

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS E INCLUSIÓN EN EL USO DE LOS FONDOS DE EMERGENCIA PARA LA COVID-19

Obtención acelerada de recursos

El contexto

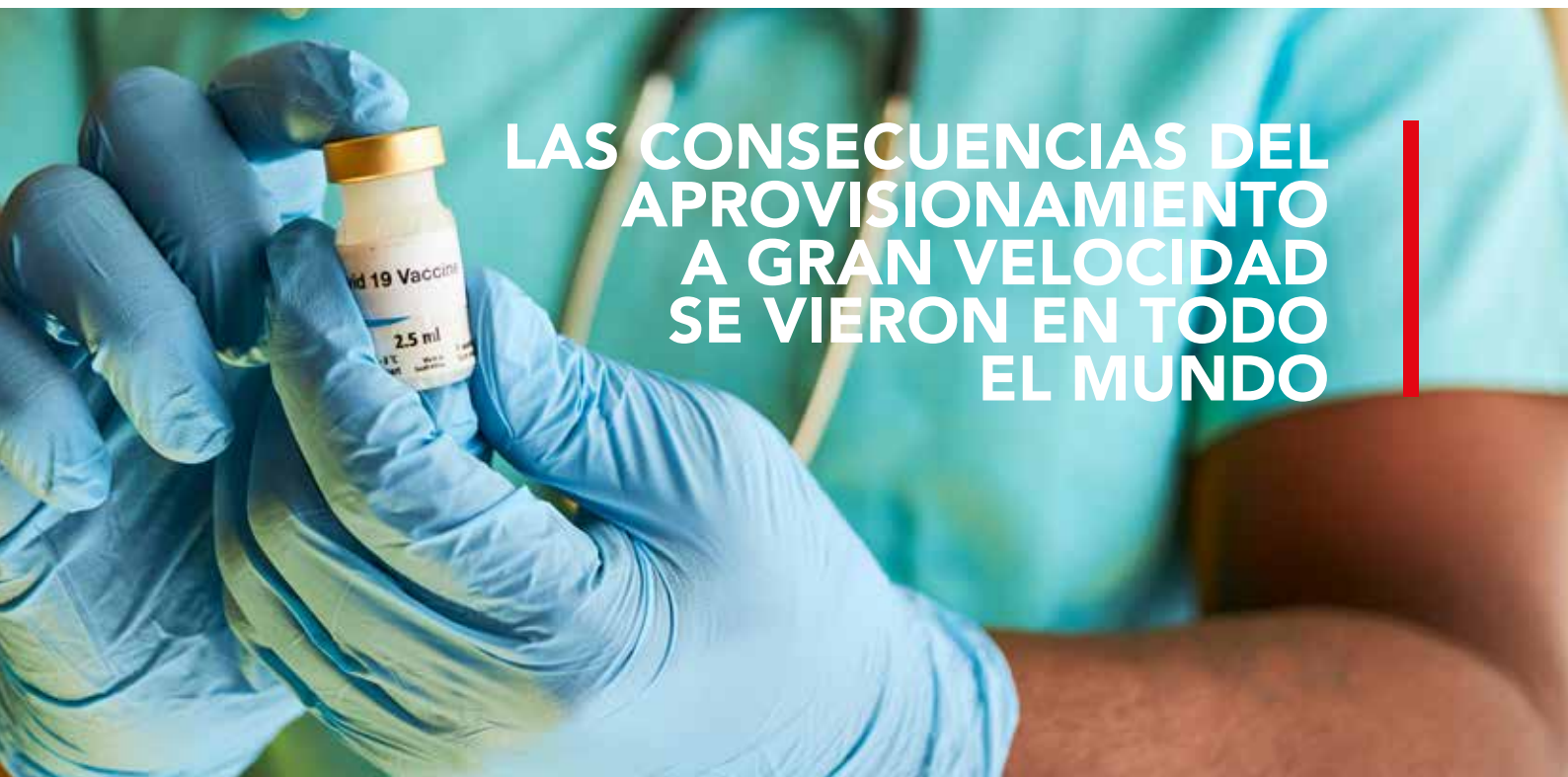
La pandemia de la COVID-19 ha creado una demanda sin precedentes de bienes urgentes y con frecuencia, de salvamento. Desde suministros médicos, como equipos de protección personal (EPP) y ventiladores, hasta vacunas, la necesidad de adquirirlos aceleradamente, a menudo dominó la respuesta del sector público a la pandemia. Los gobiernos, tanto a nivel local como nacional, tuvieron que reaccionar de manera extremadamente rápida para satisfacer esta demanda. Como suele ocurrir con frecuencia, la necesidad de aceleración puede generar un mayor riesgo de corrupción y fraude, y puede dar lugar a una ausencia significativa de transparencia (RECORD s.f.).

Los riesgos

Las consecuencias del aprovisionamiento a gran velocidad se vieron en todo el mundo: desde la inflación de precios de los suministros urgentes y la adjudicación de contratos a proveedores desconocidos o sin experiencia, hasta altas tasas de fraude y corrupción (Wright and Darby 2020). Esto no es nada nuevo: la evidencia de crisis anteriores, como fue el caso del huracán Katrina y el brote de ébola, ha demostrado que el fraude y la corrupción abundan durante las emergencias (World Justice Project s.f.). En una época en la que se cree que la deuda pública mundial alcanzó el 98% del producto interno bruto (PIB) a fines de 2020 (Gaspar et al. 2021), la mala administración del dinero público y, a veces, su despilfarro en contratos de adquisición pública constituye un resultado indeseable y excesivamente costoso.

La respuesta

A medida que la pandemia de la COVID-19 se extendía, los gobiernos de todo el mundo por lo regular se apoyaban en marcos de emergencia nuevos o existentes, con el fin de eludir los canales regulares de contratación pública y acelerar así el proceso. Si bien esto es comprensible dadas las circunstancias, una contratación acelerada suele ir en detrimento de otros principios críticos de la adquisición pública, como son la transparencia y la competitividad. Es importante destacar que los marcos de emergencia deben ser medidas temporales: mantenerlos vigentes pasada la crisis, aumenta los riesgos para la contratación pública en tanto cuanto los actores comienzan a adaptarse a reglas más laxas que desplazan la transparencia a un segundo plano.



LAS CONSECUENCIAS DEL
APROVISIONAMIENTO
A GRAN VELOCIDAD
SE VIERON EN TODO
EL MUNDO

Ejemplos

Jurisdicción	Marco de emergencia para la contratación pública
UNIÓN EUROPEA	En abril del año 2020, la Comisión Europea publicó una guía sobre adquisición pública de emergencia relacionada con la crisis de la COVID-19 (Comisión Europea 2020). Dicha guía permitió, por ejemplo, una reducción de los “plazos o fechas de entrega para acelerar los procedimientos abiertos o restringidos”, al mismo tiempo resultó en adjudicaciones directas a un “operador económico preseleccionado” bajo determinadas circunstancias. Esto constituye una divergencia significativa con respecto a los procesos de adquisición transparentes y abiertos que, por lo regular, exige la UE. Es importante destacar que la guía establece que estos procedimientos acelerados solo se deben utilizar para “cubrir la brecha en tanto se encuentran soluciones más estables”.
REINO UNIDO	En marzo del año 2020, el Gobierno del Reino Unido publicó una Nota de política de adquisiciones para permitir a las autoridades realizar contrataciones más rápidas y con menos requisitos. Dicha nota permite a las autoridades públicas, por ejemplo, otorgar adjudicaciones directas para determinados bienes o servicios cuando “no hay competencia por razones técnicas”, pero únicamente bajo determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando “no existe una alternativa o un sustituto razonable disponible”. La guía también permite marcos temporales reducidos para el proceso abierto de licitación. No obstante, todavía persisten ciertas salvaguardas, entre las que cuales figura que las autoridades contratantes deben “mantener una justificación por escrito” y, aun cuando los plazos se pueden establecer de acuerdo con las necesidades, deben ser “razonables y proporcionados”.
INDIA	Algunas jurisdicciones pueden tener múltiples fuentes preexistentes de política o legislación de adquisiciones, así como marcos de emergencia que las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) deben tener en cuenta a medida que se desarrolla una crisis. En la India, la Ley de enfermedades epidémicas de 1987 contiene disposiciones que les permiten a las autoridades “tomar medidas especiales y prescribir reglamentos” para “prevenir el brote de dicha enfermedad o su propagación (Gobierno de la India, 1897). El Manual de Adquisición de Bienes 2017 contiene ciertas excepciones en relación con los procesos de adquisición regular, como permitir a las autoridades “omitir la calificación de los licitadores” para ahorrar tiempo (Gobierno de la India 2017). El Plan Nacional de Gestión de Desastres 2019 permite a las autoridades “realizar adquisiciones de emergencia de provisiones” (Gobierno de India 2019). También existe una política y legislación local relevante, como el Manual de compras de tiendas del Gobierno de Kerala de 2013, que también hace posible eludir ciertos procesos al tiempo que garantiza que se mantenga un registro del “motivo de dicha decisión” (Gobierno de Kerala 2013).

Las salvaguardas

Estas políticas y marcos son fundamentales para permitirles a las EFS llevar a cabo auditorías de cumplimiento, ex post. Con frecuencia, proporcionan marcos legislativos y normativos claros dentro de los cuales los auditores pueden determinar en qué medida se cumplieron ciertos procedimientos de emergencia. Este proceso, por lo regular, exige que los auditores emitan juicios sobre los límites de flexibilidad de cada marco, tal y como determinar si se proporcionó una justificación suficiente y hasta qué punto existían alternativas adecuadas a las decisiones tomadas. Es importante señalar también que algunos países crearon marcos durante la pandemia cuya intención era mantener altos niveles de transparencia, lo que demuestra que la contraposición entre eficiencia y aceleración no necesariamente es inevitable. Por ejemplo, [la agencia de adquisiciones de Colombia creó nuevos recursos](#) para asegurar que, a pesar de la necesidad de rapidez, la

transparencia y la rendición de cuentas permanecieran al frente de la respuesta (Colombia Compra Eficiente 2020).

Adquisiciones aceleradas

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO por sus siglas en inglés) llevó a cabo [una investigación sobre la contratación pública durante la pandemia](#) utilizando una serie de reglamentos, entre los cuales figuraba el marco mencionado anteriormente (Oficina del Gabinete 2020), junto con otros códigos de conducta que determinan, por ejemplo, los requisitos necesarios para que los ministros declaren conflictos de interés (Contraloría y Auditoría General 2020). El informe indicó que no había documentación adecuada que explicara por qué se habían elegido ciertos proveedores y cómo se mitigaron los riesgos derivados de la falta de un proceso competitivo. Este tipo de auditoría puede ayudar a proporcionar una comprensión más clara de la adherencia del Gobierno a la política establecida al momento de realizar adquisiciones aceleradas proporcionando, al mismo tiempo,

información sobre la eficacia de estos marcos de emergencia para satisfacer las necesidades de la crisis y proteger los fondos públicos de una mala gestión.

La Oficina del Auditor General de la República de Fiji (2020) realizó una auditoría de cumplimiento sobre los diversos aspectos de la respuesta del Gobierno a la pandemia. El informe encontró que la adquisición de recursos, tales como equipo médico y EPP, se manejó en gran medida de acuerdo con los procesos y políticas relevantes, pero señaló que todavía hay oportunidades para "mejorar la rendición de cuentas de los fondos asignados". Por consiguiente, estas auditorías pueden ser vistas tanto como una forma de evaluar el cumplimiento de las políticas existentes para las adquisiciones de emergencia, como también una oportunidad para asegurar que los futuros marcos de emergencia se adapten mejor a la crisis en cuestión. Así, por ejemplo, aún cuando algunos aspectos de los procesos de adquisiciones deberán pasarse por alto en aras de la rapidez, no obstante, deben persistir ciertas salvaguardas de transparencia para asegurar que los fondos públicos estén protegidos incluso en los momentos más inciertos (Hayman 2020).

Referencias

Bleetman, R. and Metcalfe, A. (2020), *Nuevos modelos de contratación pública: una herramienta para la recuperación sostenible*. Descargable en <https://www.accaglobal.com/my/en/professional-insights/pro-accountants-the-future/New_models_public_procurement.html>, consultado el 28 de abril de 2021

Burnett, M. (2020), 2020 – Auditoría de adquisiciones – *Ayudar a garantizar que el dinero público se gaste bien en la crisis* [artículo del sitio web], <<https://www.eipa.eu/procurement-audit-helping-to-ensure-public-money-is-well-spent-in-the-crisis/>>, consultado el 28 de abril de 2021.

Oficina del Gabinete (2020), *Nota de política de adquisiciones – Respondiendo a la COVID-19*. Nota informativa PPN 01/20, marzo <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873521/PPN_01-20_-_Responding_to_COVID19.v5_1_.pdf>, consultado el 26 abril de 2021.

Compra eficiente de Colombia (2020), *Compras de emergencia: enfoque digital de la COVID-19 de Colombia* [artículo del sitio web] <<https://www.digitalbuyingguide.org/en/case-studies/emergency-buying-colombias-digital-approach-to-covid-19/>>, consultado el 26 Abril de 2021.

Contralor y Auditor General (Reino Unido) (2020), *Investigación sobre adquisición gubernamental durante la pandemia de la COVID-19* <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Investigation-into-government-procurement-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>>, consultado el 26 de abril de 2021.

Comisión Europea (2020), *Guía de la Comisión Europea en el uso del marco de adquisición pública en situaciones de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19* <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN)>, consultado el 26 de abril de 2021.

Gaspar, V., Lam, R., Mauro, P. y Raissi, M. (2021), *El apoyo gubernamental es crucial a medida que los países se apresuran en la vacunación* [artículo del blog del FMI] <<https://blogs.imf.org/2021/01/28/El-apoyo-gubernamental-es-crucial-en-la-carrera-de-los-paises-hacia-la-vacunacion/>>, consultado el 26 de abril de 2021.

Gobierno de la India (1897), *Ley de las enfermedades epidémicas 1897* <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15942/1/epidemic_diseases_act%2C1897.pdf>, consultado el 26 Abril de 2021.

Otros recursos útiles

- Michael Burnett, Instituto Europeo de Administración Pública (2020) – *Auditoría de adquisiciones: ayudando a garantizar que el dinero público sea bien gastado en la crisis* (European Institute of Public Administration (2020) – *Procurement Audit – Helping Ensure Public Money is Well Spent in the Crisis*)
- Contralor y Auditor General (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido) (2020) – *Investigación sobre adquisición pública durante la pandemia COVID-19* (Investigation into Government Procurement during the COVID-19 Pandemic)
- Jasmine Kendall et al. (Asociación de Contratación Abierta) (s.f.) – *Respuestas de adquisiciones globales a la COVID-19: Cómo actuar mejor en una emergencia* (Global Procurement Responses to COVID-19: How to do Better in an Emergency)
- Gavin Hayman (Asociación de Contratación Abierta) (2020) – *Adquisiciones de emergencia para la COVID-19: compra rápida, abierta e inteligente* (Emergency Procurement for COVID-19: Buying Fast, Open and Smart)
- Oficina del Auditor General de la República de Fiji (2020) – *Informe de auditoría sobre auditorías de cumplimiento relacionadas con la respuesta a la COVID-19*. (Audit Report on Compliance Audits Relating to COVID-19 Response)
- Rachel Bleetman y Alex Metcalfe (ACCA) (2020) – *Nuevos modelos de adquisición pública*. (New Models of Public Procurement)

Gobierno de la India (2017), *Manual para la adquisición de bienes 2017* <https://doe.gov.in/sites/default/files/Manual%20for%20Procurement%20of%20Goods%202017_0_0.pdf>, consultado el 26 Abril de 2021.

Gobierno de la India (2019), *Plan de gestión de desastres nacionales* <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ndmp-2019.pdf>>, consultado el 26 Abril de 2021.

Gobierno de Kerala (2013), *Manual de compras para almacenes* <<https://kerala.gov.in/documents/10180/2d39e4d8-2c86-4898-97d5-030c58d19de0>>, consultado el 26 Abril de 2021.

Hayman, G. (2020), *Adquisiciones de compras para la COVID-19: compras rápidas, abiertas e inteligentes* [artículo del sitio web], 25 de marzo <<https://www.open-contracting.org/2020/03/25/emergency-procurement-for-covid-19-buying-fast-open-and-smart/>>, consultado el 26 Abril de 2021.

Kendall, J., Petheram, A., George, S. y Stirling, R. (s.f.) *Respuestas para la adquisición global para la COVID-19: Cómo actuar mejor en una emergencia* <<https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/10/OI-OCP-Lecciones-respuestas-para-la-adquisicion-global.pdf>>

Oficina del Auditor General de la República de Fiji (2020), *Informe de auditoría sobre auditorías de cumplimiento referentes a la respuesta ante la COVID-19* <<http://www.oag.gov.fj/wp-content/uploads/2020/12/Audit-report-on-covid-19-response.pdf>>, consultado el 26 Abril de 2021.

RECORD (Reducción de los riesgos de corrupción mediante datos (s.f.), *Adquisición de emergencia durante la Covid-19* <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD_Transparency-in-Emergency-Procurement.pdf>, consultado el 26 Abril de 2021.

Proyecto mundial de justicia (s.f.), *Corrupción y pandemia de la COVID-19* <<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Corruption%20Design%20File%20V4.pdf>>, consultado el 26 Abril de 2021.

Wright, T, y Darby, S. (2020), *La COVID-19 ha creado condiciones dentro de las cuales la corrupción en las adquisiciones de salud puede florecer. He aquí la manera como la Contratación Abierta puede ayudar* [artículo del sitio web], 7 July <<https://www.transparency.org.uk/covid-19-has-created-conditions-which-corruption-health-procurement-can-flourish-heres-how-open>>, consultado el 26 Abril de 2021.