



Serie Especial sobre la COVID-19

Las notas de la Serie Especial son elaboradas por expertos del FMI para ayudar a los países miembros a hacer frente a los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

17 de agosto de 2020

Fondos creados en respuesta a la pandemia de COVID-19

Fazeer Rahim^a, Richard Allen^a, H el ene Barroy^b, Laura Gores^a y Joseph Kutzin^b

Departamento de Finanzas P ublicas, Fondo Monetario Internacional

Departamento de Financiación y Gobernanza de Sistemas Sanitarios, Organización Mundial de la Salud

Frente a la pandemia de COVID-19, muchos países han reprogramado los presupuestos, activado reservas de contingencia y adoptado presupuestos complementarios. Para movilizar recursos adicionales y acelerar el gasto de emergencia, muchos también han creado fondos extrapresupuestarios (FEP) dedicados especialmente a la COVID-19. Esta nota examina los motivos de la creación de esos fondos y describe una base de datos de más de 40 fondos compilada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Documenta la naturaleza diversa de esos fondos y analiza los riesgos que los fondos pobremente diseñados pueden acarrear para la gestión financiera pública (GFP). Por último, indica cómo mejorar el diseño y la gestión de los fondos COVID-19 para mejorar su eficiencia, transparencia y rendición de cuentas¹.

I. INTRODUCCIÓN

Más de 40 países han creado fondos para respaldar la respuesta general a la crisis de la COVID-19, en su mayoría extrapresupuestarios. La lista abarca países con tradiciones administrativas y de GFP, marcos jurídicos y niveles de ingreso diferentes (véase el [gráfico 1](#)). Algunos crean y usan fondos extrapresupuestarios frecuentemente en tiempos normales: por ejemplo, para el mantenimiento de carreteras y la financiación de la salud y la seguridad social (Kutzin *et. al.*, 2010). En otros, la creación de fondos COVID-19 marca una ruptura frente al enfoque más unificado de presupuestación y gasto².

¹ Los autores agradecen a Federica Margini (consultora de la OMS) por la asistencia con la encuesta, y a Anjali Garg, Vivek Ramkumar y Sally Torbert de International Budget Partnership (IBP) por las útiles observaciones y sugerencias.

² En Azerbaiyán y Uruguay, por ejemplo, el gasto de las entidades extrapresupuestarias (más allá de los fondos de seguridad social) puede representar 15 y 30% del PIB, respectivamente. En otros países, como Colombia y México,

Gráfico1. Fondos COVID-19 a nivel mundial



Fuente: Encuesta de la OMS realizada en marzo de 2020 y revisiones documentales en mayo y junio del mismo año. Cabe señalar que la encuesta y los análisis documentales quizá no haya capturado todos los fondos activos, ya que las modalidades operativas continúan evolucionando y se encuentra en constante definición y precisión. El anexo 1 contiene una descripción más detallada de los fondos COVID-19 mencionados en este estudio, así como una descripción de la metodología empleada.

Nota: En ningún caso debe entenderse que las fronteras, los colores, las denominaciones o cualquier otra información contenida en los mapas de esta publicación reflejan la posición del Fondo Monetario Internacional con respecto a la situación jurídica de ningún territorio ni la conformidad o disconformidad de la institución con dichas fronteras.

La creación de estos fondos responde a diversos motivos. Entre ellos, cabe mencionar la necesidad de: i) establecer un control y una gestión centralizados de las medidas vinculadas a la COVID-19; p. ej., en la Oficina de Presidencia; ii) movilizar y mancomunar recursos públicos y privados, algo que posiblemente no permitan las prácticas presupuestarias regulares; iii) reunir diferentes sectores y gobiernos regionales y locales afectados por la pandemia para facilitar la ejecución del gasto de emergencia; iv) racionalizar o evitar algunos pasos de los procesos de presupuestación, gasto o contratación pública que, aun siendo necesarios en épocas normales, pueden obstaculizar la respuesta a la crisis; y v) separar el gasto destinado a la COVID-19 de otros gastos con fines de transparencia financiera y rendición de cuentas, y generar un rastro de auditoría claramente definido.

Aun así, por razones lógicas, los FEP suelen estar considerados como una alternativa subóptima. En general, las decisiones importantes sobre políticas deben tomarse como parte de un proceso presupuestario unificado y exhaustivo que asegure la coherencia y aplique disciplina fiscal en todos los estratos. La creación de un FEP puede fragmentar la formulación y ejecución de políticas y opacar las operaciones fiscales del gobierno. Además, si no existen salvaguardias sólidas, la existencia de FEP con autoridad de gasto independiente puede diluir la rendición de cuentas y debilitar el control fiscal, creando significativos riesgos fiscales y vulnerabilidades frente a la corrupción. Por estas razones, el Fondo Monetario Internacional (FMI) generalmente desaconseja la proliferación de esos fondos (Allen y Radev, 2006).

Esta nota sostiene que, si bien lo excepcional de la situación podría justificar el uso de FEP, corresponde diseñarlos y administrarlos con cuidado. La exhaustiva encuesta de la OMS pone de relieve la diversidad de los enfoques que han adoptado los gobiernos para responder a la pandemia de COVID-19 mediante FEP. Aunque sería prematuro extraer lecciones de estas experiencias, la nota examina los beneficios

representa menos de 1% del PIB. En África subsahariana, va de 1 a 7% del PIB (los datos son de 2018 y están tomados de las Estadísticas Financieras Públicas (EFP) del FMI: <https://data.imf.org/GFS>).

de crear estos fondos como alternativa a los actuales mecanismos de presupuestación y ejecución para responder a la crisis, y los problemas y los riesgos de los fondos pobremente diseñados —con marcos jurídicos débiles y gobernanza opaca, y sin mecanismos de declaración definidos de antemano— en términos de la transparencia y la rendición de cuentas, particularmente en un momento en que los gobiernos están incrementando rápidamente el gasto³. Esta nota provee una guía sobre cómo diseñar y manejar estos fondos, incluida la necesidad de desmontarlos una vez superada la crisis.

II. ¿POR QUÉ FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS?

Antes de la llegada de la COVID-19, los FEP ya habían sido utilizados por muchos países de todos los niveles de desarrollo. Un FEP puede definirse como un conjunto de cuentas o una entidad pública dedicada a *transacciones financieras, a menudo con mecanismos bancarios e institucionales particulares, que no figuran en la ley anual de presupuesto del Estado* (Allen y Radev, 2006). Excluidos los fondos sanitarios y de la seguridad social, los FEP representan alrededor de 15% del gasto del gobierno central en varias economías avanzadas, de ingreso medio y bajo, o casi 50% si se incluyen los fondos de la salud y la seguridad social⁴. Entre los ejemplos cabe mencionar los fondos con propósito especial (como los fondos COVID-19), los fondos para el desarrollo, los fondos de ahorro, los fondos de negociación de títulos y los fondos de inversión.

Varios factores han contribuido a su popularidad. Entre los argumentos generales para establecer FEP figuran las demoras, rigideces y otras deficiencias de los sistemas presupuestarios existentes y el hecho de que no están obligados a satisfacer todos los requisitos de los beneficiarios del gasto público; los beneficios que la asignación específica de recursos aporta en materia de previsibilidad de financiamiento y de rendición de cuentas (argumento utilizado para justificar la existencia de fondos de seguridad social y fondos para carreteras; véanse Potter 2005; Cashin *et al.* 2017); y las posibles mejoras de eficiencia cuando se agrupan y ejecutan conjuntamente intervenciones complementarias, y se simulan las condiciones del mercado privado mediante la creación de organismos gubernamentales con estructuras de gestión y mecanismos de rendición de cuentas bien organizados.

En el contexto de la crisis de la COVID-19, muchos de estos factores han cobrado importancia. Los gobiernos han respondido buscando medidas que permitan programar y desembolsar los fondos con mayor rapidez de lo que sería posible mediante un proceso presupuestario convencional, con procedimientos de ejecución y contratación pública simplificados⁵. El sistema presupuestario, especialmente en el caso de muchos países de ingreso bajo, se enfrenta a problemas de escasez de capacidad y vulnerabilidad en materia de gobernanza, que pueden estar mejor atendidos si el FEP está sujeto a normas más estrictas de transparencia y rendición de cuentas. Dado que muchos fondos destinados a la COVID-19 están estructurados para recibir aportes voluntarios del sector privado y/o de los socios para el desarrollo, también es mayor la expectativa de que su uso esté claramente explicado. Por último, las intervenciones relacionadas con la COVID-19 abarcan un gran número de esferas, como la salud, los servicios sociales, la seguridad interna y fronteriza, y los gobiernos locales, que requieren una estrecha coordinación.

³ Estas cuestiones se abordan en otras notas de la serie especial del FMI; véase FMI, 2000b y FMI, 2000e.

⁴ Las cifras se derivan de FMI, *Fiscal Transparency Handbook*, 2018, pág. 14.

⁵ Para más detalles, véanse Barroy *et al.* (2020) y Barroy (2020).

III. LOS RIESGOS

Además de estos beneficios potenciales, los FEP también pueden acarrear riesgos. Como ya se indicó, su libertad para tomar acciones independientes puede debilitar los controles presupuestarios y de gasto normales. Si no se reporta información completa y oportuna, el hecho de que estén aislados del proceso presupuestario puede distorsionar el panorama de las finanzas públicas elaborado por el Ministerio de Hacienda. Por todas estas razones, los FEP suelen considerarse —sobre todo en los países en que la capacidad administrativa es limitada y enfrentan dificultades de reporte y consolidación fiscal— como una posible fuente de malas prácticas financieras y corrupción, y se los denomina «pequeños imperios» con una rendición de cuentas limitada y silos para el financiamiento de operaciones políticas (Allen, 2013).

El contexto de la crisis de la COVID-19 agudiza muchos de estos riesgos. La prisa por crear fondos COVID-19 ha generado en algunos casos un vacío jurídico, en el que no están suficientemente definidos el propósito, las estructuras de gestión ni los mecanismos de supervisión de los fondos. La necesidad de que los gobiernos respondan con rapidez a la emergencia bajo una gran presión del público ha llevado a menudo a la relajación de los controles financieros *ex ante* y de los procesos de contratación pública normales sin tener establecida salvaguarda alguna. Aunque esas políticas pueden acelerar debidamente el gasto en algunos contextos, también pueden crear importantes vulnerabilidades en torno a la gobernanza, sobre todo cuando los fondos operan fuera de los sistemas del gobierno, están administrados por funcionarios con bajo conocimiento de los buenos principios de GFP y no están sujetos a estrictas normas de transparencia y reporte. Por último, aunque la mayoría de los fondos se crearon para hacer frente a la situación de emergencia, existe el riesgo de que algunos gobiernos traten de ampliar su mandato operacional y de prolongar la duración de los fondos una vez que la pandemia haya terminado.

IV. ENCUESTA DE LA OMS SOBRE FONDOS COVID-19

La reciente encuesta de la OMS descrita en el gráfico 1 y el anexo 1⁶ revela una amplia diversidad de enfoques, pero también algunas características y pautas comunes. Aunque algunos fondos COVID-19 se apoyan principalmente con recursos presupuestarios, en la mayoría de los casos tienen por objeto mancomunar recursos provenientes de donaciones privadas, recursos públicos y fuentes de financiamiento externas. Si bien la mayoría de los fondos no tienen dedicadas partidas presupuestarias específicas (es decir, son extrapresupuestarios), algunos han utilizado mecanismos presupuestarios (por ejemplo, asignaciones a través de programas o subprogramas del presupuesto especialmente creados). La mayoría de los fondos operan a través de mecanismos bancarios, de gestión financiera y de reporte separados, fuera de los canales regulares de GFP. Todos los fondos tienen un mandato explícito de reunir recursos, y muchos también contribuyen a la coordinación de las políticas de respuesta a la pandemia. Algunos tienen también la función de llevar a cabo intervenciones relacionadas con la COVID-19 mediante la ejecución de pagos y otras transacciones.

⁶ Este análisis está complementado con información recogida por el Departamento de Finanzas Públicas del FMI sobre fondos COVID-19 en las interacciones con varios países, como Botsuana, Honduras, Kenia, Mauricio, Sierra Leona y Sudáfrica.

Respaldo jurídico, diseño institucional y gobernanza

Se han utilizado diferentes instrumentos jurídicos para establecer los fondos COVID-19. En muchos países, han sido el resultado de decretos presidenciales (por ejemplo, en Azerbaiyán, Colombia, Costa de Marfil y Túnez), a veces en virtud de facultades derivadas de la declaración del estado de emergencia. En otros, han sido establecidos por el Poder Legislativo mediante una nueva ley (Austria, Italia, México), una enmienda (Nigeria) o decisiones del consejo de ministros (Líbano, Mauritania). En algunos países que siguen la tradición del *Commonwealth* británico, estos fondos se han creado mediante normativa del Ministerio de Hacienda, en virtud de la ley orgánica de presupuesto (Ghana, Kenia, Mauricio).

Las disposiciones jurídicas bajo las cuales se han creado los fondos COVID-19 han dejado a menudo de lado importantes mecanismos institucionales y de gobernanza. Los reglamentos rara vez incluyen modalidades de gobierno específicas para el fondo, incluida la forma en que deben adoptarse las decisiones sobre los gastos y en que el fondo, los órganos públicos y el sistema presupuestario funcionan conjuntamente.

No todas las leyes especifican de la misma manera el alcance en cuanto a los objetivos de los fondos. En algunos países, su alcance es vago. En Ghana, por ejemplo, el mandato del fondo se extiende a todas las actividades que complementan los esfuerzos del gobierno por combatir la pandemia. Otros países han definido el mandato del fondo de manera más explícita: en Austria, por ejemplo, consiste en «estabilizar el financiamiento de la atención de la salud, estimular el mercado laboral, mantener el orden público y estabilizar la liquidez de las empresas». El ámbito de aplicación del fondo de Botsuana se define incluso con más detalle e incluye intervenciones como subsidios salariales, garantías de préstamo, acumulación de reservas estratégicas de cereales, suministros y equipos médicos, y evacuación de ciudadanos. En otros casos (Benin, Sierra Leona), el alcance no está definido y ha evolucionado en gran medida de manera puntual.

Por lo general, los fondos COVID-19 no son administrados por los ministerios competentes, sino que tienen sus propias disposiciones en cuanto a gobernanza. En Sierra Leona, por ejemplo, el fondo depende del presidente, mientras que en Azerbaiyán depende de su gabinete. El Ministerio de Hacienda o el Tesoro puede desempeñar diversas funciones, desde la administración del fondo (Kenia y México) hasta la supervisión general (Costa de Marfil, Mauricio), mientras que en algunos casos el Tesoro no desempeña ninguna función (Mauritania). En casos aislados, son entidades del sector privado las que administran el fondo. Tal es el caso del Fondo de Solidaridad de Sudáfrica, administrado por una entidad privada y sujeto a los mismos requisitos de rendición de cuentas que las organizaciones de beneficio público.

Fuentes de ingresos y mancomunación

Los países han recurrido a una amplia gama de fuentes de financiamiento —recursos presupuestarios, donaciones privadas y fuentes externas— a fin de maximizar los ingresos disponibles para financiar las respuestas de emergencia (Cuadro 1). Las donaciones privadas revisten importancia en algunos países (Jordania, Sudáfrica y Mauricio). En algunos países que dependen en gran medida de la ayuda externa, como Kenia y Uganda, la creación de fondos COVID-19 contó con el apoyo de donantes a fin de rodear de salvaguardias el financiamiento externo de la respuesta y reducir el riesgo fiduciario.

Las fuentes públicas de los fondos COVID-19 suelen consistir en transferencias presupuestarias del presupuesto vigente o en asignaciones y créditos suplementarios. Varios países (por ejemplo, Colombia) han mancomunado diversas fuentes de ingresos públicos para aumentar su capacidad de respuesta a la crisis. En algunos casos, los fondos o las reservas para contingencias ya incorporados al presupuesto se han reorientado como fuente de financiamiento. En otros, las autoridades han recurrido a fondos creados originalmente para otros fines. Honduras, por ejemplo, utiliza provisionalmente un fondo de inversión en

infraestructura para financiar intervenciones relacionadas con la COVID-19, como la compra de suministros médicos. Uruguay y Liberia han utilizado impuestos con fines específicos (sobre los sueldos del sector público) como una de las fuentes de financiamiento de los fondos COVID-19.

Algunos países han tenido dificultades para movilizar donaciones privadas y recursos presupuestarios a fin de fondear los fondos COVID-19. A menudo, los marcos jurídicos vigentes no disponen claramente la manera en que las donaciones privadas pueden mancomunarse en la práctica con recursos públicos; además, su rigidez puede impedir a los gobiernos hacer desembolsos con rapidez, al mismo tiempo que administran y contabilizan debidamente los fondos. En países como Benin, los fondos privados se administran por separado, se destinan a la prestación de servicios específicos y se rastrean mediante un sistema especial. En otros países, los fondos privados regresan efectiva o presuntamente al sistema presupuestario para apoyar la respuesta pública general (Ghana).

Cuadro 1. Fondos COVID-19: Fuentes de ingresos fiscales

Mayormente públicos	Mayormente privados	Públicos, privados y externos
Austria, Colombia, Hungría, Francia, Italia, Liberia, México, Sierra Leona, Ucrania, Uruguay, Zambia	Benin, Camerún, Gabón, Ghana, Iraq, Jordania, Líbano, Malí, Mauricio, Níger, Pakistán, Sudáfrica, Túnez, Uganda, Zimbabue	Armenia, Azerbaiyán, Bután, Botsuana, Chad, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesoto, Marruecos, Mauritania, Nepal, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal, Sri Lanka, Togo, Yibuti

Modalidades de presupuestación y gasto

La relación de los fondos COVID-19 con el sistema de GFP varía ampliamente de un país a otro (cuadro Cuadro 2). Una fuerte motivación detrás de la creación de muchos fondos COVID-19 ha sido el deseo de simplificar los procedimientos y acelerar el gasto. En Sierra Leona, por ejemplo, el fondo se estableció en un Centro de Operaciones de Emergencia dependiente del presidente con el fin de superar los complejos procesos tradicionales de ejecución del presupuesto y racionalizar la respuesta presupuestaria a la crisis. Análogamente, muchos fondos están concebidos para funcionar mediante mecanismos bancarios, de gestión financiera y de declaración separados, fuera de los límites de los canales habituales de GFP. Por ejemplo, algunos gobiernos han establecido procedimientos específicos para los desembolsos, los pagos o las contrataciones públicas; para prestar apoyo financiero a empresas privadas y públicas (Colombia, Costa de Marfil); para la compra directa de suministros (Jordania, Mauritania); o para el pago de bonificaciones al personal sanitario (Armenia y RDC).

Muchos países son conscientes de que aún están a tiempo de incorporar algunos elementos de sus procesos habituales de GFP a la gestión de los fondos. Por lo general, esto supone la administración de los desembolsos y las principales transacciones mediante los mecanismos ordinarios de GFP y contratación pública, utilizando al mismo tiempo mecanismos bancarios separados. Un ejemplo es el de Ghana: los fondos privados se recaudan por medio de cuentas bancarias separadas, pero se transfieren al programa nacional de mitigación del coronavirus, administrado por el Tesoro.

En algunos países, como alternativa al uso de mecanismos extrapresupuestarios, las operaciones del fondo COVID-19 están estrechamente vinculadas al proceso presupuestario. En Austria y Francia, los fondos están vinculados a nuevos programas relacionados con la COVID-19 que forman parte de la estructura presupuestaria vigente, lo cual permite liberar fondos para el alivio de emergencia mediante asignaciones presupuestarias suplementarias. Varios países francófonos (Chad, Marruecos, Senegal) han adoptado un enfoque híbrido mediante cuentas de asignación específica (*comptes d'affectation spéciale*). Del lado del

ingreso fiscal, esas cuentas están concebidas para financiarse principalmente con recursos ajenos al presupuesto del Estado, tales como donaciones de particulares y empresas, y subvenciones de donantes⁷. Del lado del gasto, suelen estar sujetas a procedimientos de autorización simplificados y más sencillos de lo habitual, pero siguen siendo administradas por el Tesoro.

Cuadro 2. Fondos COVID-19: Integración con los sistemas de GFP

Fuera del presupuesto	Fuera del presupuesto, usando canales regulares de GFP	Dentro del presupuesto
Armenia, Camerún, RDC, Costa de Marfil, Gabón, Iraq, Honduras, Jordania, Kenia, Líbano, Lesoto, Malí, Mauritania, Nepal, Níger, Pakistán, Sierra Leona, Sudáfrica, Túnez, Uganda	Azerbaiyán, Benín, Bután, Botsuana, Colombia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Italia, Liberia, Mauricio, Togo, Yibuti, Zimbabue,	Austria, Chad, Francia, Hungría, Marruecos, México, Nigeria, Senegal, Ucrania, Uruguay, Zambia

Nota: «Dentro del presupuesto» significa aquí que el fondo es una cuenta, programa o subprograma dentro del sistema presupuestario vigente y está totalmente integrado a los procedimientos de ejecución y control del presupuesto.

Hay algunos ejemplos de fondos con marcos sólidos de reporte de información. Entre ellos figuran Benín y Pakistán, donde el uso del sistema de información sobre la gestión financiera del gobierno se ha combinado con otros mecanismos para hacer un seguimiento de los gastos y los ingresos fiscales, incluidas las donaciones en especie. Costa de Marfil y Sudáfrica son otros ejemplos en los que se ha instituido una declaración de datos financieros sólida y transparente, y donde se divulga periódicamente información sobre los recursos y los desembolsos.

⁷ Ahora bien, en algunos de estos países, los recursos presupuestarios terminan conformando el grueso de estos fondos. En esos casos, un fondo de aporte voluntario (*fonds de concours*) ejecutado paralelamente al presupuesto del Estado generalmente constituye una solución mejor.

Transparencia y auditoría

Algunos países han establecido mecanismos específicos de divulgación y supervisión para compensar la relajación de los controles sobre los gastos relacionados con la crisis. Estos mecanismos incluyen portales dedicados específicamente a publicar información sobre la ejecución del gasto vinculado a la COVID-19. En Honduras, el portal abarca tanto los recursos canalizados a través del presupuesto como a través de los FEP, incluido un fondo que financia casi la mitad del gasto relacionado con la COVID-19. Además, una organización de la sociedad civil ha vigilado y supervisado las operaciones de gasto del fondo. En Togo, un portal especializado proporcionaba actualizaciones diarias de los pagos efectuados mediante un programa insignia de transferencias sociales. Tanto en Gabón como en Costa de Marfil, las autoridades han anunciado el lanzamiento de una auditoría independiente de los gastos relacionados con la COVID-19. Algunas entidades fiscalizadoras superiores (EFS) han establecido mecanismos novedosos para mejorar el control de los gastos relacionados con la COVID. El Auditor General de Sierra Leona, por ejemplo, ha asignado personal al fondo para facilitar una auditoría provisional. El Tribunal Superior de Cuentas de Honduras lleva a cabo «controles concurrentes» de las unidades de gasto y los FEP, ayudándolos a subsanar irregularidades tan pronto como se producen.

Cláusula de caducidad automática

Son pocos los países que han indicado cómo se desmontarían marchitarían los fondos después de la crisis y cómo se administrarían los fondos no gastados. En Kenya, el reglamento estipula que el fondo se dará por terminado cuando el presidente declare que la pandemia de COVID-19 ya no representa una amenaza nacional, pero no especifica el uso de los saldos restantes. Por otra parte, el reglamento de Mauricio no establece ninguna cláusula de caducidad automática, sino que exige que los saldos restantes del fondo se acrediten al Fondo Consolidado. Algunos países prevén diversos usos de esos saldos. En Azerbaiyán, el reglamento indica que los fondos no utilizados se destinen a «remunerar a los trabajadores médicos y prestarles asistencia material» o se reintegren al presupuesto del Estado. En Côte d'Ivoire, el decreto establece que, tras su disolución, los activos netos del fondo se remitirán a toda estructura asignada a la continuación de su misión o a una sociedad financiera pública de envergadura.

V. DAR CON LA SOLUCIÓN JUSTA

Algunos de los problemas descritos pueden atribuirse a sistemas de gestión presupuestaria y financiera débilmente concebidos, más que a la existencia de los fondos. De hecho, muchas economías con sólidos sistemas de GFP permiten o incluso promueven la existencia de FEP junto con un régimen reforzado para su gobernanza y gestión financiera. La clave está en mejorar la gobernanza financiera de los fondos COVID-19 fortaleciendo su marco jurídico, estableciendo sólidos mecanismos de control de acceso y fijando normas estrictas de transparencia y reporte de información. También se deberían realizar evaluaciones sistemáticas de su desempeño, para determinar entre otras cosas si deben seguir existiendo o ser trasladados al proceso presupuestario ordinario. Al mismo tiempo, la proliferación de FEP es una señal de que los sistemas de GFP no están realizando una labor eficaz de gestión eficiente y ágil de los recursos. Las conclusiones extraídas de los problemas de gobernanza y transparencia que plantean los fondos COVID-19 podrían aplicarse para fortalecer los sistemas básicos de GFP en esos países.

Los países que deseen diseñar o reformar fondos COVID-19 que están fuera del sistema presupuestario deberían considerar los siguientes aspectos críticos:

- **Mandato jurídico:** La legislación es esencial para aclarar el propósito del fondo y sus fuentes de financiamiento, su estructura de gestión y supervisión, los procesos que rigen sus actividades y

operaciones, sus normas de divulgación y reporte de información y sus requisitos de contabilidad y auditoría. Toda ley, reglamento o decreto debe establecer un equilibrio entre la concisión, que permite acelerar la aprobación de nuevos fondos, y el detalle, que es necesario para codificar importantes disposiciones institucionales y de gobernanza. Para que estos fondos no se extiendan más allá de lo que requiere su propósito, la ley debe estipular también una cláusula de caducidad automática y la forma en que deben utilizarse los saldos restantes. En caso de que se prevea mantenerlos durante la fase de recuperación —por ejemplo, para asegurar el apoyo continuo de los donantes—, se deberían estipular claramente las condiciones en que funcionarán.

En varios países, las leyes fueron aprobadas apresuradamente sin proporcionar detalles importantes en relación, por ejemplo, con el nombramiento del directorio o comité de gestión del fondo, los procedimientos para la toma de decisiones, la divulgación de información sobre las fuentes de financiamiento y los detalles de los desembolsos, y la relación de las operaciones del fondo con el presupuesto. Esos vacíos han dado lugar a retrasos en los nombramientos de los miembros de los comités e ineficacia en su gestión, reducida o nula divulgación de la información, vulnerabilidades en materia de gobernanza, ausencia o débiles mandatos para las EFS para auditar las transacciones del fondo, y lentitud en los desembolsos.

- **Finalidad de los fondos y fuentes de financiamiento.** Para evitar la duplicación, limitar la fragmentación y asegurar la coordinación entre las actividades, los ámbitos de operaciones del fondo y las fuentes de ingresos deben definirse en consulta con los ministerios públicos competentes, los socios para el desarrollo y las organizaciones no gubernamentales. El alcance del mandato del fondo debe ser proporcional a los recursos que tiene a su disposición efectiva o probablemente. Conviene analizar a fondo la manera de combinar las fuentes de financiamiento públicas y privadas en el futuro para dar respuesta eficaz a las emergencias.
- **Administración y supervisión.** Si el fondo es una entidad jurídica, así como un conjunto de cuentas bancarias, una estructura de gestión sólida podría comprender un directorio o comité de gestión independiente encargado de tomar decisiones estratégicas, y un administrador principal para gestionar las actividades cotidianas del fondo. Un equipo técnico de especialistas en salud, seguridad nacional y otras esferas pertinentes podría asesorar al directorio sobre cuestiones normativas y operacionales, mientras que un equipo fiduciario de gestores financieros especializados, contadores, expertos en contrataciones públicas y auditores internos podrían brindar asistencia al administrador. Para que el equipo fiduciario cuente con suficientes conocimientos especializados en materia de GFP, lo ideal sería que entre sus miembros hubiera una importante representación del Ministerio de Hacienda y de la autoridad nacional de contrataciones públicas.
- **Procedimientos de gasto:** La eficiencia y el desempeño del fondo dependerán principalmente de la rapidez con que se puedan llevar a cabo las intervenciones en la práctica, asegurando al mismo tiempo total transparencia y adecuada rendición de cuentas. Deberán especificarse las relaciones con los sistemas y procedimientos de GFP vigentes. Podrían prepararse y publicarse normas de práctica operacional que abarquen: i) la presentación de una propuesta por parte del fondo para intervenciones de emergencia; ii) su aprobación; iii) la ejecución de los pagos y el proceso de contratación pública; y iv) la presentación de informes financieros preparados por el fondo. En los casos en que se pasen por alto los canales habituales de GFP, estas normas de práctica operacional también deben aclarar cuidadosamente la función y las responsabilidades respectivas del propio fondo, el Ministerio de Hacienda y los organismos de ejecución, como los de salud y seguridad interna. Las normas de práctica

operacional también deberían impedir la duplicación de las aprobaciones y los controles y, por consiguiente, el riesgo de demoras en la realización de las transacciones.

- **Transacciones:** En la medida de lo posible, se debería exigir que los fondos COVID-19 realicen las transacciones electrónicamente. Las transacciones electrónicas⁸ darán rapidez y precisión a la ejecución de las transferencias de fondos a los beneficiarios, simplificarán el mantenimiento de los registros de las transacciones y reducirán los gastos de funcionamiento. Lo mismo puede decirse del proceso de contratación pública, que también debería realizarse electrónicamente en la medida de lo posible. Salvo por cuestiones de confidencialidad, algunos fondos (por ejemplo, Mauricio) gozan de acceso a otras bases de datos pertinentes —como las mantenidas por la autoridad tributaria nacional o los servicios sociales— para identificar y pagar a los beneficiarios que reúnen las condiciones necesarias.
- **Monitoreo y evaluación:** Se podrían utilizar indicadores de desempeño específicos para facilitar la evaluación *ex post* de la eficacia y el impacto económico de los FEP. Se pueden establecer indicadores apropiados incluso cuando la capacidad es limitada (por ejemplo, reglas generales para vincular los puestos de trabajo que han de crearse y preservarse con las medidas de emergencia, utilizando por ejemplo coeficientes sectoriales).
- **Transparencia:** Para conjurar los riesgos de dilución de la rendición de cuentas y debilitamiento del control fiscal en el contexto de la pandemia, el FMI ha subrayado la importancia de: i) mejorar la declaración de los gastos relacionados con la crisis; ii) divulgar información sobre las licitaciones y los contratos públicos; y iii) divulgar información sobre la propiedad efectiva de las empresas a las que se han adjudicado contratos públicos (FMI, 2020a). La transparencia fiscal también exige controlar y dar seguimiento a la aplicación de las medidas de política relacionadas con COVID, utilizando un plan contable específico, idealmente a través del sistema de información sobre la gestión financiera nacional, y declarando datos con arreglo a las normas internacionales.

Concretamente, los gobiernos deberían divulgar la existencia de los fondos COVID-19 en sus sitios web y describir sus características fundamentales, incluidos su mandato jurídico, sus objetivos y su fundamento normativo, las fuentes de ingresos, las disposiciones en materia de gobernanza y gestión, y las reglas y procedimientos de funcionamiento. Los ingresos y los gastos de los fondos deben reportarse mensual o trimestralmente en cifras brutas. Los comités de cuentas públicas del parlamento y las OSC pueden ser un poderoso catalizador para realizar la rendición de cuentas de los gastos efectuados a través de estos fondos (International Budget Partnership, 2013). La transparencia puede ayudar a promover respuestas más coordinadas y eficaces a la emergencia a nivel internacional.

- **Auditoría:** Los países deben asegurarse de que sus EFS tengan un mandato claro para auditar los fondos COVID, y realizar y publicar las auditorías de manera oportuna (idealmente en un plazo de seis meses); véase FMI, 2020b. También pueden explorarse mecanismos novedosos, como las auditorías provisionales y los controles concurrentes (por ejemplo, Sierra Leona, Honduras). El fortalecimiento de los controles *ex post* es particularmente importante cuando se racionalizan los controles *ex ante* para dar una respuesta rápida. Los países lo han reconocido al acceder al servicio de financiamiento de emergencia del FMI en los últimos meses, ya que las auditorías independientes *ex post* representan un

⁸ Para más detalles, véase la nota de la serie especial titulada [Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergency Responses](#).

componente fundamental de su compromiso de utilizar esos recursos de manera transparente y responsable (FMI, 2020a).

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, R., y D. Radev. 2006. “[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)”. *IMF Working Paper* (WP/06/286), (Washington DC: International Monetary Fund).
- Allen, R., 2013. “Managing Extrabudgetary Funds”, Capítulo 18 in Allen, R., R. Hemming and B.H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (London: Palgrave Macmillan).
- Barroy, H., D. Wang, C. Pescetto y J. Kutzin. 2020. “[How to budget for COVID-19 response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries](#),” Organización Mundial de la Salud.
- Barroy, H. 2020. “[No Calm After the Storm: Time to Retool Country PFM Systems in the Health Sector](#)”, P4H Social Health Network, Mayo 2020.
- Cashin C., S. Sparkes, y D. Bloom. 2017. *Earmarking for Health: from Theory to Practice*. (Ginebra: Organización Mundial de la Salud).
- International Budget Partnership, 2013. *Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 1. Extra-budgetary Funds*. (Washington: International Budget Partnership).
- Fondo Monetario Internacional, 2018. *Fiscal Transparency Handbook* (Washington).
- _____, 2020a. *Factsheet: How the IMF is Promoting Transparent and Accountable Use of COVID-19 Financial Assistance* (Washington).
- _____, 2020b. *Special Series on COVID-19: Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses* (Washington).
- _____, 2020c. *Special Series on COVID-19: Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergency Responses* (Washington).
- _____, 2020d. *Special Series on COVID-19: Government Cash Management Under Fiscal Stress* (Washington).
- _____, 2020e. *Special Series on COVID-19: Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending* (Washington).
- Kraan, D.-J. 2004. “Best Practices Guidelines—Off-Budget and Tax Expenditures”. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).
- Kutzin, J, S. Shishkin, L. Bryndová, P. Schneider, y P. Hroboň, 2010. “Reforms in the Pooling of Funds, in Kutzin, J., C. Cashin, M. Jakab, Eds. *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud).
- Potter, B. H., 2005. *Budgeting for Road Maintenance*, “Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice, European Conference of Ministers of Transport.”



FISCAL AFFAIRS

Anexo 1. Lista de fondos COVID-19

País	Nombre del fondo	Fundamento jurídico y fecha de creación
Fondo humanitario armenio		Decreto gubernamental (fuente no oficial)
Austria	Fondo de Gestión de la Crisis COVID-19	Ley federal sobre el fondo COVID-19 (ley en alemán) (fuente no oficial) (marzo de 2020)
Azerbaiyán	Fondo de Respuesta al Coronavirus	Decreto presidencial (19 de marzo de 2020)
Benín	Cuenta COVID-19	Comunicación del gobierno (31 de marzo de 2020)
Bután	Cuenta del Fondo de Respuesta a la COVID-19	Notificación del Ministerio de Hacienda (9 de abril de 2020)
Botsuana	Fondo de Alivio COVID-19	Directiva presidencial (25 de marzo de 2020)
Camerún	Fondo Especial de Solidaridad Nacional	Comunicación del Primer Ministro (fuente no oficial) (31 de marzo de 2020)
Chad	Fondo Especial de Lucha contra el Coronavirus	Decreto presidencial (fuente no oficial) (24 de marzo de 2020)
Colombia	Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)	Decreto presidencial 21 de marzo de 2020
Congo, Rep. Dem. de	Fondo de Solidaridad Nacional para el Coronavirus	Ordenanza presidencial (fuente no oficial) (6 de abril de 2020)
Costa de Marfil	Fondo COVID-19 (cuatro fondos distintos)	Leyes parlamentarias (28 de julio de 2020)
Guinea Ecuatorial	Fondo Nacional de Emergencia del Coronavirus-19	Decreto presidencial (31 de marzo de 2020)
Gabón	Fondo Personal del Presidente para la COVID-19	Comunicación personal del Presidente (fuente no oficial) (17 de abril de 2020)
Ghana	Fondo COVID-19	Decreto presidencial (Declaración del Ministerio de Hacienda al Parlamento) (30 de marzo de 2020)
Hungría	Fondo de Protección frente a la Pandemia y	Decreto ejecutivo (fuente no oficial) (Abril de 2020)



FISCAL AFFAIRS

País	Nombre del fondo	Fundamento jurídico y fecha de creación
	Fondo de Defensa Económica	
Iraq	Cuenta COVID-19	Comunicación del Banco Central de Iraq (fuente no oficial)
Italia	Cuentas COVID-19	Decreto ley " Cura Italia " (17 de marzo de 2020)
Jordania	Fondo de Alivio para el Coronavirus Himmat Watan (" <i>El esfuerzo de una nación</i> ")	Orden de defensa del Primer Ministro (fuente no oficial), (31 de marzo de 2020)
Kenya	Fondo de Emergencia ante la COVID-19	Normativa GFP , (31 de marzo de 2020)
Líbano	Fondo Nacional de Solidaridad	Decreto gubernamental (fuente no oficial)
Lesotho	COVID-19 Obe Lesotho	Comunicación de la Reina (fuente no oficial)
Liberia	Fondo de Alivio de Emergencia para la COVID-19	Comunicación del gobierno (fuente no oficial), (17 de abril de 2020)
Malí	Fondo Especial	Comunicación presidencial (fuente no oficial) (31 de marzo de 2020)
Mauritania	Fondo Nacional de Solidaridad para la lucha contra el Coronavirus	Decreto gubernamental (fuente no oficial) (26 de marzo de 2020)
Mauricio	Fondo de Solidaridad para la COVID-19	Anuncio gubernamental (4 de abril de 2020)
México	Ley de emergencia nacional	Ley (18 de marzo de 2020) Regulación del fondo aprobada por el Parlamento
Marruecos	Fondo Especial para la Gestión de la Pandemia de COVID-19	Notificación del Ministerio de Hacienda (19 de marzo de 2020)
Nepal	Fondo de Prevención de Infecciones, Control y Tratamiento del Coronavirus	Decreto del Primer Ministro (fuente no oficial) (Marzo de 2020)
Níger	Fondo de Solidaridad del Coronavirus	Decreto gubernamental (fuente no oficial) (4 de abril de 2020)
Nigeria	(1) Fondo de Intervención	(1) Ley de presupuesto de 2020 Enmienda (Abril de 2020) (2) Comunicación del banco central



FISCAL AFFAIRS

País	Nombre del fondo	Fundamento jurídico y fecha de creación
	COVID-19 (programa dentro del presupuesto) (2) Cuenta del Banco Central para la Movilización de Fondos privados	
Pakistán	Fondo del Primer Ministro para el Alivio de la COVID-19	Comunicación del Primer Ministro (fuente no oficial)
Senegal	Cuenta Especial COVID-19	Comunicación del Ministerio de Hacienda (10 de abril de 2020)
Sierra Leona	No especificado	Normativa en preparación
Sudáfrica	Fondo Solidario de Respuesta	Comunicación presidencial (23 de marzo de 2020)
Sri Lanka	Fondo COVID-19 de Atención de la Salud y la Seguridad Social	Comunicación presidencial (23 de marzo de 2020)
Togo	Fondo Nacional de Solidaridad	Comunicación del Ministerio de Hacienda (17 de abril de 2020)
Túnez	Fondo de Solidaridad	Decreto presidencial (Abril de 2020)
Uganda	Fondo Nacional de Respuesta al COVID-19	Comunicación presidencial (3 de mayo de 2020)
Ucrania	Fondo de Respuesta a la COVID-19	Ley 2020 de presupuesto del Estado (13 de abril de 2020)
Uruguay	Fondo Solidario COVID-19	Ley (2 de abril de 2020)
Yibuti	Fondo COVID-19 de Emergencia y Solidaridad	Decreto presidencial (31 de marzo de 2020)
Zambia	Fondo COVID-19	Decisión del gabinete (fuente no oficial) (3 de abril de 2020)
Zimbabue	Fondo Nacional para Catástrofes COVID-19	Comunicación presidencial (fuente no oficial) (3 de abril de 2020)

Fuente: OMS.

Nota metodológica: En marzo de 2020, la OMS elaboró una encuesta por Internet que se llevó a cabo durante abril y mayo de 2020. La encuesta realizó con el apoyo de las contrapartes regionales y nacionales de la OMS y el Grupo Banco Mundial, y de una red de expertos que participan en la GFP y las políticas de financiamiento de la salud, la Colaboración de Montreux sobre Espacio Fiscal, Gestión de las



FISCAL AFFAIRS

Finanzas Públicas y Financiación Sanitaria. La encuesta reunió información de primera mano de 70 países sobre una serie de temas relacionados con la GFP y la COVID-19, incluida la creación de fondos COVID-19. Las respuestas a la encuesta fueron examinadas por los asesores regionales de la OMS para el financiamiento de la salud y convalidadas con otras fuentes primarias (en su mayoría, fuentes jurídicas de las autoridades financieras) y fuentes secundarias de información (sobre todo, el observatorio de políticas del FMI, el monitor de respuesta del sistema de salud a la COVID-19, y la respuesta de las finanzas públicas de África a la COVID-19 dentro del marco de la iniciativa de colaboración para la reforma presupuestaria en África). En una revisión documental realizado entre mayo y junio de 2020 se reunió información primaria y secundaria adicional de determinados países en los que se habían establecido fondos COVID-19. Esa información incluye el tipo de fondo que se creó, la motivación para su establecimiento, sus mandatos, los marcos jurídicos, las fuentes de financiamiento, el diseño institucional y las modalidades de gasto y contabilidad. La información reunida se ha compilado y resumido, junto con las respuestas a la encuesta, en un cuadro sintético que se encuentra a disposición de todo interesado.