

ISSAI 5510

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI



Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • 1264 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Índice

Preámbulo (*documento separado*)

Parte 1. Desastres, gestión de los desastres y reducción del riesgo de desastres

1.	Antecedentes	5
2.	Objetivo, alcance y estructura	6
3.	Definición de términos	9
4.	Marco de gobernanza para gestionar la reducción del riesgo de desastres	11
5.	Herramientas para la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres	13

Parte 2. Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres

6.	La función de las EFS	16
7.	Intercambio de experiencias en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres	19
8.	Tipos de auditoría	20
9.	Evaluación del entorno de control	21
10.	Planificación y realización de auditorías	23

Parte 3. Base para un programa de fiscalización de la reducción del riesgo de desastres

<i>A. Identificar las características del desastre</i>	30
<i>B. Definir y comprender la estrategia nacional y los planes de acción</i>	32
<i>C. Identificar el marco y la organización de las administraciones intervinientes</i>	34
<i>D. Evaluar la idoneidad de la coordinación</i>	36
<i>E. Evaluar las herramientas de gestión del desastre y de los sistemas de alerta temprana</i>	37
<i>F. Evaluar los procesos de emergencia y la formación o concienciación de la ciudadanía</i>	39
<i>G. Evaluar la administración de los fondos y ayudas para desastres</i>	41
<i>H. Evaluar la idoneidad del refuerzo de la capacidad de recuperación (o resiliencia) de las zonas urbanas y de reducción del riesgo en ellas</i>	43

Apéndices (*documento separado*)

1. Relación entre las amenazas naturales y las provocadas por el hombre
2. La importancia de la gobernanza
3. Planes de gestión de desastres
4. Los Sistemas de Información Geográfica (SIG)
5. Organización y estructura de los entes que participan en la reducción del riesgo de desastres
6. Objetivos de la fiscalización: ejemplos relativos a la reducción del riesgo de desastres
7. Preguntas de auditoría y criterios para la fiscalización paralela del Grupo de Trabajo AADA de la reducción del riesgo de desastres

- 8. Criterios de fiscalización: ejemplos de auditorías de la reducción del riesgo de desastres**
- 9. Constataciones o conclusiones y recomendaciones de auditoría: ejemplos extraídos de fiscalizaciones de la reducción del riesgo de desastres**
- 10. Auditoría de gestión de la preparación de la India ante los desastres**
- 11. Acrónimos**
- 12. Glosario**
- 13. Bibliografía**

Parte 1. Desastres, gestión de los desastres y reducción del riesgo de desastres

1. Antecedentes

- 1.1** El número de desastres naturales registrados a escala mundial ha aumentado considerablemente durante las últimas tres décadas. Cada año, los desastres relacionados con amenazas meteorológicas, hidrológicas y climáticas causan la pérdida de numerosas vidas humanas y provocan un retroceso del desarrollo económico y social de varios años. Entre 1980 y 2005, casi 7 500 desastres naturales arrebataron la vida de más de 2 millones de personas en todo el mundo y produjeron pérdidas económicas que, según las estimaciones, ascienden a más de 1,2 billones de dólares estadounidenses (USD). Las amenazas derivadas de las condiciones atmosféricas, el clima o el agua —sequías, inundaciones, huracanes, ciclones tropicales, marejadas, temperaturas extremas, corrimientos de tierra, incendios forestales—, así como epidemias y plagas de insectos directamente ligadas a las condiciones meteorológicas e hidrológicas causaron el 90 % de dichos desastres naturales, aproximadamente el 73 % de las víctimas y el 75 % de las pérdidas económicas.¹
- 1.2** **La inversión en la reducción del riesgo de desastres** salva vidas y alivia el sufrimiento, además de que puede constituir un uso de los recursos considerablemente más eficiente y eficaz que **el pago de la factura de la respuesta a los desastres**. En 2010 Pakistán se vio afectado por las peores inundaciones de su historia. El país invirtió 3 000 millones USD en actividades de socorro y recuperación y afrontó daños por un valor superior a los 10 000 millones USD. Según el presidente del Organismo Nacional de Gestión de Desastres de Pakistán, si tan solo hubieran gastado 40 millones USD en mantenimiento de infraestructuras para prevenir inundaciones, estas pérdidas se habrían reducido a una décima parte, se habrían salvado muchas vidas y propiedades y se habría evitado la traumática experiencia que tuvo que vivir la población afectada.² Numerosos estudios indican que la reducción del riesgo de desastres resulta muy rentable: un dólar invertido en ella representa un ahorro de dos a diez USD de costes de respuesta y de recuperación.³
- 1.3** Este giro ha producido cambios en las políticas internacionales relativas a los desastres durante los últimos diez años. La ayuda en caso de desastre solía dedicarse casi exclusivamente a los recursos para actividades posteriores al mismo, tanto de socorro como de reconstrucción. En los últimos años, la comunidad internacional ha avanzado hacia nuevos objetivos políticos para reducir el riesgo de desastres y prepararse ante posibles catástrofes. Las Conferencias de Yokohama (1994) y Kobe (2005) y el Marco de Acción de Hyogo (MAH) han establecido

¹ http://www.itu.int/net/newsroom/wrc/2012/features/natural_disasters.aspx

² Véase <http://www.trust.org/alertnet/news/interview-pakistan-flood-rebuilding-to-take-at-least-3-5-years/>.

³ Véase <http://www.ifrc.org/Global/global-alliance-reduction.pdf>, así como David Rogers y Vladimir Tsirkunov, «*The costs and benefits of early warning systems*» (EIRD y Banco Mundial, 2010), http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Rogers_&_Tsirkunov_2011.pdf

nuevos objetivos y criterios para reducir el riesgo de desastres⁴, que son supervisados por la Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), organismo que ha establecido la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y ha propuesto la creación de plataformas nacionales que incluyan no solo a los organismos oficiales competentes, sino también a organizaciones no gubernamentales (ONG) y universidades. La política de muchas administraciones en materia de reducción del riesgo de desastres ha avanzado de la mano de estos objetivos internacionales. El fin es conseguir un mundo menos vulnerable ante los desastres.

1.4 A continuación se exponen algunos de los factores de riesgo que contribuyen a que se produzcan desastres en una escala que desafíe la capacidad de las administraciones y la comunidad internacional para gestionar las emergencias:

- crecimiento de la población,
- aumento de la urbanización,
- variabilidad y cambios climáticos,
- dependencia de infraestructuras vitales,
- mayor movilidad de personas y bienes en el mundo.

La respuesta se ha basado en elaborar políticas que busquen nuevos enfoques, nuevos métodos y conocimientos, en relación sobre todo con las actividades siguientes:

- identificar riesgos a distintos niveles,
- elaborar proyecciones de posibles consecuencias,
- idear métodos para evitar, reducir, compartir y prepararse para los riesgos.

La ISSAI 5510 reúne todas estas actividades bajo el concepto global de **reducción del riesgo de desastres**.

2. Objetivo, alcance y estructura

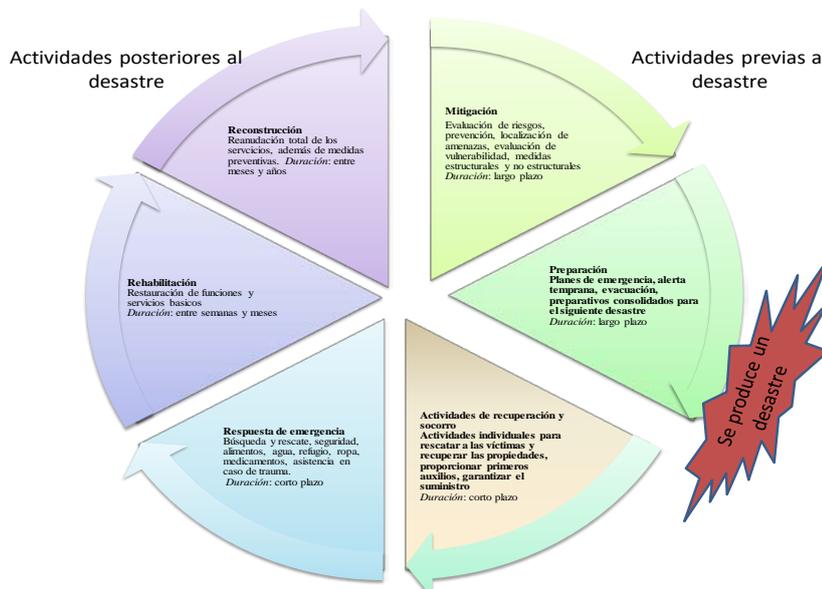
2.1 La gestión de los desastres por parte de las administraciones ha evolucionado para abarcar los aspectos relativos a la reducción del riesgo de desastres, lo que a su vez ha motivado la evolución del enfoque aplicado a la fiscalización de los desastres. El objetivo de la ISSAI 5510 es ayudar a las EFS a fiscalizar la reducción por las administraciones del riesgo de desastres. En algunos países, las administraciones aún no han aceptado la importancia de establecer políticas y planes de reducción. La ISSAI 5510 ayuda a las EFS a elaborar recomendaciones a este respecto y, cuando existen políticas centradas en la reducción del riesgo de desastres y en la reducción de riesgos, ofrece orientación sobre el modo de fiscalizarlas basándose en los intercambios de experiencias entre las EFS y puede ser utilizada no sólo por ellas sino también

⁴ <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>.

por administraciones y comunidades que deseen mejorar sus mecanismos, procedimientos e instituciones a fin de reducir el riesgo de exposición de sus poblaciones y bienes a las consecuencias de los desastres.

- 2.2** La ISSAI 5510 ofrece orientación sobre las recomendaciones que pueden formular las EFS en cuanto al buen uso de los fondos públicos y al beneficio de invertir en medidas previas al desastre, que pueden reducir significativamente el coste de las actividades posteriores a los mismos. A la hora de planificar una fiscalización, las EFS pueden tener en cuenta aspectos como las obligaciones de una administración de garantizar la seguridad física de la población, etc., además del coste para el erario público una vez que se produce la catástrofe.
- 2.3** Con objeto de evaluar la idoneidad y calidad de la reducción del riesgo de desastres, es posible que las EFS necesiten utilizar tipos y fuentes de información a las que no han recurrido en fiscalizaciones anteriores. Por ejemplo, datos geoespaciales, datos sobre probabilidades y datos procedentes de organismos especializados, universidades, organismos internacionales y fuentes en línea. Se trata de un ámbito que puede requerir formación y en el que las EFS pueden intercambiar información de forma útil.
- 2.4** La ISSAI 5510 proporciona asesoramiento y buenas prácticas sobre la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres. Las medidas de reducción se llevan a cabo en el período previo al desastre. La duración de este período depende del enfoque político de las administraciones en términos de preparación antes los desastres y de la frecuencia de estos, ya sea real o percibida. El gráfico 1 destaca la fase previa dentro del ciclo de gestión del desastre. Lo ideal sería que las medidas de reducción siempre estuvieran activadas y se corrigieran y mejoraran lo antes posible tras recibirse nueva información o producirse un desastre.

Gráfico 1: ciclo de gestión del desastre en el que destacan las actividades de la fase previa al desastre



Fuente: EFS de Indonesia para el Grupo de Trabajo AADA

- 2.5** La serie 5500 de ISSAI sobre la ayuda en caso de desastre se centra en las catástrofes naturales, aunque en la mayoría de los casos las directrices y buenas prácticas que recoge también pueden aplicarse a los desastres provocados por el hombre. La ISSAI 5510 no abarca la fiscalización de

la ayuda en caso de desastre que se proporciona para la respuesta de emergencia y las actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción (fase posterior al desastre). En las ISSAI 5520 y 5530 podrán encontrarse directrices y buenas prácticas en estos ámbitos.⁵ La reducción del riesgo de desastres por parte de las administraciones se ha convertido en un aspecto fundamental durante los últimos años. En este contexto, la ISSAI 5510 remite a los auditores de las EFS a otras organizaciones y documentación pertinentes para orientar al lector que desee más información. La serie 5500 de ISSAI no es obligatoria para las EFS ni debe utilizarse como única referencia de fiscalización. La ISSAI 5510 debe utilizarse como complemento de las ISSAI de nivel 3 y 4 publicadas por la INTOSAI y disponibles en el sitio web del Comité de Normas Profesionales.⁶

2.6 La ISSAI 5510 tiene la siguiente estructura:

La **parte 1** define los conceptos de desastre, gestión del desastre y reducción del riesgo de desastres, y examina el contexto político y operativo de la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.

La **parte 2** explora los problemas a los que se enfrentan las EFS en la planificación o realización de una fiscalización de la reducción del riesgo de desastres y presenta ejemplos extraídos de las experiencias de las EFS en este tipo de fiscalizaciones, recogidas por medio de encuestas y de una fiscalización paralela llevada a cabo entre las distintas EFS.

La **parte 3** propone un programa para ayudar a las EFS en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.⁷

La ISSAI 5510 sirve de ayuda a las EFS para:

- obtener y documentar la comprensión de las actividades de reducción del riesgo de desastres y la estructura de las autoridades competentes, así como del marco legislativo por el que se rigen;
- establecer una perspectiva preliminar de las debilidades y fortalezas del entorno general de control;
- proporcionar información para la evaluación del riesgo y el diseño de la fiscalización;
- establecer un proceso de auditoría adecuado y eficaz;
- crear una base común para fiscalizaciones conjuntas entre las EFS.

⁵ <http://www.issai.org/composite-334.htm>

⁶ www.issai.org

⁷ Este se elaboró utilizando los resultados de la encuesta y se probó y reforzó mediante la realización de una fiscalización paralela o coordinada. Véase el informe final del Grupo de Trabajo de la INTOSAI para la rendición de cuentas y la auditoría para la ayuda en casos de catástrofes (AADA).

3. Definición de términos

3.1 La ISSAI 5510 utiliza la definición de **desastre** proporcionada por la UNISDR:

«Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos».⁸

Una definición consensuada constituye un requisito previo para coordinar el enfoque aplicado a la preparación ante los desastres. Las EFS pueden recurrir a la terminología elaborada por UNISDR en colaboración con las partes interesadas.⁹

3.2 Los desastres pueden estar provocados por **amenazas naturales** —como terremotos, tsunamis, inundaciones o erupciones volcánicas—, o pueden ser consecuencia de **amenazas provocadas por el hombre**, resultantes de actividades humanas, como la edificación en llanuras inundables o la inadecuación de las normas de edificación en zonas propensas a sufrir terremotos. Numerosos accidentes naturales se convierten en catástrofes al no tomarse a tiempo las precauciones necesarias al existir otras formas de mala gestión. Los distintos tipos de amenaza generan riesgos diferentes. Por ejemplo, para algunos desastres, como hambrunas o atentados terroristas, el riesgo de insuficiencia de los controles puede constituir la principal prioridad. En otros casos, como terremotos o tsunamis, es posible que el riesgo de la mala coordinación de los encargados de gestionar la ayuda en caso de desastre pueda revestir mayor importancia. El apéndice I estudia la relación entre las amenazas naturales y las provocadas por el hombre.

3.3 Existe un amplio abanico de conceptos en el ámbito de la **gestión de desastres**.¹⁰ La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) define la gestión de desastres de la siguiente manera:

«la organización y la gestión de recursos y responsabilidades para abordar todos los aspectos humanitarios de las emergencias, en particular la preparación, la respuesta y la recuperación a los desastres, a fin de reducir sus efectos».¹¹

Mientras que la FICR distingue tres fases en el **ciclo de gestión del desastre** (antes, durante y después de su advenimiento), la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los Estados Unidos (FEMA) diferencia cuatro: atenuación, preparación, respuesta y recuperación.¹² Lo

⁸ «UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres (2009)», Ginebra (Suiza), mayo de 2009.
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

⁹ Ídem.

¹⁰ Véase: <http://www.vanderbilt.edu/vector/research/emmgtpases.pdf>

¹¹ <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/gestion-de-desastres/>

¹² <https://training.fema.gov/EMIWeb/edu/breakingcycle.asp>

mismo hace la Unión Europea: prevención, preparación, respuesta y recuperación.¹³ Normalmente, la reconstrucción y la rehabilitación se consideran parte de la fase de recuperación. En otras palabras, a pesar del consenso en torno a dos de las fases del ciclo de gestión del desastre (respuesta y recuperación), existen diferencias terminológicas en cuanto a la fase que precede dicho desastre. Con fines prácticos, es posible que los auditores consideren que la **fase previa al desastre** comprende la **prevención, mitigación (incluida la alerta temprana) y la preparación**. La reducción del riesgo de desastres abarca principalmente la fase previa a estos.

3.4 La UNISDR define la **reducción del riesgo de desastres** como:

«El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos».¹⁴

La reducción del riesgo de desastres incluye medidas que preparan a las comunidades para posibles desastres y mejoran la reacción de las diferentes partes que intervienen en dicho acontecimiento. El objetivo de las actividades de reducción del riesgo de desastres es reducir el impacto del mismo asegurándose de que no coge desprevenidas a las partes interesadas, así como de que se proporciona ayuda de forma coordinada¹⁵. La UNISDR define las fases que componen la reducción del riesgo de desastres de la siguiente manera:

Evaluación del riesgo: «Una metodología para determinar la naturaleza y el grado de riesgo a través del análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen».

Prevención: «La evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos». Esto incluye las medidas destinadas a garantizar la protección permanente frente a los desastres, como las presas o diques para eliminar los riesgos de inundación, la normativa de ordenamiento territorial que no permite asentamientos en zonas de alto riesgo y los proyectos de ingeniería sísmica que garantizan la supervivencia y funcionamiento de un edificio fundamental ante cualquier posible terremoto.

Mitigación: «La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines». Las medidas de mitigación comprenden técnicas de ingeniería y construcciones resistentes a las amenazas, así como mejores políticas medioambientales y la concienciación pública.

3.5 La reducción del riesgo de desastres también incluye la preparación.

¹³ Un enfoque comunitario sobre la prevención de desastres naturales y provocados por el hombre, COM(2009) 82 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0082:FIN:ES:PDF>

¹⁴ <http://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.html>.

¹⁵ La Comisión Europea sobre la Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de catástrofes, 15/4-2008 y Cooperación Austríaca para el Desarrollo, «*International humanitarian aid policy document*», Viena, marzo de 2009, p. 9.

La **preparación estratégica**, consiste, entre otros aspectos, en:

- prepararse ante los desastres mediante la elaboración de planes e intervenciones que reduzcan y mitiguen el riesgo de catástrofe, disminuyan la pobreza y contribuyan a uso sostenible de los recursos naturales;
- crear sistemas para identificar y analizar el riesgo de amenazas, la variabilidad del clima y las situaciones de vulnerabilidad;
- concienciar acerca de la necesidad de reducir el riesgo de desastres;
- proporcionar los conocimientos y la orientación necesarios a los encargados de gestionar los desastres y la reducción de riesgos de desastres;
- adaptar el marco institucional, jurídico y político para permitir que los encargados de la toma de decisiones y los profesionales tomen las medidas adecuadas que permitan a la población en general reducir su exposición y vulnerabilidad ante los desastres, así como responder a ellos de forma eficaz cuando se produzcan.

La **preparación operativa** se centra, entre otros aspectos, en:

- establecer mecanismos adecuados de alerta temprana;
- informar adecuadamente al público sobre los riesgos y las medidas que deben adoptarse;
- facilitar inmediatamente la financiación necesaria para respaldar las operaciones de socorro;
- revisar y actualizar periódicamente los planes de emergencia a escala local y central, a fin de adaptarlos al cambio de entorno y a circunstancias sociales;
- identificar los grupos y zonas más vulnerables en el plan de emergencia e incluir medidas adecuadas;
- contar con mecanismos de coordinación que incluyan a todas las partes interesadas;
- disponer que la información se pueda transmitir rápidamente;
- asegurar que las comunidades locales estén comprometidas y bien informadas, con formación y realización de simulacros.

3.6 La fiscalización de la reducción del riesgo de desastres por parte de las EFS puede abarcar todas las actividades de la administración que **preparen** a las comunidades, la economía y el medio ambiente para los posibles desastres, **mitiguen** el impacto de los mismos cuando tengan lugar y **reduzcan la vulnerabilidad** o exposición a las amenazas naturales.

4. Marco de gobernanza para gestionar la reducción del riesgo de desastres

4.1 La responsabilidad de la gestión de los desastres recae fundamentalmente en las administraciones públicas. El marco de gobernanza debe estar bien definido, tanto a escala central, como regional y local, y abarcar la rendición de cuentas sobre los efectos, la separación de funciones, las cadenas de mando, los mecanismos de retorno y flujos de información entre los diversos intervinientes. Las EFS deben ser conscientes de que el éxito de la reducción del

riesgo de desastres depende de la idoneidad del marco de gobernanza y de su eficacia operativa. Esto supone sólidos programas oficiales de reducción del riesgo de desastres, así como el apoyo de los parlamentos. Los exámenes externos y las fiscalizaciones por parte de las EFS constituyen un aspecto importante del marco de gobernanza.

- 4.2** Las administraciones son responsables de las actividades relativas a los desastres, como los sistemas de alerta temprana, los planes de evacuación, las actividades de respuesta y socorro y la elaboración y comunicación de la evaluación de la situación después del desastre. En este contexto, las administraciones deben identificar los riesgos, evaluarlos y realizar un seguimiento correcto de los mismos y crear un modelo de gobernanza para todas las partes intervinientes: instituciones oficiales, organizaciones regionales y locales y la sociedad civil, incluidos los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica. Diseñar una estructura de gobernanza eficiente y eficaz puede representar un desafío considerable teniendo en cuenta el número y variedad de entidades que desempeñan un papel en la gestión de los desastres. El apéndice 2 contiene un ejemplo de marco de gobernanza.
- 4.3** Las EFS pueden evaluar la prioridad que asignan las administraciones a la reducción del riesgo de desastres y, si no fuera suficiente o adecuada, pueden plantearse formular recomendaciones a las administraciones e informar al parlamento. La supervisión del proceso presupuestario por el poder legislativo aporta un canal para la reflexión y el seguimiento del compromiso público con la reducción del riesgo de desastres. El parlamento también puede contribuir a concienciar al público sobre los riesgos y posibles consecuencias de los desastres al introducir la reducción del riesgo de desastres en el programa de actuación pública. Las EFS pueden plantearse introducir en sus informes destinados al parlamento datos que respalden la función de supervisión y potencien la concienciación de los diputados en lo que respecta a los requisitos de la preparación adecuada ante los desastres. A los auditores puede resultarles útil respaldar sus argumentos con el coste de las posibles pérdidas provocadas por los desastres o de los riesgos de exposición a estos. Es más probable que este tipo de argumentos lleguen mejor a los ministerios de finanzas, que a menudo tienen la posibilidad de tomar decisiones de asignación del presupuesto.
- 4.4** Las EFS pueden indicar a los gobiernos nacionales que la reducción del riesgo de desastres significa también anticiparse a tales situaciones mediante la preparación de marcos reglamentarios a escala nacional, que minimicen las trabas burocráticas a la ayuda en caso de desastre y faciliten la coordinación y la rendición de cuentas.¹⁶ Las Directrices para la facilitación y reglamentación de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial («Directrices IDRL»), aprobadas por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se elaboraron con el fin de ayudar a las administraciones a prepararse para afrontar y evitar dichos problemas.¹⁷

¹⁶ Véase también la INTOSAI-GOV 9250 sobre la preparación para la rendición de cuentas de la ayuda en caso de desastre, <http://www.issai.org/composite-332.htm>.

¹⁷ <http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/guidelines/>

5. Herramientas para la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres

- 5.1** A la hora de prepararse para un posible desastre, es necesario que las administraciones públicas gestionen y coordinen las entidades y actividades implicadas. Los elementos principales de esta gestión son el marco jurídico y reglamentario, los planes de desastres, la evaluación de riesgos y los sistemas de información adecuados. Las EFS pueden obtenerlos, evaluarlos y utilizarlos como herramientas para fiscalizar la reducción del riesgo de desastres de las administraciones.
- 5.2** El **marco jurídico y reglamentario** nacional debe proporcionar la base para garantizar la buena gobernanza y la correcta rendición de cuentas. Asimismo, deben tenerse en cuenta los niveles de control, por ejemplo, las administraciones locales de zonas de alto riesgo han de disponer también de planes de desastre, de los cuales deben responder ante las administraciones nacionales, los auditores y la población local. La falta de claridad en torno a las funciones y responsabilidades de los agentes tras un desastre constituye un riesgo importante para su gestión. Al fijar el alcance y el objetivo de la fiscalización, los auditores deben tener en cuenta la adecuación del marco de gobernanza y en qué medida están definidas las funciones y responsabilidades. Donde proceda, los auditores pueden plantearse presentar recomendaciones para mejorar la legislación y la reglamentación.

Ejemplos de legislación en materia de gestión de los desastres

Canadá: La Ley de gestión de emergencias de agosto de 2007 rige la responsabilidad de liderazgo nacional del Departamento de Seguridad Pública en materia de gestión de emergencias y conservación de las infraestructuras vitales. También define la cooperación entre los distintos ministerios federales.

Sri Lanka: La Ley de gestión de desastres de mayo de 2005 rige la fijación de responsabilidades y deberes del Consejo Nacional de Gestión de Desastres y del Centro de Gestión de Desastres, así como la elaboración de planes de gestión de desastres.

El marco jurídico y reglamentario para la gestión de desastres debe incluir:

- la elaboración de una política nacional de gestión de desastres;
- la preparación de planes y programas nacionales de conformidad con dicha política;
- el establecimiento de un marco general para las responsabilidades y funciones de las instituciones intervinientes en la gestión del desastre y para los acuerdos de coordinación entre dichas instituciones;

- un marco propicio para las actividades de socorro y la ayuda para la recuperación a escala internacional.¹⁸

- 5.3** Los **planes nacionales de desastres** describen las estrategias de gestión del desastre y proporcionan la base para establecer prioridades y coordinar las actividades de gestión de los desastres a todos los niveles tras el análisis de los posibles riesgos. En algunos países, el plan nacional de desastres reviste la forma de un marco general de gestión y se complementa con planes secundarios más detallados, conocidos como planes de aplicación, específicos, operativos o de emergencia. En otros países, los planes nacionales de desastre contienen en sí mismos detalles de naturaleza operativa. También deben incluirse en los planes regionales de desastres los riesgos transfronterizos de carácter regional. Los planes nacionales de desastres son documentos esenciales para la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres y su adaptación a los planes regionales debe tomarse en consideración y evaluarse. A este respecto, existe margen de cooperación entre las EFS y otros auditores. Analizar planes similares a escala internacional y compararlos con ellos proporciona un buen punto de referencia y puede facilitar el trabajo de las EFS.¹⁹ En el apéndice 3 se incluye información más detallada sobre los planes de desastres.
- 5.4** La **evaluación del riesgo de desastres** debería orientar la asignación más conveniente de los recursos a las distintas fases de gestión del desastre. Al ayudar a identificar y valorar la probabilidad y las consecuencias de las posibles catástrofes, la evaluación del riesgo proporciona una base a las administraciones para que establezcan prioridades de inversión a la hora de prepararse ante los desastres. Reconociendo la importancia y prioridad de la gestión del riesgo de desastres y prioridad, así como de su evaluación y financiación de riesgos, los ministros de finanzas del G-20 invitaron a la OCDE a crear un marco voluntario que ayudara a los países expuestos al riesgo de desastres.²⁰ Dicho marco puede aportar una orientación muy útil para los auditores acerca de cómo evaluar o fomentar la evaluación del riesgo de desastres e incluye además información útil sobre la financiación del riesgo y los acuerdos de transferencia de riesgos, que constituyen elementos importantes para las administraciones en lo referente a las estrategias de reducción del riesgo de desastres.
- 5.5** Las administraciones emplean como fuente de información **sistemas de información geográfica** (SIG), que pueden utilizarse para introducir, almacenar, analizar, gestionar y presentar datos vinculados a ubicaciones geográficas. La tecnología de los SIG puede usarse para evaluar dónde es probable que intervengan fenómenos naturales peligrosos. Esta información puede incorporarse a la evaluación de riesgos junto con los datos relativos a recursos naturales, población e infraestructuras y puede utilizarse para diseñar actividades de desarrollo o estrategias de mitigación menos vulnerables, a fin de reducir la vulnerabilidad a

¹⁸ La FICR proporciona directrices a este respecto.

Véase <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf>

¹⁹ Véase «*Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 101: Developing and Maintaining Emergency Operations Plans*», FEMA, Versión 2.0, noviembre de 2010.

²⁰ <http://www.oecd.org/finance/insurance/G20disasterriskmanagement.pdf>

niveles aceptables.²¹ La localización de peligros y posibles amenazas mediante los SIG aporta datos vitales para los planes de reducción del riesgo de desastres, ya que permite a las administraciones vincular información recurriendo a su dimensión geográfica. Dichos vínculos ayudan a los auditores a descubrir y generar nuevos datos que pueden traducirse en acciones o políticas.²² Es necesario que las EFS evalúen el empleo de los SIG por parte de las administraciones y que puedan utilizar la misma herramienta para fiscalizar la reducción del riesgo de desastres.

- 5.6** El apéndice 4 incluye más ejemplos del uso de los SIG. En la ISSAI 5540 se recoge más información sobre los SIG y el uso que los auditores pueden hacer de ellos en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.²³

²¹ <http://www.oas.org/DSD/publications/Unit/oea66e/begin.htm#Contents>, (6 de mayo de 2010).

²² Al-Shorbaji, Najeeb: «*Use and potential of geographic information systems for health mapping in the Eastern Mediterranean Region*», s.3.

²³ <http://www.issai.org/composite-334.htm>

Parte 2. Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres

La parte 2 de la ISSAI 5510 explora los problemas a los que se enfrentan las EFS en la planificación o realización de una fiscalización de la reducción del riesgo de desastres y expone ejemplos extraídos de las experiencias de las EFS en este tipo de auditorías por medio de encuestas y de una fiscalización paralela llevada a cabo entre las distintas EFS.

6. La función de las EFS

- 6.1** En los países que han adoptado y aplicado recientemente **políticas de reducción del riesgo de desastres**, las EFS pueden evaluar la idoneidad de esas políticas, incluida su conformidad con el Marco de Acción de Hyogo,²⁴ y pueden formular recomendaciones para mejorarlas. Cuando las políticas de reducción del riesgo de desastres no existen, las EFS pueden llamar la atención sobre su ausencia y, si las políticas están bien asentadas, las EFS pueden fiscalizar su aplicación y si los fondos asignados se usan de forma eficiente y eficaz para lograr los objetivos perseguidos. En algunos casos, es posible que las EFS determinen que la reducción del riesgo de desastres no es un aspecto de gran prioridad para los poderes ejecutivo y legislativo. Es posible que las EFS necesiten esforzarse para sensibilizar acerca de la importancia de la política de reducción del riesgo de desastres o de la mejora de una política existente, sobre todo en tiempos de crisis financiera y, consiguientemente, de austeridad económica. Puede que los auditores tengan que presentar cálculos de las posibles pérdidas en las que se incurriría como consecuencia de un desastre para respaldar sus recomendaciones.
- 6.2** Los desafíos asociados a la tarea de fiscalizar la reducción del riesgo de desastres y de garantizar el impacto de las recomendaciones constructivas y significativas subrayan la importancia de una buena **comunicación entre las EFS y sus parlamentos**, administraciones públicas, medios de comunicación y ciudadanos. El éxito de la reducción del riesgo de desastres depende de la participación de la sociedad en su conjunto e incluye la comprensión de la importancia de la capacidad de recuperación de las naciones y comunidades. La claridad de los informes de las EFS es esencial a este respecto, a fin de garantizar el máximo impacto. Las EFS pueden plantearse dar a conocer las recomendaciones de los informes de fiscalización a través de otros medios, como las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, o de un debate con las partes interesadas.
- 6.3** En las situaciones posteriores al desastre aumentan los riesgos de fraude y corrupción. Esto puede deberse a la rápida llegada de grandes volúmenes de ayuda a las regiones afectadas para su rápida distribución entre las víctimas del desastre o para proyectos de rehabilitación y reconstrucción de gran envergadura, con objeto de reparar el daño causado a las infraestructuras debido al desastre. Las EFS pueden instar a las administraciones a prepararse para estos riesgos

²⁴ Marco de Acción de Hyogo para el periodo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, aprobado por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas, mediante su Resolución GA/RES/60/195, <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

proponiéndoles la creación de una estrategia contra el fraude y la corrupción, para lo cual las EFS pueden evaluar la idoneidad de los controles vigentes y, en caso necesario, formular recomendaciones para mejorarlos. Cuando proceda, las EFS podrán recomendar el establecimiento de controles adicionales diseñados específicamente para evitar, detectar y responder a los riesgos identificados de conformidad con el marco jurídico y reglamentario. Por ejemplo, para hacer llegar los bienes y servicios rápidamente a la población afectada, es preciso definir correctamente y verificar de antemano los controles de la contratación pública.²⁵ Las EFS podrán fiscalizar el diseño, la aplicación y la eficacia operativa de los controles como parte de su fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.

- 6.4** El **mandato de auditoría** de las EFS constituye un factor fundamental a la hora de determinar la naturaleza y el alcance de las fiscalizaciones de reducción del riesgo de desastres. Los mandatos pueden permitir y fomentar fiscalizaciones exhaustivas, que comprendan la mayoría o la totalidad de las actividades y organizaciones ligadas a la reducción del riesgo de desastres, o pueden convertirse en un obstáculo para finalizar dichas las fiscalizaciones.
- 6.5** Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las EFS es el de obtener un **acceso satisfactorio a la información** sobre el grado de preparación de la administración y la sociedad para hacer frente al desastre y sobre el uso de los fondos correspondientes. Los distintos organismos ejecutivos tienen mecanismos y requisitos de información diferentes. A menudo los órganos de auditoría no tienen acceso a información fiable y completa sobre todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres. Además, muchas EFS fiscalizan la ayuda en caso de desastre, pero no todas ellas fiscalizan la reducción del riesgo de desastres.²⁶ Las EFS pueden plantearse comentar las restricciones de acceso a la información.²⁷
- 6.6** La reducción del riesgo de desastres es un nuevo campo de actuación para muchas EFS y puede que sea necesario que sus auditores se familiaricen con las nuevas tecnologías (TI, SIG, GPS, teledetección, etc.). Puede que las EFS necesiten invertir en **formación adicional para los auditores**, a fin de ayudarles a utilizar los nuevos sistemas y fuentes de información para evaluar la predicción de desastres, las evaluaciones de riesgos, la ordenación urbana, etc. y de realizar un seguimiento de los avances en la aplicación de planes nacionales de desastres. También puede resultar necesario adquirir experiencia profesional adicional, por ejemplo, si las EFS deciden ampliar el ámbito de aplicación de las fiscalizaciones para incluir el análisis de la planificación predictiva y anticipada.
- 6.7** El impacto de muchos desastres no se limita a un país. El hecho de que los desastres puedan afectar a varios países al mismo tiempo subraya la importancia de la **cooperación internacional entre las EFS** en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres. Las EFS pueden colaborar para llevar a cabo auditorías exhaustivas y significativas, fomentar la confianza en su trabajo, contribuir a concienciar a la opinión pública y mejorar las actividades y programas, reforzar el interés político en la rendición de cuentas, respetar criterios comunes e intercambiar

²⁵ Véase <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15578738.PDF>

²⁶ Véase, en el informe final del Grupo de Trabajo AADA de la INTOSAI, información sobre las encuestas realizadas por el Tribunal de Cuentas turco sobre el acceso a la información relativa a los gastos en ayudas en caso de desastre.

²⁷ Véase la ISSAI 1/10 que afirma que los mandatos de las EFS deben garantizar el acceso total a la información relativa a la auditoría, incluidos los informes de auditorías internas y externas.

conocimientos, tanto a escala nacional como internacional. La «Guía para programas de auditoría cooperativa entre EFS»²⁸ de la INTOSAI puede utilizarse como marco, y la ISSAI 5140, «Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente»²⁹ puede servir de modelo. En este contexto, la cooperación entre dos o más EFS puede llevarse a cabo de tres maneras: mediante fiscalizaciones paralelas, coordinadas y conjuntas.

Fiscalización paralela: se toma la decisión de realizar auditorías similares, que tienen en común la metodología y el planteamiento. Dos o más entidades de auditoría autónomas llevan a cabo la auditoría de forma más o menos simultánea, pero se forma un equipo auditor independiente en cada grupo, que normalmente solo responde ante su propio órgano rector o el poder legislativo y solo en asuntos que se encuentran dentro de su mandato.

Fiscalización coordinada: fiscalización conjunta con informes de auditoría independientes a los órganos rectores de las EFS o el poder legislativo, o una auditoría con un único informe además de los informes nacionales independientes.

Fiscalización conjunta: se toman en común las decisiones fundamentales. La fiscalización la lleva a cabo un equipo auditor compuesto por auditores de dos o más entidades de auditoría autónomas que normalmente elaboran un único informe conjunto de auditoría para presentarlo a sus respectivos órganos rectores o el poder legislativo.³⁰

6.8 En los últimos años, las propias EFS han experimentado en ocasiones graves alteraciones después del acaecimiento de un desastre. Tras una emergencia, es posible que una EFS no solo necesite recobrar su capacidad de funcionar rápida y fácilmente, sino también ayudar a su gobierno a responder a la emergencia.³¹ Debido a las posibles consecuencias de los desastres es importante que las EFS planifiquen y lleven a cabo de antemano los preparativos que contribuirán a su recuperación y les permitirán empezar a funcionar lo antes posible. Por ese motivo, las EFS, especialmente aquellas que están situadas en zonas propensas a sufrir desastres, tendrían que elaborar su propio plan de continuidad de las actividades. Actualmente el Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI está elaborando una guía para las EFS sobre este tema.³²

²⁸ INTOSAI - Comité de Creación de Capacidades. Sub-Comité 2: Desarrollo de servicios de consultación. Véase asimismo: INTOSAI, Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente, 1998; INTOSAI, Cooperación entre Entidades Fiscalizadoras Superiores: Consejos y Ejemplos para Auditorías Cooperativas, 2007, Introducción.

²⁹ ISSAI 5140: Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente.

³⁰ **Fuente:** INTOSAI - Comité de Creación de Capacidades. Sub-Comité 2: Guía para programas de auditoría cooperativa.

³¹ Véase el documento de Audit New Zealand titulado «*Audits in challenging times*», posterior a los terremotos de Canterbury de 2010 y 2011 <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

³² <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php> El Comité de Creación de Capacidades elaboró y publicó esta guía en colaboración con la Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico y la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe.

7. Intercambio de experiencias en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres

7.1 El Grupo de Trabajo establecido por la INTOSAI realizó dos encuestas y una fiscalización paralela o coordinada para analizar algunos de los aspectos relevantes para las EFS en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.³³ A continuación se exponen algunos de los puntos principales resultantes de esta colaboración.

Las fiscalizaciones de la reducción del riesgo de desastres deben incluir recomendaciones dirigidas a las administraciones y al parlamento sobre la idoneidad de las medidas de reducción del riesgo de desastres.

7.2 En caso de que las políticas de reducción del riesgo de desastres sean nuevas para las administraciones o de que no exista concienciación de la necesidad de medidas de reducción, las EFS podrán formular objetivos de auditoría y recomendaciones, a fin de despertar interés y comprensión en el parlamento a este respecto. Cuando una mejor preparación ante los desastres requiera cooperación internacional, las EFS podrán recomendar que el parlamento promulgue actos legislativos adecuados o que suscriba acuerdos internacionales que la faciliten.

La cooperación entre EFS debe llevarse a cabo de conformidad con las directrices y normas de la INTOSAI.

7.3 Las actividades de reducción del riesgo de desastres en un país pueden ser financiadas por otro. En dichos casos, la necesidad de que las EFS de los países donantes y destinatarios de la ayuda colaboren para permitir que sus fiscalizaciones abarquen todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres adquiere especial importancia. La colaboración entre EFS de distintos países también es importante cuando se fiscalizan tratados bilaterales o multinacionales sobre la reducción del riesgo de desastres o se promueve la cooperación en caso de amenazas que trascienden las fronteras nacionales, como el establecimiento de sistemas de alerta temprana. La cooperación y la coordinación, tanto a escala nacional como internacional, resultan esenciales para que las EFS contribuyan a mejorar las actividades o a reforzar la rendición de cuentas en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres. Dicha cooperación puede variar desde un simple intercambio de información hasta una colaboración mucho más estrecha en forma de fiscalizaciones coordinadas o conjuntas, que permita el intercambio y la puesta en común entre las EFS de las experiencias y constataciones de auditoría. Este último contexto requiere la aplicación de una interpretación común de la metodología de auditoría y de los mismos criterios en la realización de la fiscalización. A tal fin, puede suscribirse un acuerdo (por ejemplo, un memorando de acuerdo o un protocolo) para definir el ámbito de aplicación, el alcance y la forma de la cooperación deseada entre las EFS pertinentes.

³³ La EFS de Turquía dirigió la fiscalización paralela. El resto de participantes fueron las EFS de Azerbaiyán, Chile, la India, Indonesia, los Países Bajos, Pakistán, Filipinas, Rumanía y Ucrania. Consulte el informe final del Grupo de Trabajo AADA si desea más información a este respecto.

Las fiscalizaciones conjuntas entre EFS de países que son parte de acuerdos internacionales en zonas expuestas al riesgo de desastres pueden contribuir a la buena gobernanza y a la rendición de cuentas en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres.

7.4 Cuando las actividades de reducción del riesgo de desastres se financian con cargo al presupuesto nacional, la EFS del país en cuestión las somete a una fiscalización, mientras que la financiación procedente de los gobiernos donantes es fiscalizada por las EFS de dichos gobiernos. La cooperación entre las EFS de los distintos gobiernos puede requerir la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales. En muchos casos, las EFS tienen objetivos similares y aplican las mismas normas de auditoría, por lo que pueden plantearse la posibilidad de confiar en el trabajo de otros auditores y reducir así la carga general de la auditoría (véase la ISSAI 1610, «Utilización del trabajo de los auditores internos», y la ISSAI 1620, «Utilización del trabajo de un experto»). Como alternativa, las EFS pueden plantearse la realización de fiscalizaciones paralelas o conjuntas que les permitan aunar recursos, compartir herramientas, aprender las unas de las otras y, posiblemente, superar los problemas de adecuación de los mandatos de fiscalización de cada EFS.

Las EFS deben fomentar las relaciones con otras entidades de auditoría competentes.

7.5 La responsabilidad de fiscalizar los distintos aspectos o fases de la gestión del desastre puede recaer en numerosos organismos. Otras entidades de auditoría pueden ser, por ejemplo, los auditores internos o externos del sector público o privado pertenecientes a las administraciones centrales, estatales, regionales o locales, así como los auditores de agencias especializadas. Las EFS deben tener claro quién fiscaliza cada aspecto y cuál es la relación que existe entre ellas y dichos auditores. Debe promoverse la cooperación constructiva entre las EFS y otros auditores a todos los niveles.

8. Tipos de auditoría

En las encuestas y fiscalizaciones paralelas se examinaron los distintos enfoques de auditoría aplicados por las EFS participantes. Los apartados 8.1 a 8.3 reflejan este trabajo.

8.1 En la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres, las EFS pueden llevar a cabo auditorías financieras, de gestión o de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre. En cualquier caso, las auditorías deben entrar dentro del mandato otorgado a las EFS y conducirse de acuerdo con la legislación nacional o cualquier otra que se aplique, así como con las normas de auditoría pertinentes. Ha de hacerse referencia a la normativa seguida—normas internacionales de auditoría (NIA), ISSAI, Notas de Práctica de la INTOSAI u otras normas de auditoría nacionales y pertinentes— y si el cumplimiento de dicha normativa es total o parcial. La ISSAI 1000 ofrece orientación a este respecto.³⁴

³⁴ ISSAI 1000/28.

- 8.2** La fiscalización de la reducción del riesgo de desastres puede incluir aspectos de auditoría financiera, de gestión y de cumplimiento. No obstante, los objetivos de estos distintos tipos de auditoría no son los mismos y deben determinarse de forma clara e independiente. La auditoría financiera se centra en los informes y la contabilidad, la de cumplimiento trata del respeto de la legislación, las políticas o las condiciones acordadas de antemano y la auditoría de gestión analiza la actividad con el principal objetivo de fomentar un buen rendimiento. Cada tipo de auditoría debe realizarse con arreglo a las normas aplicables, a saber:

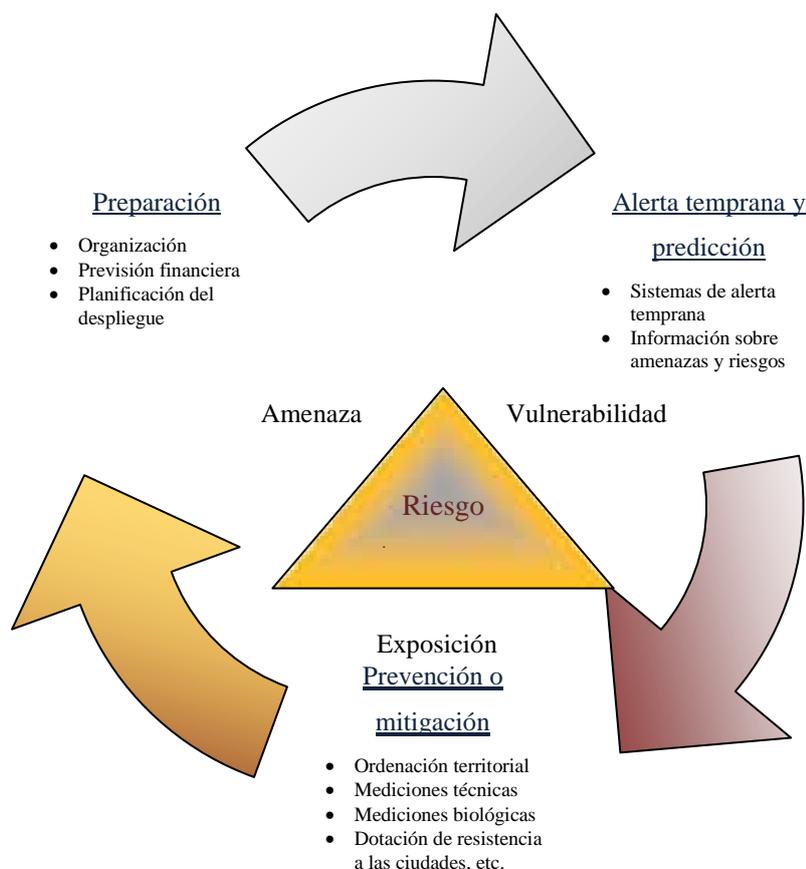
Directrices Generales de Auditoría Financiera	ISSAI 1000-1810
Directrices Generales de Auditoría de Gestión	ISSAI 3000-3100
Directrices Generales de Auditoría de Cumplimiento	ISSAI 4000-4200

- 8.3** El alcance de la auditoría financiera del gasto en materia de reducción del riesgo de desastres tiende a establecerse como parte de las auditorías financieras anuales de los departamentos o entes gubernamentales, aunque algunas EFS llevan a cabo auditorías financieras independientes de los fondos para la reducción del riesgo de desastres o como donantes de proyectos que reciben ayuda extranjera. No obstante, muchas EFS llegan a la conclusión de que deben llevarse a cabo auditorías de gestión para abordar los aspectos específicos de las actividades de gestión de la reducción del riesgo de desastres del modo que mejor satisfaga las necesidades de las partes interesadas. Según el alcance y los objetivos, un enfoque de auditoría de gestión puede permitir que las EFS adquieran una buena perspectiva de la reducción del riesgo de desastres, incluidas las actividades y organizaciones que normalmente se encuentran fuera de su mandato. El valor relativamente reducido de la financiación destinada a la reducción del riesgo de desastres, la naturaleza plurianual de las actividades de reducción y el hecho de que estas tal vez corran a cargo de distintos organismos pueden reducir la importancia que adquieren las auditorías financieras por sí solas para los encargados de gestionar dichos desastres. En este contexto, es posible que las EFS se planteen la posibilidad de auditar la conformidad con los requisitos establecidos en los acuerdos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, que revisten gran importancia y pueden poner de manifiesto la aplicación inadecuada o la inaplicación en absoluto de dichos acuerdos.

9. Evaluación del entorno de control

Las EFS que participaron en la encuesta y en la fiscalización paralela destacaron la importancia de la evaluación de riesgos en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.

- 9.1** Antes de establecer el enfoque y el alcance de la auditoría, los auditores deben llevar a cabo una evaluación de los riesgos del entorno de control. En primer lugar, deben evaluar la adecuación y la calidad de la evaluación de riesgos realizada por el organismo gubernamental responsable de la elaboración de planes de desastres. Han de evaluarse entonces las medidas de prevención y mitigación, como la idoneidad de los sistemas de alerta temprana y de predicción de desastres. El gráfico 2 muestra las distintas actividades de la reducción del riesgo de desastres, las cuales no se presentan en orden cronológico ni se incluyen en fases que se excluyen mutuamente.

Gráfico 2. Actividades de reducción del riesgo de desastres

Fuente: EFS de Turquía para el Grupo de Trabajo AADA.

9.2 En el programa de fiscalización pueden establecerse los siguientes ejemplos del tipo y la fuente de información necesaria.

- Para evaluar los riesgos relacionados con los desastres, debe buscarse la siguiente información:
 - ✓ ¿Cuáles son las zonas más vulnerables a amenazas concretas?
 - ✓ ¿Cuál es el grado de vulnerabilidad de las personas que viven en ellas? ¿Cuál es el grado de vulnerabilidad de las infraestructuras vitales de la zona?
 - ✓ ¿Qué posibilidades hay de que tenga lugar un terremoto con epicentro X y fuerza Y (o un volcán entre en erupción con una potencia determinada, o un ciclón con fuerza Z afecte a un lugar concreto)?
- Para evaluar los riesgos relacionados con la gestión operativa o la aplicación de la gestión del desastre, debe buscarse la siguiente información:
 - ✓ ¿Quién debe ser responsable de qué?
 - ✓ ¿Quién debe cooperar con quién?
 - ✓ ¿Qué información se necesita para planificar y coordinar? Etc.

La labor de valorar la calidad de la evaluación del riesgo es compleja: ¿cuándo es buena o lo suficientemente buena? ¿Qué es suficiente? Con frecuencia las EFS pueden beneficiarse del intercambio de experiencias con otras EFS para identificar respuestas a algunas de estas preguntas, remitiéndose a ejemplos de auditorías anteriores. Las EFS también pueden plantearse recurrir al trabajo de expertos externos (véase la ISSAI 1620 a este respecto). El marco metodológico del G-20 o de la OCDE para la Evaluación del Riesgo de Desastres y la Financiación del Riesgo³⁵ puede proporcionar directrices útiles para que los auditores sepan cómo evaluar o fomentar la evaluación del riesgo de desastres.

9.3 Al evaluar el entorno de control, los auditores pueden considerar buscar información relativa a:

- la estructura organizativa y las principales actividades que garantizan que los sistemas, procedimientos y recursos cumplen los requisitos de reducción del riesgo de desastres. Esto abarca la preparación de las comunidades para ayudarse entre ellas en caso de desastre, e incluye la formación, la concienciación, el establecimiento de planes de desastres, los planes de evacuación, el almacenamiento anticipado de reservas, los mecanismos de alerta temprana y el refuerzo de los conocimientos locales. Los auditores también deben organizar la preparación financiera a fin de minimizar el impacto macroeconómico o presupuestario de un desastre (provisiones presupuestarias, fondos de contingencias, acuerdos contingentes, seguros de riesgos);
- las medidas preventivas que deben tomarse antes de que tenga lugar un desastre con vistas a reducir o suprimir su impacto sobre la sociedad y medio ambiente, si este se produce y en el momento en que se produzca, lo que comprende la reducción de la vulnerabilidad física de las infraestructuras existentes o los lugares vulnerables, que pueden poner en peligro directamente a la población, por ejemplo, mediante la rehabilitación de los edificios y el refuerzo de las infraestructuras clave;
- la identificación de las actividades de prevención ideadas para garantizar una protección permanente frente a los desastres, incluida las de ingeniería, las medidas de protección física, las medidas legislativas para el control y la ordenación territorial y las normativas de edificación. Dichas actividades reducen la vulnerabilidad física o la exposición a riesgos debidos a infraestructuras inadecuadas.

10. Planificación y realización de auditorías

Los apartados 10.1 a 10.10 abarcan aspectos analizados por las EFS que participaron en la encuesta y en la fiscalización paralela sobre la planificación y realización de auditorías de la reducción del riesgo de desastres.

10.1 Los participantes en la encuesta y en la fiscalización paralela destacaron las ventajas del enfoque de la auditoría de gestión en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres, ya que permitía contar con un alcance y con objetivos más exhaustivos. La ISSAI 3000 proporciona directrices para **planificar** auditorías de gestión de forma económica, eficiente, eficaz y oportuna. Una planificación cuidadosa reduce el riesgo de que surjan problemas en

³⁵ www.oecd.org/finance/insurance/G20disasterriskmanagement.pdf

fases posteriores de la auditoría. Antes de comenzar la auditoría, es importante definir los objetivos, el alcance y la metodología para lograr esos objetivos.³⁶

- 10.2** Tras obtener información contextual y conocimientos suficientes sobre el entorno de control, el auditor debe definir los **riesgos** para la economía, la eficiencia, la eficacia (las tres E) en términos generales. La medida en que estos riesgos existen depende del tipo de desastre, el riesgo de que tenga lugar y el impacto que puede causar. Una vez que se obtenga esta información, es probable que los riesgos para las tres E deriven de una organización, planificación, seguimiento, control y coordinación inadecuados, así como de la falta de un sistema de información correcto sobre la gestión de los desastres. Evaluar los riesgos permite a los auditores identificar las insuficiencias en el control y los ámbitos de alto riesgo en las medidas y actividades de reducción del riesgo de desastres. El gráfico 3 muestra la fuerte correlación entre los riesgos para las tres E (buena gestión financiera) y los criterios, constataciones, conclusiones y recomendaciones de las auditorías. Por ese motivo, es importante identificar los riesgos para las tres E desde el principio, a fin de diseñar una auditoría de gestión satisfactoria de la reducción del riesgo de desastres. Los criterios de auditoría muestran «cómo debe ser». El ámbito en que deben fijarse los criterios puede determinarse una vez que se hayan identificado los riesgos para las tres E y pueden formularse recomendaciones para abordar los aspectos que necesitan mejorarse.

Gráfico 3: Correlación entre riesgos, criterios y recomendaciones



Fuente: EFS de Turquía para el Grupo de Trabajo AADA.

- 10.3** Una vez que el auditor haya identificado los riesgos, puede determinarse un **enfoque de auditoría** conveniente. Las distintas EFS emplean distintos enfoques para fiscalizar la preparación ante los desastres. Por ejemplo, Turquía aplicó un enfoque basado en los riesgos en una auditoría de gestión de la reducción del riesgo de desastres titulada «*How well is Istanbul getting prepared for the earthquake?*» (¿En qué medida se está preparando Estambul ante los terremotos?)³⁷ Durante su investigación los auditores intentaron, en particular, detectar problemas e inconvenientes en la aplicación. Este enfoque de auditoría ayudó a los auditores a determinar las actividades y zonas de mayor riesgo. La fiscalización paralela sobre la reducción del riesgo de desastres realizada en el marco del Grupo de Trabajo AADA de la INTOSAI utilizó un enfoque de auditoría mixto y se llevó a cabo desde una perspectiva descendente y ascendente (véase el apartado 10.4).³⁸ En otro ejemplo, Corea se centró en los sistemas en su estudio de auditoría de cumplimiento sobre la reducción del riesgo de desastres (2006) e incluyó en el alcance de esta auditoría una valoración de la eficacia y la eficiencia operativa del recientemente creado Sistema nacional de apoyo a la gestión de desastres (NDMSS), así como una verificación independiente de la fiabilidad de la información, y un examen de la gestión de reservas de bienes y materiales de socorro.³⁹ Un ejemplo similar se registró en Filipinas, donde en 2008 una auditoría financiera recurrió a un enfoque basado en los sistemas para determinar la imparcialidad de la declaración de gastos, la declaración de ingresos y la declaración de efectivo, a fin de revisar los avances del proyecto en lo que respecta a su puntualidad y a su conformidad con los documentos de planificación, y de evaluar la eficacia de sus sistemas de supervisión interna.⁴⁰
- 10.4** La ISSAI 3000⁴¹ señala que la auditoría de gestión normalmente se basa en la **perspectiva general del propietario**, que es descendente y se concentra principalmente en los requisitos, intenciones, objetivos y expectativas del poder legislativo y la administración central. En la ISSAI también se hizo hincapié en la posibilidad de añadir una «**perspectiva orientada al cliente**». Desde este punto de vista, las EFS pueden centrarse en los problemas que suponen mayor preocupación para los ciudadanos y la comunidad. El Vigésimo primer Simposio Naciones Unidas/INTOSAI⁴² respaldó la noción de que las EFS deben interpretar y reconsiderar la misión de auditoría en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres desde el punto de vista de mejorar la rendición de cuentas públicas. La auditoría de gestión de la reducción del riesgo de desastres puede ayudar a las EFS a centrarse en los intereses de la ciudadanía y abordar los aspectos desde una perspectiva ascendente.
- 10.5** Los **objetivos de auditoría** se fijan según el tipo de auditoría que se va a llevar a cabo. En las auditorías financieras, generalmente la legislación define sus objetivos y las EFS llevan a cabo su auditoría durante un período fijo de tiempo. Este tipo de auditoría comprende una revisión de

³⁷ http://www.sayistay.gov.tr/english_tca/Performance/IstanbulEarthquake.pdf

³⁸ ISSAI 3000/1.8, p.27, [http://www.issai.org/media\(901,1033\)/Performance_audit_guidelines.pdf](http://www.issai.org/media(901,1033)/Performance_audit_guidelines.pdf)

³⁹ Procedente de la encuesta del Grupo de Trabajo AADA, <http://www.bai.go.kr/>.

⁴⁰ Procedente de la encuesta del Grupo de Trabajo AADA.

⁴¹ ISSAI 3000/1.8.

⁴² http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/_S__21_UN_INT_SympReport.pdf

la contabilidad y las operaciones subyacentes, incluidos los gastos relacionados con el desastre, y se lleva a cabo para comprobar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos. Un ejemplo de objetivo de auditoría financiera podría ser examinar la gestión de fondos destinados a la protección frente a inundaciones. Los objetivos de la auditoría de gestión se fijan según los aspectos que se van a analizar. Al fijar los objetivos de la auditoría de gestión de la reducción del riesgo de desastres, las EFS deben tener en cuenta sus propias funciones y responsabilidades, así como el impacto previsto de la auditoría en este ámbito. Tomando los planes de desarrollo nacionales como punto de partida, los objetivos y ámbito de aplicación deben tener en cuenta el complejo entorno y los problemas relativos a la reducción del riesgo de desastres. El apéndice 6 muestra ejemplos de objetivos para auditorías de gestión.⁴³

10.6 La **metodología de auditoría** es el conjunto de técnicas desarrolladas para la recopilación y el análisis de datos. Cuando se evalúan los riesgos, se formulan las preguntas de auditoría. Su respuesta requiere información y las EFS tienen que decidir qué datos son necesarios para dicha respuesta, cuál es la mejor metodología para recabarlos y de qué fuentes de información disponibles deben obtenerse. Las Normas de Auditoría de la INTOSAI establecen que para respaldar el criterio y la conclusión del auditor en cuanto a las actividades controladas, deben obtenerse pruebas pertinentes, relevantes y razonables.⁴⁴

10.7 La **evidencia de auditoría** es necesaria para respaldar la opinión y el informe del auditor. Su naturaleza es acumulativa y se obtiene principalmente de los procedimientos de auditoría aplicados a misma.⁴⁵ En las auditorías financieras, la evidencia se basa en las operaciones, los estados financieros, los informes de ejecución de proyectos, la comprobación física, las evaluaciones técnicas independientes, el cumplimiento de los procedimientos de licitación o contratación pública, etc. El auditor se centrará en lo siguiente:

- revisar los controles y procedimientos internos,
- revisar documentos (pago y recepción de donaciones) y los registros en los libros de contabilidad,
- comprobar los libros de contabilidad,
- verificar los beneficiarios mediante un muestreo.

10.8 La evidencia en las auditorías de gestión debe ser convincente y obtenerse mediante la recopilación y el análisis de datos, información y conocimientos procedentes de fuentes

⁴³ Recabado de las encuestas del Grupo de Trabajo AADA. Consulte el informe final del Grupo de Trabajo AADA si desea más información al respecto.

⁴⁴ ISSAI 3000/3.5.1.

⁴⁵ NIA 500/A1.

adecuadas. Algunos de los **métodos utilizados para la recopilación y el análisis de datos en la auditoría de gestión** son:⁴⁶

- **Análisis de los archivos.** Los auditores deben reunir y analizar las directrices, los protocolos, la legislación, los documentos de planificación de desastres y los informes posteriores a los mismos que sean pertinentes, a todos los niveles de la administración, especialmente de los organismos responsables de la gestión de los desastres. Por ejemplo, para la fiscalización de Turquía referente a la preparación para afrontar terremotos, se controlaron sobre el terreno la planificación de la construcción, los informes sobre las condiciones del terreno y los documentos relacionados con las actividades de refuerzo del ente municipal metropolitano de Estambul y de otros municipios de la zona.
- **Visita al lugar.** Los auditores pueden visitar el lugar para observar y evaluar el trabajo de las instituciones competentes incluidas en el ámbito de aplicación de la auditoría y entrevistar a personas importantes de la comunidad local. Este es el método más eficaz para que los auditores observen lo que sucede durante las inspecciones de las instalaciones de almacenamiento y transporte.
- **Entrevista.** Los auditores pueden plantearse planificar entrevistas directas con personas encargadas de labores esenciales en la minimización de los riesgos en caso de desastre. Esto incluye al personal autorizado de las instituciones de gestión de desastres, directores y personal de los grupos de prestación de servicios y profesionales de este ámbito que participan en los planes de desastres. Los grupos de prestación de servicios se destinan al público como los relativos al transporte, a la comunicación, al rescate y a la retirada de escombros, a los primeros auxilios y a la sanidad. Las entrevistas constituyen una herramienta importante para evaluar la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de la administración, así como la contribución de las partes intervinientes. Las entrevistas con científicos, ONG y otros organismos, como la Cruz Roja o Media Luna Roja, las cámaras de urbanistas y planificadores regionales, las administraciones locales o municipales, etc. que han contribuido a minimizar los riesgos del desastre, también pueden ayudar a los auditores a formular criterios de auditoría y a obtener las constataciones de la misma.
- **Análisis anterior y posterior.** Los auditores pueden evaluar la adecuación y el éxito de las actividades de reducción del riesgo de desastres visitando el lugar donde se haya producido el desastre grave más reciente y examinando los resultados de la reducción del riesgo de desastres. La EFS de Turquía evaluó de este modo la idoneidad de los planes de acción en caso de desastre en la región de Van, afectada por un terremoto en 2011. La fiscalización terminó con la conclusión de que los planes de acción en caso de desastre no pudieron garantizar la correcta organización y coordinación de las actuaciones de emergencia.

⁴⁶ Recopilado a partir de las encuestas y de la fiscalización paralela realizadas por el Tribunal de Cuentas de Turquía en la elaboración de la ISSAI 5510. Consulte el informe final del Grupo de Trabajo AADA si desea más información al respecto.

- Encuestas o cuestionarios. Los auditores pueden utilizar encuestas para evaluar las actividades de preparación y formación de la comunidad, así como para recabar datos similares de gran número de instituciones diferentes, como los ministerios, las administraciones municipales y provinciales y los cuerpos de bomberos. Las encuestas también pueden ayudar al auditor a evaluar la sensibilización pública ante la reducción del riesgo de desastres y a especificar las expectativas de la ciudadanía acerca de los proyectos de transformación urbana.
- Examen de publicaciones. La revisión de artículos, estudios, otros informes de auditoría y evaluaciones relativas a la reducción del riesgo de desastres contribuiría a:
 - ✓ comprender el entorno general de supervisión de la reducción del riesgo de desastres,
 - ✓ especificar las distintas necesidades y enfoques de la reducción del riesgo de desastres,
 - ✓ formular criterios de auditoría,
 - ✓ elaborar recomendaciones.
- Evaluación de la adecuación de las herramientas de gestión. La realización de actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres depende de la idoneidad de las herramientas de gestión, tales como los planes de desastres, los sistemas de información geográfica (SIG), la teledetección, el sistema de posicionamiento global (GPS), los sistemas de información sobre desastres y otro software pertinente. Por tanto, es preciso analizar los planes de desastres y evaluar la adecuación de estos sistemas. A la hora de evaluarlos, debe prestarse atención a la calidad de la información en la que se basan. La información debe ser exacta, coherente, exhaustiva, oportuna, fácil de comprender y el coste de su obtención ha de ser razonable Véase la ISSAI 5540.⁴⁷
- Evaluaciones del riesgo, incluidos mapas de amenazas, bases de datos de pérdidas por desastres, evaluaciones de vulnerabilidad y cálculos de exposición. Las medidas de reducción del riesgo de desastres se aplican conforme a las evaluaciones de riesgos y contextos. Por ese motivo, los análisis de riesgos deben evaluarse como parte de las auditorías de gestión.
- Observación y estudios de casos, que pueden utilizarse para evaluar la experiencia práctica, la formación y la instrucción de los profesionales que participan en las actividades de reducción del riesgo de desastres.
- Muestreo. Ya que no suele ser viable comprobar todo el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, deben utilizarse métodos de muestreo. Los SIG y otras herramientas similares ayudan al auditor a seleccionar las muestras.
- Los datos obtenidos deben ser fiables, precisos y actualizados. Los datos y la información se obtienen de muchas organizaciones diferentes. Los auditores deben recopilar, verificar y analizar cuidadosamente las pruebas, así como establecer su propia base de datos que

⁴⁷ ISSAI 5540/2.2.

contenga información fiable, exacta y oportuna. Pueden utilizarse los sistemas de información geográfica (SIG) para complementar dicha base de datos.⁴⁸

- 10.9** Los **criterios de auditoría** sirven de orientación para la evaluación y ayudan a los auditores a determinar si las actividades y programas cumplen o no las expectativas. En las auditorías financieras, los criterios se contienen en la legislación en materia de gestión financiera y en la legislación por la que se crea la entidad fiscalizadora. En las auditorías de gestión, generalmente es el auditor quien formula los criterios de auditoría. Por consiguiente, en las auditorías de gestión, los conceptos generales de economía, eficiencia y eficacia deben interpretarse de acuerdo con la materia a tratar. Otras fuentes de criterios son los objetivos y metas de los planes nacionales de desastres, las enseñanzas recabadas en desastres anteriores y en otros países y la contribución de expertos externos. Por esa razón los criterios variarán de una auditoría a otra. Para fiscalizar eficazmente cualquier fase de la gestión del desastre es necesario, en primer lugar, determinar cuáles eran las expectativas concretas de la actividad o actividades. Fundamentalmente, dichas expectativas constituyen criterios. En el apéndice 8 se recogen más ejemplos de criterios de auditoría de gestión y auditorías financieras.
- 10.10** El auditor elabora las **conclusiones y recomendaciones de la fiscalización** por medio de un análisis de las causas y los efectos de los hechos constatados en la misma. Al formular recomendaciones, los auditores deben tener en mente la relación con el riesgo para las tres E y proponer soluciones razonables en los campos en los que se detecten insuficiencias y riesgos. Las recomendaciones deben formularse de modo que la administración pueda comprenderlas y actuar en consecuencia rápidamente. En el apéndice 9 de las directrices se recogen ejemplos de recomendaciones de fiscalización.

Parte 3. Base para un programa de fiscalización

La fiscalización de la reducción del riesgo de desastres debe basarse en un programa correcto que se centre en comprender el entorno operativo de la reducción del riesgo de desastres, incluida su estructura organizativa y los recursos de todas las administraciones competentes. El objetivo es diseñar una auditoría adecuada y elaborar un informe fiable de gran impacto. El siguiente programa de fiscalización se basa en una evaluación de los informes de fiscalización auditoría de las EFS, en los planes de gestión de los desastres de diversos países y en los resultados de dos encuestas y una fiscalización paralela de la reducción del riesgo de desastres llevada a cabo durante la preparación de la ISSAI 5510.⁴⁹ El programa debe adaptarse y ampliarse teniendo en cuenta las condiciones del país que se fiscaliza, las labores específicas determinadas por la EFS en cuestión y las particularidades del desastre. Las EFS deben utilizar las preguntas y criterios que atañen y se adecuan a sus auditorías de la reducción del riesgo de desastres.

Las primeras siete secciones del programa de fiscalización tienen que ver con las actividades de prevención y mitigación de la reducción del riesgo de desastres, que conviene considerar a escala nacional e internacional. La última sección tiene que ver con las actividades cuyo fin es mejorar la resistencia de las ciudades y reducir el riesgo urbano, que se examinan mejor a escala local o urbana.

- A. Identificar las características del desastre
- B. Definir y comprender la estrategia y los planes de acción nacionales
- C. Identificar el marco y la organización de los entes participantes
- D. Evaluar la idoneidad de la coordinación
- E. Evaluar las herramientas de gestión de los desastres y de los sistemas de alerta temprana
- F. Evaluar los procesos de emergencia, formación y comunicación o creación de concienciación pública
- G. Evaluar los fondos para desastres y la gestión de ayudas o recursos
- H. Evaluar la adecuación de las actividades de refuerzo de la capacidad de recuperación (o resiliencia) y de reducción del riesgo urbano

A. Identificar las características del desastre

A.1 El primer paso para fiscalizar la reducción del riesgo de desastres es especificar los tipos de desastre y las probabilidades de que ocurran. Los enfoques públicos y las actividades de preparación de las políticas dependen de dicho cálculo. El enfoque de la

⁴⁹ Los detalles pueden consultarse en el informe final.

administración en lo que respecta al posible desastre determinará el alcance de la auditoría. Estos factores deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar y poner en marcha la auditoría de actividades de preparación. En el apéndice 1 de la ISSAI 5520 podrá encontrar información más detallada sobre las características de los distintos tipos de desastre.⁵⁰

A.2 El auditor debe estudiar los siguientes aspectos:

- ¿Qué tipos de desastre afectan a cada país?
 - ¿Cuál es la probabilidad de cada tipo de desastre?
 - ¿Realiza la administración (organismo específico) evaluaciones de riesgo, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:
 - ✓ amenazas naturales, humanas e indirectas;
 - ✓ vulnerabilidades específicas;
 - ✓ ubicaciones geográficas específicas;
 - ✓ capacidades de gestión de los desastres?
 - ¿Existen mapas de amenazas o análisis de amenazas (actualizados)?
 - ¿Hasta qué punto es probable que las comunidades, estructuras, servicios y zonas geográficas sufran daños o trastornos en su funcionamiento debido al impacto de una amenaza en particular, a causa de su naturaleza, construcción y proximidad a un terreno peligroso o a una zona propensa a sufrir desastres (vulnerabilidades físicas y socioeconómicas)?
 - ¿Cuáles son las posibles combinaciones de los tipos de desastres?
 - ¿Cuál puede ser el alcance medio anual y el máximo probable de pérdidas o daños?
 - ¿Cuál es el enfoque de la administración para prepararse para dichos desastres?
 - ¿Cuál es la experiencia reciente en desastres graves? ¿Cuáles fueron las respuestas de la administración? ¿Qué lecciones se han aprendido?
 - ¿Cuál fue el peor desastre que experimentó el país y cuál fue el alcance de los daños?
 -
- (Añada sus propias preguntas)

⁵⁰ ISSAI 5520/Apéndice 1.

B. Definir y comprender la estrategia y los planes de acción nacionales

B.1 Para el auditor, el plan nacional de desastres (u otro documento equivalente) constituye una de las herramientas más importantes para evaluar la reducción del riesgo de desastres. Este plan, elaborado por el organismo encargado de la gestión de los desastres, junto con los planes departamentales específicos de estos acontecimientos, orientará la respuesta de las administraciones al respecto: debe describir los procesos y mecanismos destinados a facilitar una respuesta integral de la administración ante un desastre y debe abordar las amenazas específicas, la respuesta a las emergencias de carácter internacional y el sistema nacional de respuesta a emergencias, que describe una respuesta armonizada federal y provincial o territorial ante un desastre. Con un buen plan nacional de desastres, el auditor puede concretar y examinar todas las actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres en su conjunto.

B.2 La comparación entre el plan nacional de desastres y los de otros países expuestos a desastres similares ayudará al auditor a evaluar la adecuación de la reducción del riesgo de desastres. Además, el plan constituirá una buena fuente para definir los criterios de auditoría, ya que determina qué hacer y qué cabe esperar. A fin de comprender el enfoque aplicado por la administración a la reducción del riesgo de desastres, el auditor también debe mirar la coherencia entre los planes regionales con el nacional. En muchos casos, uno de los factores adicionales que complica la situación es el desconocimiento del alcance y la naturaleza de las labores de socorro en caso de desastre que desempeñan las ONG, mencionadas en los planes de desastres.

B.3 Para comprender el enfoque aplicado por las administraciones a la reducción del riesgo de desastres, el auditor debe analizar cuidadosamente el plan nacional en caso de desastre y evaluar sus metas y objetivos:

- ¿Existe un marco jurídico para la gestión de los desastres que incluya la reducción del riesgo de desastres o la reducción del riesgo?
- ¿Ha firmado el Estado algún tratado o acuerdo bilateral o multilateral sobre la reducción del riesgo de desastres o sobre el fomento de la cooperación ante la amenaza de acontecimientos peligrosos?
- ¿Se ha preparado un plan nacional en caso de desastre o existe algún sustituto del mismo?
- ¿Los planes nacionales o las herramientas sustitutas engloban las obligaciones de los tratados o acuerdos internacionales?
- ¿Se actualizan periódicamente los planes nacionales o las herramientas sustitutas?
- ¿Existen procedimientos para revisar sistemáticamente los planes o herramientas sustitutas en términos de puntualidad, exhaustividad, coherencia con las directrices vigentes y utilidad general?
- ¿Cuáles son las entidades encargadas de la revisión? ¿Existen terceras partes independientes con opiniones objetivas?

- ¿Qué acontecimientos o situaciones se consideran desastres en el plan nacional o en las herramientas sustitutas?
- ¿Se han diseñado los planes nacionales o herramientas sustitutas basándose en análisis como los mapas de riesgo de desastres, las evaluaciones de riesgos, etc.?
- ¿Qué información se ha utilizado en dichos planes? ¿Cuál es la calidad de la información utilizada? ¿Han participado expertos?
- ¿Hasta qué punto tienen prioridad los planes sobre la legislación? (por ejemplo, limitaciones de la propiedad o de los derechos de propiedad en caso de emergencia).
- ¿Aportan dichos planes o herramientas sustitutas una buena base para una actuación oportuna, clara y organizada (incluidos cuándo y quién ejecutará dichas actuaciones durante una emergencia o desastre)?
- En los planes o en las herramientas sustitutas, ¿cómo se definen las funciones y responsabilidades y cómo se asignan a cada unidad competente?
- ¿Participan las ONG u organizaciones de productores (Cruz Roja y Media Luna Roja, organismos internacionales) en la elaboración del plan nacional?
- ¿Se dispone de un plan de emergencia para los mecanismos de colaboración externa en caso de una situación de emergencia
- ✓ en lo relativo a las estructuras formales?
- ✓ en la colaboración a escala internacional, nacional, regional y local?
- ¿Qué organismo se encarga de coordinar la planificación de desastres?
- ¿Cuáles son las principales actividades de la reducción del riesgo de desastres dispuestas en los planes o herramientas sustitutas? ¿Abarcan todas las actividades necesarias?
- ¿Son coherentes y adecuadas las actividades de planificación de la reducción del riesgo de desastres? (Planes de preparación general y planes orientados a amenazas específicas).
- ¿Existen opciones realistas para contrarrestar las amenazas, reducir las vulnerabilidades o mitigar las consecuencias?
- ¿Fomentan los planes ejercicios periódicos de reducción del riesgo de desastres, incluidos los simulacros de evaluación, con vistas a garantizar una respuesta rápida y eficaz ante los desastres y el acceso a los suministros fundamentales de alimentos u otros materiales de socorro, de acuerdo con las necesidades locales?
- ¿Contribuyen los planes a revisar y enmendar la planificación urbanística y los reglamentos y ordenanzas en materia de edificación (incluida la revisión de los mecanismos de ejecución de las ordenanzas, etc.) y a concienciar a los expertos de la construcción de que esto puede ser necesario?
- ¿Cómo se logra el cumplimiento de medidas como las ordenanzas en materia de edificación? ¿Se utiliza la supervisión como medida?
- ¿Adoptan los planes políticas preventivas de mantenimiento y medidas de seguridad en caso de terremoto en los hospitales y las instituciones públicas esenciales?

- ¿Se determinan las infraestructuras vitales a escala nacional en los planes o las herramientas sustitutas?
- ¿Se diseñan o aplican medidas específicas para proteger dichas infraestructuras vitales?
- ¿Se han introducido las metas, los objetivos y las estrategias de los planes en el proceso del presupuesto anual (operaciones de emergencia y procesos de solicitud de ayudas)?
- ¿Se asigna un presupuesto gubernamental suficiente al plan nacional en caso de desastre para llevarlo a cabo en la práctica?
- ¿Se divulga adecuadamente el plan nacional a todas las unidades de la administración?
- ¿Tiene el público acceso a los planes? En tal caso, ¿qué métodos se utilizan para divulgarlos?
- ¿Se informa al público de las medidas que puede tomar para prepararse para un posible desastre y de las actuaciones que emprender en caso de que este tenga lugar?
- ¿Qué tipo de planes de acción u otros planes alternativos se elaboran?
- ¿Se elaboran los planes secundarios (planes de acción, etc.) con arreglo al plan nacional o a las herramientas sustitutas?
- ¿Se exige a todas las unidades de la administración, a nivel regional, provincial, urbano y municipal, que elaboren su propio plan en caso de desastre basándose en el plan nacional?
- ¿Se garantiza la coherencia y la armonización entre los planes de desastres de las diversas regiones y el plan nacional?
- ¿Se elaboran o revisan y actualizan periódicamente los planes y políticas de reducción del riesgo de desastres a todos los niveles, con especial atención en las zonas y grupos más vulnerables?
-
-(Añada sus propias preguntas)

C. Identificar el marco y la organización de las administraciones intervinientes

C.1 Deben identificarse los numerosos organismos e instituciones que participan en la reducción del riesgo de desastres. Por ese motivo, el auditor debe conocer de forma exhaustiva el marco jurídico y la estructura organizativa de todas las entidades participantes. La definición de sus funciones, responsabilidades y la cooperación entre ellas ayudará al auditor a evaluar dónde y cómo recopilar datos, quién es responsable de qué medidas, etc. Además, resulta positivo responder a preguntas como «¿existe un marco jurídico suficiente? ¿Se coordinan correctamente las actividades? ¿Cómo es la estructura de la gobernanza?» (véanse más ejemplos en el apéndice 3). El auditor de la reducción del riesgo de desastres también debe prestar atención a cómo los diversos organismos que participan en la reducción del riesgo de desastres pueden lograr coordinación y medidas conjuntas.

C.2 El auditor debe examinar los siguientes puntos:

- ¿Cuáles son los actos legislativos, directivas, iniciativas nacionales o locales a este respecto?

- ¿Qué organismo es el principal responsable de la reducción del riesgo de desastres?
- ¿Qué organismos están relacionados con la reducción del riesgo de desastres a cada nivel? (evaluación de la estructura organizativa en su conjunto, por ejemplo, mediante la elaboración de un mapa organizativo)
- ¿Tienen claras todos los participantes sus responsabilidades a todos los niveles de la administración: «quién, cuándo, qué»?
- ¿Qué responsabilidades tienen las entidades privadas o las ONG?
- ¿Están bien definidas y diseñadas las estructuras y sistemas organizativos para facilitar las actividades de reducción del riesgo de desastres eficaces?
- ¿Se han formulado las funciones pertinentes de dichos órganos de forma clara y suficiente?
- ¿Se asignan claramente la autoridad y la responsabilidad?
- ¿Existe una supervisión interna fiable y eficaz de las actividades de reducción del riesgo de desastres?
- ¿Existe un sistema de comunicación que proporcione información oportuna de forma eficaz a cada nivel de la administración en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres? ¿Se ha probado dicho sistema?
- ¿El principal organismo competente cuenta con recursos humanos capaces y suficientes?
- ¿Cuáles son los perfiles del personal? ¿El personal es adecuado para coordinar y llevar a cabo las actividades de reducción del riesgo de desastres?
- ¿Existen planes específicos para garantizar la continuidad del funcionamiento de la administración en caso de desastre?
- ¿El principal organismo competente tiene una perspectiva completa y detallada de los recursos asignados a la reducción del riesgo de desastres?
- ¿Existe un equipo de respuesta rápida para responder a los desastres cuando estos se producen?
- ¿En qué campos del proceso de la reducción del riesgo de desastres actúan las ONG y otras organizaciones?
- ¿Puede proporcionar el principal organismo competente las instalaciones y el apoyo necesario para las actividades de los entes no gubernamentales?
- ¿Se ha establecido un mecanismo de seguimiento con vistas a supervisar los fondos extraordinarios del presupuesto y las actividades de las organizaciones no gubernamentales?
- ¿Qué lecciones se han aprendido de las experiencias de desastres anteriores teniendo en cuenta la posición y la autoridad de las organizaciones pertinentes? ¿Se han reflejado correctamente estas lecciones en ámbitos como la reorganización y el refuerzo de los entes públicos?
-
- (Añada sus propias preguntas)

D. Evaluar la idoneidad de la coordinación

D.1 Los últimos acontecimientos, como el huracán Katrina en los Estados Unidos, el gran terremoto y el tsunami en el Este de Japón de 2011 y los seísmos de Pakistán y Haití en 2010 han demostrado que la gestión de los desastres a gran escala es un aspecto que atañe no solo a la administración, sino también a otras partes interesadas, incluidas las empresas y los particulares expuestos a los riesgos de desastres. Los auditores deben evaluar la coordinación de todas las partes interesadas, incluidos los organismos intergubernamentales, las organizaciones regionales, los órganos e instituciones nacionales y las ONG, tanto a escala nacional como internacional.

D.2 La legislación nacional en materia de desastres y el plan nacional en caso de desastre son las principales herramientas para evaluar la coordinación, junto con planes departamentales y planes específicos de cada desastre. Además, el auditor debe prestar especial atención a las actividades del organismo principal, encargado de coordinar y examinar su sistema de gestión y su estructura de gobernanza.

D.3 A fin de evaluar la idoneidad de la coordinación con los órganos a escala regional, nacional e internacional, el auditor debe analizar los siguientes aspectos:

- ¿Se ha establecido un mecanismo de coordinación que deba funcionar en caso de desastre?
- ¿Se ha identificado e incluido a todos los participantes en dicho mecanismo de coordinación (nivel nacional, regional o local y el punto de contacto principal para los organismos externos)?
- ¿Se ha logrado el nivel de coordinación previsto entre los organismos responsables durante los desastres más recientes (si los ha habido) o mediante ejercicios de prueba?
- ¿Existe un mecanismo de supervisión que proporcione información para contribuir a garantizar la cooperación, si procede, con distintos organismos a escala regional, nacional e internacional?
- ¿La coordinación existente fomenta la colaboración para evitar la duplicación y solapamiento de actividades en este ámbito, a fin de dar el uso más eficiente posible a los recursos y concienciar del riesgo de desastre?
- ¿Se especifican distintas formas de cooperación para actividades de reducción del riesgo de desastres —como la asistencia técnica, el asesoramiento, el equipo y los suministros— de acuerdo con la naturaleza, función y labor de los distintos participantes en este ámbito?
- ¿De qué medios de comunicación alternativos se dispone, como telefonía, radio e Internet? ¿Existen varias opciones en caso de desastre?
-
- (Añada sus propias preguntas)

E. Evaluar las herramientas de gestión de los desastres y los sistemas de alerta temprana

E.1 El uso de las tecnologías de las ciencias geológicas para las actividades de reducción del riesgo de desastres está muy extendido. Los sistemas de información geográfica (SIG) pueden utilizarse en todos los tipos de desastre para recabar distintos tipos de información. Los SIG están estructurados de distintas maneras según el país, con arreglo a los riesgos de desastre que cada uno afronta. Por ejemplo, para comprender las implicaciones de las inundaciones a corto y largo plazo y elaborar los planes correspondientes, es necesario realizar un análisis de los datos combinados sobre meteorología, topografía, características del suelo, vegetación, hidrología, asentamientos, infraestructuras, transporte, población, aspectos socioeconómicos y recursos materiales.⁵¹ Estos elementos, que varían en el ámbito de la gestión de los desastres, se procesan fácilmente con ayuda de los SIG y pueden utilizarse para analizar y planificar riesgos.⁵²

E.2 A fin de evaluar la idoneidad de las herramientas de gestión utilizadas para alcanzar los objetivos de la reducción del riesgo de desastres, el auditor debe valorar lo siguiente:

- ¿Posee el país mecanismos de alerta temprana para predecir desastres que pueden afectarle durante un período de tiempo determinado?
- ¿Se llevan a cabo periódicamente evaluaciones del riesgo de amenazas, de la vulnerabilidad y del riesgo de desastres, a escala nacional y subnacional?
- ¿Se documentan adecuadamente las evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad para que puedan usarse como referencia y para llevar a cabo auditorías?
- ¿Qué datos se usan para estas evaluaciones? ¿Qué datos se necesitan? ¿Qué medidas de calidad se imponen para garantizar la calidad de la información o los datos utilizados? ¿Puede intercambiarse dicha información entre las entidades pertinentes?
- ¿Se llevan a cabo periódicamente análisis de la rentabilidad de una serie de medidas de reducción del riesgo de desastres? ¿Constituyen un requisito para la planificación de la inversión pública?
- ¿Existe un sistema de supervisión que determine las pérdidas o daños tras un desastre?
- ¿Existe un sistema actualizado de información sobre la gestión de desastres?
- ¿Es el sistema de información sobre la gestión de desastres adecuado para analizar los riesgos y planificar actividades encaminadas a reducir el riesgo o mitigar el impacto de los desastres?
- ¿Contiene el sistema de gestión de la información datos suficientes sobre las amenazas y riesgos para determinar, a escala local, quién está expuesto y quién es vulnerable?

⁵¹ Rego, Aloysius J: «*National Disaster Management Information Systems & Networks: An Asian Overview*», s.l.

⁵² En la ISSAI 5540 se pueden encontrar directrices sobre el uso de los SIG.

- ¿Ha creado el organismo principal instrumentos eficaces y adecuados para orientar a los entes locales a la hora de efectuar evaluaciones de riesgo en sus propias zonas con arreglo a las políticas y estrategias nacionales?
- ¿Se utiliza un sistema de información geográfica adecuado? ¿Con qué fin?
- ¿Revisa periódicamente el principal organismo competente la eficiencia y eficacia de sus herramientas y medidas de gestión del desastre? ¿Cuándo se realiza esta evaluación?
- ¿Se utilizan los resultados de dicha evaluación para tomar decisiones y mejorar futuras iniciativas de gestión de los desastres?
- Las siguientes preguntas ayudarán al auditor, así como a los encargados de la planificación, a evaluar la necesidad del SIG y su uso en la reducción del riesgo de desastres:⁵³
 - ✓ ¿Qué decisiones de planificación deben tomarse?
 - ✓ ¿Qué decisiones conllevan el uso de mapas de información y datos adecuados para la presentación en mapas?
 - ✓ ¿Qué información no puede gestionarse de forma eficiente mediante técnicas manuales?
 - ✓ ¿Qué actividades de gestión de la información pueden respaldarse mediante los SIG propuestos?
 - ✓ ¿Qué tipo de decisiones pueden obtener el respaldo de los SIG?
 - ✓ ¿Son los SIG adecuados para el análisis? ¿Producirán los mapas requeridos?
 - ✓ ¿En qué medida contribuye un SIG a lograr los objetivos deseados?
- Con el fin de evaluar la idoneidad de los SIG, el auditor puede valerse de las siguientes preguntas:
 - ✓ ¿Son sus capacidades compatibles con las necesidades de los nuevos usuarios?
 - ✓ ¿Los expertos técnicos internos son capaces de atender a los nuevos usuarios?
 - ✓ ¿Cuáles son los acuerdos institucionales que permitirían utilizar adecuadamente dichos SIG?
- Para evaluar la sostenibilidad de los SIG, el auditor puede valerse de las siguientes preguntas:
 - ✓ ¿Quiénes van a utilizar la información generada mediante los SIG?
 - ✓ En cuanto a las necesidades de información, tiempo y formación, ¿qué se requiere para obtener los resultados deseados? ¿Pueden cumplirse estos requisitos?
 - ✓ ¿Se cuenta con presupuesto y personal suficiente?

⁵³ Estudio sobre la gestión de desastres naturales en la planificación integrada del desarrollo regional, «*Geographic Information Systems in Natural Hazard Management*», <http://www.oas.org/DSD/publications/Unit/oea66e/begin.htm#Contents>, (6 de mayo de 2010).

- ✓ ¿Qué organismos están participando en proyectos similares?
- ✓ ¿En qué medida contribuye un SIG a atraer el interés de otros organismos y a facilitar la cooperación?
- ¿Se elaboran los mapas de amenazas teniendo en cuenta los planes medioambientales vigentes, la ordenación territorial, los planes de edificación, etc.?
- ¿Existen medidas especiales destinadas a mitigar los riesgos y consecuencias de los desastres?
- ¿Existen acuerdos de derecho de giro para la adquisición, recepción, almacenamiento y distribución de suministros de socorro en caso de desastre?
-
-(Añada sus propias preguntas)

F. Evaluar los procesos de emergencia y la formación o concienciación de la ciudadanía

F.1 Los desastres a gran escala que han tenido lugar durante los últimos años han promovido una mayor comprensión y una mejora de las relaciones entre los distintos intervinientes nacionales e internacionales en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, además de fomentar un cierto grado de participación y concienciación, ambos importantes para conseguir cambiar las políticas.

F.2 No obstante, no existen pruebas manifiestas de que el aumento de la concienciación pública se traduzca en actuaciones y en una mayor rendición de cuentas del sector pública. Parece que la concienciación pública normalmente no forma parte de las medidas estratégicas nacionales, sino que más bien es el resultado de proyectos individuales. Organizaciones como las ONG utilizan grandes cantidades de fondos, tanto nacionales como internacionales, especialmente para ejercicios, formación y preparación de la comunidad. Por consiguiente, existe una alta posibilidad de duplicidad en estas actividades. Para conceder garantías a todas las partes interesadas, el auditor debe examinar cuidadosamente todas las actividades de formación y las campañas de concienciación pública. Asimismo, es preciso evaluar si las organizaciones y particulares han adquirido o no, mediante la formación, los conocimientos y aptitudes necesarios para responder de forma eficaz y recuperarse rápidamente de los diversos tipos de desastre. En estos ámbitos, las EFS deben prestar especial atención a promover la rendición de cuentas pública.

F.3 Inmediatamente después de que se produzca un desastre, es de vital importancia hacer llegar al público y a las partes interesadas información clara y objetiva sobre el mismo. Por tanto, es preciso especificar e introducir en las campañas de concienciación un mecanismo eficaz para transmitir información de forma clara y comprensible, que no dé cabida a interpretaciones incorrectas o especulaciones, y que proporcione una vía de comunicación bidireccional. Se trata de un aspecto importante que puede analizarse en la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres.

F.4 A fin de evaluar la planificación y ejecución de los ejercicios de emergencia, formación y preparación de la comunidad, el auditor debe intentar responder a las siguientes preguntas:

- ¿Está promoviendo la administración la concienciación y la educación públicas y está reforzando la participación de las comunidades en el campo de la reducción del riesgo de desastres?
- ¿Existen planes de formación sobre reducción del riesgo de desastres o campañas de educación públicas destinados a sensibilizar a la ciudadanía? ¿Se llevan a cabo estos planes o campañas del modo previsto?
- ¿Se planifican y llevan a cabo programas de educación y formación sobre la reducción del riesgo de desastres en los colegios y comunidades locales?
- ¿Se han establecido requisitos de formación y planes de formación eficaces? ¿Se actualizan correctamente?
- ¿Proporcionan dichos programas a las organizaciones y particulares los conocimientos y aptitudes necesarios para responder eficazmente y recuperarse rápidamente de los diversos tipos de desastre?
- A escala local, ¿se están considerando, divulgando y reflejando en los simulacros aspectos más prácticos, como zonas o rutas de evacuación y posibles refugios?
- ¿Se ha definido claramente la responsabilidad de crear y conducir ejercicios de emergencia y formación? ¿Se ha asignado a un organismo, departamento o particular adecuado?
- ¿Se realizan simulacros locales y ejercicios de simulación en todos los niveles de la administración?
- ¿Se encarga un órgano u organismo competente la tarea de aplicar o supervisar la formación o los ejercicios de emergencia a escala nacional y local, también a nivel municipal?
- ¿Se garantiza que no se producen duplicidades o solapamientos innecesarios en las funciones y actividades de formación?
- ¿Existe algún programa específico para la formación o los ejercicios de emergencia que esté destinado a personas especialmente vulnerables (pacientes de hospitales, alumnos de los colegios, empleados de la administración o del sector privado situados en edificios altos o en mal estado, personas que viven en zonas de baja altitud o próximas a las riberas de los ríos)?
- ¿Participan los diversos departamentos locales (cuerpos de bomberos, policía y hospitales), organizaciones comunitarias, Cruz Roja o Media Luna Roja, medios de comunicación y empresas locales en la formación o en los ejercicios de emergencia?
- ¿Ha participado la administración en el proceso de capacitación enviando a sus funcionarios a otros países más desarrollados con objeto de que aprendan los ejercicios de emergencia más eficaces durante los desastres?
- ¿Se ha establecido e introducido un mecanismo de comunicación en la comunidad?

-
..... (Añada sus propias preguntas)

G. Evaluar la administración de los fondos y ayudas para desastres

- G.1** Los costes sociales y económicos de los desastres varían en gran medida y son difíciles de calcular a escala mundial. Los desastres más costosos en términos puramente económicos y financieros son las inundaciones, los terremotos y los huracanes; si se toman precauciones antes de que se produzcan disminuye la destrucción y el impacto económico que ocasionan. Los países menos desarrollados, con una menor diversificación económica e infraestructuras precarias, necesitan mayoritariamente financiación exterior para prepararse ante un desastre, mientras que las administraciones, comunidades y particulares de las economías desarrolladas, por el contrario, poseen una mayor capacidad para afrontarlos. Sin embargo, los desastres afectan negativamente a todas las economías y sociedades, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por tanto, los fondos nacionales y externos asignados a la reducción del riesgo de desastres deben utilizarse de forma económica, eficiente y eficaz.
- G.2** Por ese motivo, las políticas internacionales relativas a la gestión de desastres han concedido mayor importancia a la reducción del riesgo de que se produzcan. Los procedimientos financieros establecidos con arreglo a las políticas anteriores, que asignaban grandes cantidades de recursos a las actividades de socorro y reconstrucción posteriores al desastre, deben redefinirse de acuerdo con estas nuevas políticas. Es necesario definir correctamente y verificar de antemano los procesos de contratación pública y los flujos de financiación. Además, su diseño ha de ser lo suficientemente flexible para adaptarse a acontecimientos inesperados en entornos posteriores a un desastre. Hay que definir previamente las especificaciones relativas a los bienes y servicios que se suministran en situaciones de urgencia, a fin de evitar la mala calidad, tanto en los servicios como en los bienes, que se observa a menudo tras los desastres. El auditor debe prestar especial atención a si se han redefinido o no los procesos financieros conforme a las nuevas políticas.
- G.3** Con objeto de contribuir a la mejora de la economía, la eficiencia y la eficacia en este ámbito, el auditor debe examinar cuidadosamente los costes de todos los proyectos o inversiones, para lo cual determinará si es necesario:
- elaborar un plan nacional de desastres y planes secundarios que partan de estimaciones realistas de los costes;
 - establecer qué proyectos que se llevarán a cabo en el ámbito de aplicación de los planes, mediante instrumentos como un análisis de costes y beneficios.
- G.4** Las actividades de reducción del riesgo de desastres, especialmente las de refuerzo y reconstrucción o transformación urbana, pueden continuar durante varios años. La sostenibilidad de los proyectos o inversiones en el campo de la reducción del riesgo de desastres debe evaluarse del siguiente modo:
- Es preciso realizar la planificación de recursos y crear futuros modelos de financiación.
 - Teniendo en cuenta el elevado coste que suponen inversiones como los SIG y su mantenimiento, deben buscarse fuentes de financiación adicionales.

- G.5** A fin de evitar inversiones innecesarias en este ámbito y de utilizar los recursos de forma eficiente, debe establecerse un mecanismo para supervisar la aplicación física y financiera de las actuaciones, proyectos e inversiones. Esto debe ayudar a los responsables de la toma de decisiones a adoptar medidas correctoras en el momento oportuno.
- G.6** Con el fin de evaluar la adecuación y la gestión de los fondos para la reducción del riesgo de desastres, el auditor debe responder a lo siguiente:
- ¿Posee la administración central o el organismo encargado de la reducción del riesgo de desastres una perspectiva completa de los fondos recibidos o asignados a las actividades de reducción por todos los organismos pertinentes?
 - ¿De qué fuentes proceden los fondos aportados para la reducción del riesgo de desastres? (administraciones públicas, personas o comunidades, organizaciones u organismos privados, gobiernos extranjeros, ONG extranjeras o locales, instituciones o donantes internacionales, instituciones financieras internacionales, etc.).
 - ¿Quién utiliza los fondos de dichas fuentes?
 - ¿Existen actos legislativos o procedimientos concretos en el país que rijan la asignación y utilización de fondos para el plan nacional en caso de desastre? De ser así, ¿se respetan?
 - ¿Cómo afectan las políticas de reducción del riesgo de desastres de la administración central y las administraciones locales a la asignación de fondos y a la selección de los proyectos que los reciben?
 - ¿Destina la administración asignaciones presupuestarias a las administraciones locales y los organismos ejecutivos en «primera línea»?
 - ¿Se ha establecido claramente los procesos de recepción, administración, gasto y registro de fondos relacionados con desastres para cada una de las vías de financiación, como los fondos públicos y las donaciones nacionales y extranjeras?
 - ¿Se informa periódicamente sobre la asignación de fondos para desastres y sobre el uso que les dan los organismos receptores?
 - ¿Se encarga algún organismo la tarea de elaborar un informe anual consolidado que refleje el total de los fondos asignados a todos los organismos receptores y utilizados por dichos organismos?
 - ¿Se archivan y registran debidamente las donaciones procedentes de fuentes privadas destinadas a la reducción del riesgo de desastres? ¿Se utilizan dichas donaciones para el fin para el cual se realizaron?
 - ¿Se han ideado procesos administrativos eficaces para solicitar y procesar las ayudas? (A pesar de que, en principio, los procedimientos administrativos establecidos para la asignación y el uso de fondos públicos deben garantizar su puntualidad, en el caso de actividades urgentes de reducción del riesgo de desastres, pueden resultar insuficientes. Por tanto, deben establecerse medidas administrativas específicas que permitan la máxima flexibilidad).
 - ¿Se devuelven las cantidades restantes de las ayudas al donante, se utilizan para otros fines o se remiten a la tesorería nacional?

- ¿Se cumplen los requisitos de información a los donantes? ¿Se envía a tiempo dicha información?
- ¿Se completan a tiempo los proyectos o programas de reducción del riesgo de desastres respetando el presupuesto?
- ¿Qué grado de flexibilidad está permitido para el uso de fondos de los presupuestos locales y nacionales para emergencias o preparación para desastres inminentes que, de no ser así, se asignarían a otro ámbito?
- ¿Utiliza la administración los análisis de costes y beneficios y otros análisis similares para detectar alternativas realistas?
- ¿Qué inversiones podrían realizarse y resultarían útiles para la mitigación de los desastres?
- ¿Existe una reserva estratégica de bienes de socorro para casos de desastre?
- (Añada sus propias preguntas)

H. Evaluar la idoneidad del refuerzo de la capacidad de recuperación (o resiliencia) de las zonas urbanas y de reducción del riesgo en ellas

H.1 La mayoría de la población mundial reside en ciudades o núcleos urbanos. Algunas de las ciudades que han crecido con rapidez no se construyeron adecuadamente en sus inicios y la degradación medioambiental urbana, el crecimiento de asentamientos ilegales y las infraestructuras y servicios deficientes representan importantes riesgos de desastre. Una parte cada vez mayor de la población se asienta en zonas propensas a sufrir desastres. Por tanto, las construcciones capaces de resistir la fuerza de los movimientos sísmicos, las inundaciones, la ceniza volcánica, etc. y la planificación urbana adecuada para lograr ciudades bien construidas constituyen medidas y preocupaciones fundamentales en las zonas propensas a sufrir desastres.

H.2 En los asentamientos urbanos, el auditor debe tener en cuenta los riesgos esenciales para poder evaluar las actividades locales de reducción del riesgo de desastres y realizar muestreos de la forma correcta. Los factores de riesgo más importantes son los siguientes:

- El aumento de la población urbana y de la densidad de la población. Una densidad elevada constituye un factor de riesgo importante en los casos en los que la calidad de las viviendas, las infraestructuras y los servicios son deficientes.
- Gobernanza urbana deficiente. En los casos de gobernanza urbana deficiente, las administraciones locales no pueden proporcionar infraestructuras, servicios ni viviendas seguras. Una administración local débil con pocos recursos, que carece de capacidad de inversión y competencias y que no opta por una planificación estratégica urbana y espacial de forma participativa en nombre de los ciudadanos de rentas reducidas que residen en asentamientos ilegales, no asumirá el desafío que plantea la recuperación y aumentará la vulnerabilidad de gran parte de la población urbana.

- Crecimiento urbano no planificado. En muchas ciudades que han crecido con rapidez, gran parte de la expansión urbana tiene lugar fuera de las normativas legales de edificación, los reglamentos de ordenamiento territorial y las operaciones inmobiliarias oficiales. A menudo, los instrumentos de planificación existentes no son realistas. En este contexto, el auditor debe centrarse en las exigencias de la urbanización sostenible, que requiere medidas globales para la gestión de los riesgos y de los planes de emergencia, así como el cumplimiento de la reglamentación en materia de planificación urbana y las normativas de edificación, basadas en criterios realistas, que presten especial atención a las necesidades de los más vulnerables.
- Falta de tierras para los ciudadanos de rentas bajas. La mayoría de la población pobre de las ciudades está más expuesta a las amenazas debido a sus condiciones de vida precarias en barrios de alta densidad, a la capacidad reducida de los edificios para resistir los movimientos sísmicos, a las carreteras estrechas que limitan el acceso en casos de emergencia, al suministro limitado de agua y a las complicadas instalaciones eléctricas, donde se pueden producir incendios fácilmente. Es vital conocer las capacidades y el perfil de los ciudadanos de rentas bajas para evaluar las repercusiones socioeconómicas de la transformación urbana y diseñar modelos financieros alternativos.
- Construcciones inadecuadas. En numerosos países las normativas y reglamentos de edificación fijan normas mínimas para la seguridad y resistencia a las amenazas naturales. Las prácticas de construcción y el cumplimiento de dichos reglamentos son fundamentales, ya que el recorte de costes, la ausencia o la distorsión de incentivos y la corrupción son los principales motivos por los cuales se derrumban incluso los edificios proyectados correctamente. En muchos países los asentamientos y las construcciones ilegales o sin planificación previa albergan a la mayoría de los habitantes de las ciudades. ¿Existen las condiciones correctas para una inversión adecuada en infraestructuras seguras o en mejoras?
- La mejora de las infraestructuras vitales y los edificios públicos es un requisito mínimo para la urbanización sostenible y la capacidad de recuperación. Unos colegios y hospitales seguros proporcionarían el refugio y los servicios necesarios. El drenaje de aguas pluviales reduciría las inundaciones y los corrimientos de tierra, y a un coste reducido.
- Concentración de activos económicos. Los activos económicos tienden a concentrarse en las grandes ciudades, por lo que los desastres que se produzcan en ellas pueden provocar efectos devastadores para las economías locales y nacionales⁵⁴.

H.3 Los auditores deben diseñar y ejecutar las auditorías teniendo en cuenta estos factores de riesgo. En este contexto, debe concederse especial atención a la evaluación de la planificación urbana y a su ejecución. Una planificación urbana adecuada debe crear una base para las decisiones y actividades destinadas a dotar de capacidad de recuperación a las

⁵⁴ Campaña «Mi ciudad se está preparando» y las administraciones locales y la reducción del riesgo de desastres de la UNISDR.

zonas urbanas.

H.4 A fin de evaluar la idoneidad de las medidas que deben tomarse para mejorar la capacidad de recuperación de las zonas urbanas o ciudades, el auditor debe examinar las siguientes preguntas:

De carácter general

- ¿Cuáles son los principales riesgos de desastre de las zonas urbanas que abarca la auditoría?
- ¿Qué actividades han previsto y llevado a cabo las administraciones locales para mejorar la seguridad de las ciudades ante dichos riesgos de desastre?
- ¿Existe una administración local competente y responsable que gestione la urbanización sostenible con la participación de todas las partes interesadas?

Planificación urbana y planes de edificación y su aplicación

- ¿Se han elaborado los planes urbanos o de edificación desde un punto de vista que tenga en cuenta los posibles desastres?
- ¿Se han elaborado los planes de edificación basándose en informes de estudios geológicos?
- ¿Se han revisado los planes de edificación tras la elaboración de informes de estudios geológicos?
- ¿Se han elaborado los planes urbanos basándose en la participación de grupos de ciudadanos y de la sociedad civil?

Actividades de refuerzo y reconstrucción y transformación urbana

- ¿Se ha analizado la resistencia en caso de desastre de los edificios existentes y las infraestructuras comunes en las zonas urbanas propensas a sufrir desastres, de acuerdo con el objetivo de reducción del riesgo de desastres?
- ¿Se han especificado criterios para las decisiones de refuerzo y reconstrucción?
- ¿Se toman medidas contra los edificios, tanto con licencia como sin ella, ya construidos en zonas declaradas no aptas para la construcción de viviendas?
- ¿Se han definido prioridades y estrategias, programas o planes a largo y corto plazo para mejorar la resistencia de las zonas urbanas frente a los desastres?
- ¿Se han mejorado los programas o proyectos para mejorar la resistencia de los edificios existentes, reforzarlos si es necesario o llevar a cabo una transformación urbana?
- ¿Se evalúa la seguridad de los edificios públicos, como colegios e instalaciones sanitarias, y se mejoran si es necesario?
- ¿Es adecuado el marco jurídico para las medidas de refuerzo y reconstrucción y los proyectos de transformación urbana?
- ¿Se realizan estudios e inversiones en relación con a infraestructuras vitales que reduzcan los riesgos, como por ejemplo, el drenaje de zonas inundadas?

- ¿Se han destinado los recursos necesarios? ¿Se ha elaborado un plan financiero con arreglo a la estrategia, programa o planes de acción?
- ¿Cuál es la naturaleza de dichos recursos financieros (de la administración nacional, local u otra)? ¿Tienen las EFS un mandato de auditoría para todos los recursos?
- ¿Han asignado la administración nacional o las administraciones locales un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres a fin de proporcionar incentivos a los propietarios de viviendas, familias de rentas bajas, comunidades, empresas y sector público para que inviertan en la reducción de los riesgos a los que se enfrentan?
- ¿Se ha diseñado algún modelo financiero para la transformación urbana que tenga en cuenta a los ciudadanos de rentas bajas? ¿Se ha valorado alguna alternativa?
-
.....(Añada sus propias preguntas)