobre todas las adquisiciones de emergencia relacionadas con la COVID-19.
- **Garantizar un alto grado de detalle de la información publicada sobre todas las adquisiciones relacionadas con la COVID-19.** Divulgar información detallada ayuda a reducir los incentivos de corrupción y facilita la verificación y la auditoría. Como mínimo, debe publicarse la siguiente información para todas las adquisiciones relacionadas con la COVID-19: 1) toda desviación de los procedimientos normales de adquisición; 2) justificación para el uso de mecanismos no competitivos; 3) convocatoria y presentación de ofertas; 4) evaluación de las ofertas y adjudicación de los contratos; 5) fechas, horas, precios de los contratos, descripción de los artículos adquiridos y comprobantes de recibo; y 6) identidad de los contratistas e información sobre los propietarios efectivos de las empresas contratistas.

Mantenimiento de controles adecuados para evitar gastos no autorizados

- **Aplicar controles de los compromisos de fondos para gastos relacionados con la COVID-19.** El gobierno debe asegurar que se apliquen controles de compromisos de fondos para evitar que el gasto relacionado con la COVID-19 provoque irregularidades financieras y genere atrasos en los pagos. Idealmente, tales controles deben realizarse a través del sistema de información para la gestión financiera. Si dicho sistema no tiene una funcionalidad adecuada, o no se aplica en todos los organismos, el gobierno debe establecer un proceso alternativo en el cual, por ejemplo, se realiza un pedido en línea, y su autorización y registro se centralizan en el Ministerio de Hacienda mediante el sistema de información para la gestión financiera o en planillas de cálculo. En particular, el gobierno debería establecer controles específicos de los gastos para adquisición de insumos médicos, que es un punto débil comúnmente en los sistemas de control (recuadro 2).

RECUADRO 2. CONTROLES ESPECÍFICOS DE LOS COMPROMISOS DE FONDOS PARA ADQUISICIÓN DE INSUMOS MÉDICOS

Podrían considerarse las siguientes medidas, de ser necesario, para fortalecer el control de compromisos para la adquisición de insumos médicos para responder a la COVID-19:

- **Ampliar los controles de compromisos para incluir el gasto de hospitales en áreas remotas.** Para esto solo debe agregarse un ingreso adicional de datos cuando el Tesoro envía fondos a las cuentas bancarias de estos hospitales. En **Sudáfrica**, las instituciones médicas envían una solicitud de compromiso de fondos a un equipo conjunto formado por el Tesoro Nacional y el Departamento de Salud para que lo autoricen.
- **Centralizar la autorización de compromisos cuando los organismos médicos no tienen acceso al sistema de información para la gestión financiera.** Para evitar saturar la actividad del Tesoro, dicha autorización central debería aplicarse a un número limitado de organismos fundamentales que realicen adquisiciones médicas al por mayor, como una unidad centralizada de adquisiciones o almacenes gubernamentales de medicamentos, los que no son comunes en los países en desarrollo de bajo ingreso y suelen estar fuera del sistema de información para la gestión financiera. Puede solicitarse en línea que el Tesoro autorice el compromiso de fondos, que posteriormente es registrado por el Tesoro en el sistema de información para la gestión financiera.

Fuente: Tesoro Nacional de Sudáfrica, Circular MFMA n°. 101

- **Realizar la aprobación y el registro de compromisos de fondos y de facturas a través del sistema de información para la gestión financiera.** Los países deben garantizar que los gastos se procesen a través del sistema de información para la gestión financiera. Para exigir la utilización de dicho sistema, el Tesoro podría considerar rechazar el procesamiento de órdenes de pago para los que no existen en el sistema registros de compromisos y facturas. Como parte de la respuesta al COVID-19, varios países están acelerando la implementación del sistema de información para la gestión financiera. **Santo Tomé y Príncipe** está facilitando la implementación de un sistema de información para la gestión financiera como parte del proyecto de respuesta a la COVID-19 con apoyo de los socios para el desarrollo. Si un país no tiene el sistema de información para la gestión financiera con la funcionalidad adecuada, debe considerar la posibilidad de comenzar a desarrollar un sistema simple en línea con funciones específicas, que pueda concretarse en unos pocos meses. En **Eswatini** tardaron unos pocos meses en desarrollar y poner en funcionamiento un sistema de rastreo de facturas, en el cual se registraron más de 200.000 facturas en menos de un año.
- **Establecer controles sobre los fondos extrapresupuestarios en respuesta a la COVID-19.** Varios países en desarrollo de bajo ingreso ya han establecido fondos especiales en respuesta a la COVID-19, que reciben recursos tanto internos como externos y con los cuales se financia el gasto para diversas medidas relacionadas con la COVID-19. Dichos fondos suelen considerarse necesarios para cumplir los requisitos fiduciarios de los socios para el desarrollo o evitar que la excesiva complejidad de los procesos presupuestarios internos impida dar una respuesta rápida. Si bien en el plano ideal todo el gasto relacionado con la COVID-19 debe salir de partidas presupuestarias, si se decide establecer tales fondos deben tomarse las siguientes medidas para evitar que se utilicen indebidamente⁹:
 - Establecer un único fondo con mecanismos de supervisión que incluyan al Ministerio de Hacienda Como se indica en el recuadro 1, crear múltiples fondos u organismos improvisados en respuesta a la crisis sin mecanismos de supervisión claros crea problemas de rendición de cuentas. A fin de garantizar que el organismo de supervisión del fondo tenga conocimientos sobre gestión de las finanzas públicas, su composición debe incluir una fuerte representación del Ministerio de Hacienda. **Sudáfrica** creó un Fondo de Solidaridad como único fondo de respuesta a la COVID-19, que se rige por un consejo en el que participa el Ministro de Hacienda.
 - **Someter los fondos a los controles financieros del Ministerio de Hacienda.** Es necesario centralizar los controles del gasto para examinar y aprobar los compromisos y los pagos sin demora. En **Kenya**, el reglamento sobre el Fondo de Respuesta de Emergencia a la COVID-19 aplica las normas generales de gestión de las finanzas públicas, incluidas las disposiciones sobre el control de compromisos. A fin de garantizar la implementación de los controles de la ejecución presupuestaria, se ha designado al Tesoro Nacional como administrador del fondo.

⁹ Allen, R. y D. Radev (2010) presentan una descripción de los fondos extrapresupuestarios y de medidas para fortalecer la gestión y rendición de cuentas de estos fondos en un contexto más amplio.

- **Publicar datos financieros detallados sobre los fondos en los estados financieros del gobierno:** Como se analiza a continuación, los fondos deben exponerse en los estados financieros del gobierno aun cuando tengan carácter extrapresupuestario. Como en el caso de las adquisiciones, debería presentarse un mayor grado de detalle sobre los fondos en respuesta a la COVID-19 en los datos financieros y las cuentas que se publican. En **Gambia**, los estados financieros del gobierno tienen un anexo donde se exponen datos sin procesar del sistema de información para la gestión financiera con el nivel más detallado de clasificaciones económicas.
- **Fortalecer la autorización de pagos mediante la verificación de la entrega de bienes y la prestación de servicios.** Dicha verificación es especialmente importante para garantizar la legalidad de los pagos para adquisiciones relacionadas con la COVID-19. Podría ser útil contratar a un especialista para la inspección de la entrega, por ejemplo, de insumos médicos, para cuya verificación se requieren conocimientos técnicos especializados (véase el siguiente apartado). En los países en desarrollo de bajo ingreso, el Tesoro (en el sistema anglófono) o los contadores públicos designados en organismos por el Tesoro (en el sistema francófono) habitualmente centralizan la autorización de pago. No debe autorizarse el pago a menos que se establezcan registros de las «constancias de entrega» al momento de inspeccionarse la entrega.
- **Establecer controles centrados en el procesamiento de facturas y pagos a cargo de entidades fuera del sistema de información para la gestión financiera.** En principio, esto requiere que el gasto de entidades extrapresupuestarias, que habitualmente no están conectadas al sistema de información para la gestión financiera, se canalice a través del presupuesto o esté bajo el control del Tesoro. En **India**, los controles de las entidades paraestatales extrapresupuestarias han sido posibles centralizando el procesamiento de facturas y pagos en el Ministerio de Hacienda. Solo se fijan topes de gasto para estas entidades, que no reciben desembolsos en sus cuentas bancarias. Si dicha centralización no es factible, una opción sería exigir informes frecuentes (por ejemplo, semanales) de transacciones, combinados con un sistema de desembolsos por tramos según el cual el siguiente desembolso siguiente no se realice hasta que el Tesoro verifique ex post la regularidad de las transacciones informadas.
- **Fortalecer la transparencia de la información de las facturas para las principales transacciones.** Publicar la información de las facturas es particularmente útil para las adquisiciones realizadas en virtud de acuerdos marco sin contratos individuales o cuando las adquisiciones se realizan sin documentación específica. Para complementar la transparencia en las adquisiciones de emergencia analizadas precedentemente, podría tenerse en cuenta la publicación en el sitio web del gobierno de las facturas de transacciones relacionadas con la COVID-19 que superen determinados límites.
- **Eliminar la duplicación de aprobaciones y controles de compromisos, facturas y pagos.** Si bien los gobiernos exigen la utilización de los sistemas de información para la gestión financiera a fin de procesar facturas y pagos, deberían considerar opciones para eliminar la duplicación de aprobaciones y controles manuales. Esto ayudaría a simplificar el proceso, manteniendo al mismo tiempo salvaguardias adecuadas. Para este fin, los países deberían tomar medidas para simplificar los procesos de las actividades. Esto reviste particular relevancia durante el confinamiento por la COVID-19, que dificulta la aplicación de procesos basados en documentación física. Esto no significa flexibilizar los controles o no aplicarlos, todo lo cual debería evitarse. En **India**, el Ministerio de Hacienda dejó sin efecto los procesos de autorización engorrosos para los programas de transferencias monetarias, reemplazándolos por una planilla de cálculo que debe cargarse en el sistema de gestión de las finanzas públicas. En **Liberia**, durante el brote de ébola, los pagos de salarios a los trabajadores de la salud se agilizaron automatizando la liquidación de sueldos gracias al desarrollo de un sistema informático sencillo.
- **Fortalecer la conciliación bancaria para identificar irregularidades ex post.** La conciliación bancaria, que compara y concilia los registros contables en el sistema de información para la gestión financiera con los estados de cuentas bancarias, es fundamental no solo para asegurar la exactitud de los registros sino para detectar transacciones irregulares o no autorizadas. Realizar la conciliación bancaria dentro de un plazo oportuno es una tarea muy difícil para los países donde el proceso no está automatizado. En tales casos, podría darse prioridad a la conciliación bancaria de gastos relacionados con la COVID-19 a fin de permitir informes y auditorías oportunas. Estos países deberían también evaluar la contratación de personal administrativo adicional para acelerar el proceso de conciliación (por ejemplo, Eswatini).

Mantenimiento de la cadena de suministro y de la gestión de inventario

- **Establecer el control centralizado de la cadena de suministro de insumos médicos.** En el contexto de escasez mundial de insumos médicos, los gobiernos deben apuntar a centralizar los controles sobre el suministro y la distribución de insumos médicos para hospitales, lo que incluye concentrar los controles del gasto y las funciones de información en un organismo con acceso al sistema de información para la gestión financiera y personal contable. Dicho control central a menudo exige conocimientos de especialistas de salud que posiblemente deban obtenerse del sector privado o de socios para el desarrollo. En **Rwanda**, la adquisición y distribución de productos médicos están centralizadas en la institución de salud pública (Rwanda Biomedical Center), con apoyo de los socios para el desarrollo.
- **Desarrollar un sistema de seguimiento de la ayuda en especie.** Las situaciones de emergencia, especialmente en los países en desarrollo de bajo ingreso, a menudo implican cantidades significativas de ayuda en especie (por ejemplo, alimentos u otros productos básicos donados para su distribución a comunidades vulnerables u hogares en cuarentena). Los programas de asistencia en especie resultan ser vulnerables a robo y contrabando en varios países, independientemente del nivel de ingresos. El contrabando de la asistencia en especie provocará un despilfarro del gasto e irregularidades financieras. En **Mozambique, Zimbabwe** y otros países, los programas de asistencia alimentaria en respuesta a la COVID-19 con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos cuentan con un sistema de rastreo que supervisa la entrega de alimentos a los beneficiarios finales. Un sistema de ese estilo habitualmente incluye el establecimiento de puntos de entrega en comunidades donde está emplazado el personal del programa y la verificación de beneficiarios a través de comprobantes electrónicos o tarjetas de identificación con código de barras. Si dicha infraestructura informática y logística no está disponible, el gobierno debe al menos entregar los productos directamente, por ejemplo al responsable de la comunidad a cambio de una lista de beneficiarios. Sobre la base de dicha lista, las auditorías internas y las auditorías externas ex post pueden verificar si los beneficiarios efectivamente recibieron los artículos.¹⁰ Otros controles básicos que deben establecerse para artículos no alimentarios incluyen el garantizar que los bienes para distribución gratuita estén identificados de manera indeleble para evitar su robo y venta. El gobierno debe publicar la información detallada de la ayuda en especie recibida y distribuida, junto con los resultados de la verificación, en un anexo de las cuentas del gobierno o informes anuales sobre la asistencia prestada. Estas medidas deben también aplicarse a los programas de asistencia alimentaria que adoptan la forma de subvenciones para importadores o minoristas de alimentos.

Verificación de las transacciones relacionadas con la pandemia a través de auditorías internas y externas

- **Realizar auditorías externas más frecuentes para verificar el gasto relacionado con la pandemia.** Dichas auditorías pueden ser realizadas por la institución máxima de auditoría o por la firma de auditoría que esta última designe. En **Liberia**, las auditorías externas del Fondo Fiduciario del Ébola se realizaron con frecuencia trimestral, aun cuando el ciclo de auditoría usual es anual. En países con capacidad de auditoría más desarrollada, podrían considerarse auditorías más frecuentes. A medida que avanza la crisis, la frecuencia y el grado de detalle de las auditorías podrían adaptarse teniendo en cuenta la experiencia de las auditorías anteriores. Para ello es preciso compartir con los auditores, en forma continua, información detallada sobre los beneficiarios. En **Senegal**, se ha permitido que la institución máxima de auditoría tenga acceso al sistema de información para la gestión financiera para que pueda disponer de toda la información sobre las transacciones del gobierno y definir mejor los registros de auditoría. En **Corea del Sur**, se compilan diariamente las estadísticas detalladas sobre un programa de subsidios en respuesta a la COVID-19 y se distribuyen internamente dentro del gobierno, y la institución máxima de auditoría recibe información continuamente. En países con infraestructura informática limitada, el tema del grado de detalle, el alcance y

¹⁰ La ausencia de un listado de beneficiarios fue la razón principal por la cual el Servicio de Auditoría de Sierra Leona no pudo verificar la entrega de alimentos a los beneficiarios finales en su auditoría del Fondo de Respuesta de Emergencia al Ébola.

la frecuencia de los informes debe ser tema de consulta entre el Ministerio de Hacienda, la institución máxima de auditoría y los organismos de ejecución.

- **Presentar informes de auditoría interna y externa a un organismo conjunto integrado por representantes gubernamentales y no gubernamentales.** Como práctica general, los resultados de las auditorías externas deberían ser examinados por el Parlamento¹¹. Sin embargo, en países donde el Parlamento tiene capacidad limitada para cumplir una función de supervisión independiente, podría considerarse el establecimiento de un foro conjunto formado por el gobierno, la sociedad civil y los socios para el desarrollo, a fin de aportar un nivel adicional de supervisión.
- **Aumentar la transparencia de los resultados de las auditorías internas cuando los auditores internos realizan auditorías de verificación.** Dado que los resultados de la auditoría interna deben informarse fundamentalmente a la alta dirección de las instituciones de auditoría, sus requisitos de transparencia son diferentes de los resultados de la auditoría externa. En una situación habitual, los informes de auditoría interna normalmente no son publicados en un sitio web, a excepción de algunos países¹². Sin embargo, en los países donde las funciones de auditoría interna están centralizadas¹³ y tienen más capacidad que los auditorías externas, puede asignarse al auditor interno la realización de una verificación más detallada de las medidas tomadas en respuesta a la COVID-19 (por ejemplo, **Gambia**¹⁴). En tales casos, los informes de auditoría deben publicarse en un sitio web del gobierno y ser examinados por el Parlamento y por los grupos de interés del mismo modo que las auditorías externas analizadas precedentemente.
- **Mantener prácticas sólidas de transparencia y de gestión de las finanzas públicas.** En general, es crucial establecer prácticas sólidas de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión de las finanzas públicas para contrarrestar la vulnerabilidad a actos de malversación y corrupción. La transparencia en todo el proceso de planificación, identificación, ejecución y evaluación de las respuestas a la pandemia pueden reducir estas vulnerabilidades y mejorar la rendición de cuentas. En el recuadro 3 se presentan recomendaciones adicionales.

RECUADRO 3. RECOMENDACIONES ADICIONALES SOBRE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En otras notas de la Serie Especial sobre la COVID-19 se han presentado recomendaciones para asegurar que los sistemas de gestión de las finanzas públicas permitan una correcta implementación de las medidas tomadas en respuesta a la pandemia. Entre las recomendaciones importantes para enfrentar la vulnerabilidad a la corrupción se incluyen las siguientes:

- Utilización sensata y transparente de las asignaciones presupuestarias de contingencia;
- Transparencia en la utilización de disposiciones de gasto de emergencia, reasignaciones y transferencias de asignaciones presupuestarias;
- Aprobación de presupuestos complementarios para nuevos recursos que no puedan ser aprobados por la autoridad ejecutiva;
- Seguimiento minucioso de los flujos de caja del gobierno y supervisión;
- Utilización de transferencias electrónicas de fondos y sistemas de liquidación bruta en tiempo real para el desembolso seguro de los fondos;

¹¹ “Guardar los recibos: Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia. Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

¹² La unidad del Ministerio de Salud que implementa las medidas tomadas en respuesta a la COVID-19 con el apoyo de los socios para el desarrollo ha firmado un memorándum de entendimiento con la Dirección de Auditoría Interna sobre las auditorías del gasto relacionado con la pandemia.

¹³ El auditor interno centralizado puede recibir otra denominación dependiendo de las tradiciones en materia de gestión de las finanzas públicas. En las tradiciones anglófonas, suele denominarse Departamento de Auditoría Interna, en tanto que en las tradiciones francófonas se habla de Oficina del Inspector General o Inspección General.

- Realizar un seguimiento e informar de las medidas de respuesta de emergencia;
- Evaluación de riesgos y clara rendición de cuentas de las medidas extrapresupuestarias, incluidos préstamos y garantías;
- Consolidación de los recursos líquidos en la Cuenta Única de Tesorería;
- Utilización de diversas técnicas de digitalización para verificar las condiciones para acceder a los programas de transferencias monetarias.

Asimismo, a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la respuesta a la COVID-19, lo que también ayudaría a mitigar la vulnerabilidad a actos de malversación y corrupción, los países deben:

- **Garantizar un examen parlamentario y la autorización legal de las políticas adoptadas**, asegurando así que las políticas estén sujetas al examen del poder legislativo y cumplan con las leyes.
- **Especificar en el presupuesto las medidas relacionadas con la crisis con criterios claros de admisibilidad**, lo que aportaría claridad ex ante a la implementación de las medidas además de facilitar la verificación ex post de cumplimiento.
- **Consultar a los principales grupos de interés en lo que respecta al diseño y la focalización de las medidas relacionadas con la crisis**, de modo de promover la inclusión en el diseño de las medidas de respuesta pero, al mismo tiempo, ayudar a evitar situaciones de duplicación y omisión.
- **Hacer un seguimiento de todos los gastos mediante el presupuesto y canalizar el financiamiento de los donantes a través del presupuesto**, lo que también ayuda a asegurar una visión integral de todas las intervenciones que se están realizando.
- **Aplicar las normas internacionales de transparencia para implementar las medidas fiscales extrapresupuestarias**, dado que estas últimas están especialmente asociadas con importantes riesgos fiscales.
- **Informar a los ciudadanos** de las medidas relacionadas con la crisis, lo que incluye sus fundamentos y los requisitos para acceder a las prestaciones; esto permite poder llegar más fácilmente a los posibles beneficiarios y permitir que estos sepan cuáles son los requisitos para acceder a las prestaciones.
- **Informar periódicamente sobre la implementación** de operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias.
- **Involucrar a la sociedad civil en el seguimiento y la supervisión parlamentaria de la implementación de las medidas relacionadas con la crisis.**

Fuentes: Notas sobre *Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*; *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*; *Managing Fiscal Risks under Fiscal Stress*; *Government Cash Management under Fiscal Stress*; y *Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies*

- Allen, R. 2013. "Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries". En *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, editado por M. Cangiano, T. Curristine y M. Lazare. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional
- Allen, R. y D. Radev. 2010. "Extrabudgetary Funds". Notas técnicas y manuales del Departamento de Finanzas Públicas (FAD), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher y R. Ray. 2017. "Medium-Term Budget Frameworks in Selected Sub-Saharan African Countries. IMF Working Paper 17/203, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Audit Service Sierra Leone. 2015. «Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds». Freetown.
- Gaspar, V., R. Lam y M. Raissi. 2020. Políticas fiscales para contener el daño de la COVID-19 IMFBlog, 15 de abril.
- General Auditing Commission Liberia. 2015. "Auditor General's Report on the National Ebola Trust Fund." Monrovia.
- Instituto de Auditores Internos 2012. *Transparency of the Internal Audit Report in the Public Sector*. Altamonte Springs, FL.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2017. *Building Fiscal Capacity in Fragile States*. Washington DC.
- Open Government Partnership. "A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement". Washington DC.
- Ross, E. 2017. "Command and Control of Sierra Leone's Ebola Outbreak Response: Evolution of the Response Architecture". *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 372 (1721).