



Protección de los Programas de Beneficios Sociales derivados del COVID-19 contra fraudes y errores

15 de junio de 2020

A través de los Programas de Beneficios Sociales (PBS), los gobiernos protegen a las personas y las familias de riesgos económicos y sociales, y proporcionan una red de seguridad para los hogares y las empresas. Los PBS incluyen a todos los programas gubernamentales que brindan algún tipo de derecho, ya sea un servicio, producto o asignación financiera. Ejemplos de beneficios incluyen pensiones, cupones de alimentos, beneficios de desempleo y créditos fiscales. Para muchos, estos programas son una fuente de recursos vital. Sin embargo, el fraude está socavando la integridad de estos programas y la capacidad de los gobiernos para brindar y administrar beneficios durante la crisis del COVID-19. Dado que los gobiernos están presenciando un aumento en los casos de fraude en PBS, mantener la efectividad y la rendición de cuentas de estos programas es más importante que nunca. Si no se controlan, los casos de fraude pueden privar a los beneficiarios de apoyos y servicios esenciales en el momento en que más los necesitan. Esta nota considera cómo los gobiernos pueden proteger a los PBS del fraude y el error, a corto y largo plazo, para garantizar que los servicios lleguen a los beneficiarios, a medida que los efectos de la crisis del COVID-19 continúan.



Un elemento clave de los paquetes de estímulo económico son los Programas de Beneficios Sociales (PBS)¹. La entrega efectiva de los PBS es fundamental para garantizar que las personas afectadas por la crisis del COVID-19 reciban un apoyo vital, como beneficios por enfermedad, compensación temporal por reducción de horas de trabajo, seguro de desempleo y asistencia social. Varios gobiernos han aumentado el apoyo a los hogares y las empresas, por ejemplo, extendiendo los beneficios por enfermedad a los trabajadores en cuarentena o auto-aislados y proporcionando beneficios parciales de desempleo a los trabajadores cuyas horas se han reducido debido a una fuerte disminución de la demanda (OCDE, 2020^[1]). De hecho, millones de personas en todo el mundo no pueden trabajar. En los Estados Unidos, más de 44 millones de personas han solicitado beneficios de desempleo desde el comienzo de la crisis del COVID-19 (hasta el 11 de junio de 2020) (Tappe y Luhby, 2020 ^[2]). Los gobiernos están trabajando juntos para hacer lo mejor posible y amortiguar el impacto negativo de la crisis. En Francia, el gobierno aprobó un decreto para garantizar que los trabajadores que están desempleados temporalmente como resultado de la crisis del COVID-19 puedan recibir hasta el 84% de su salario neto (Servicio Público-República Francesa, 2020^[3]). En Australia, se han introducido tres paquetes de estímulo económico a nivel de la Commonwealth, que incluyen medidas para subsidiar los salarios, proporcionar apoyo en el flujo de efectivo a las empresas y ofrecer apoyo a los ingresos de los hogares (Fondo Monetario Internacional, 2020^[4]). La Comisión Europea ha propuesto un instrumento de recuperación de EUR 750 billones, Próxima Generación UE (*Next Generation EU*), que priorizará las acciones necesarias para impulsar la recuperación y resistencia de Europa después de la crisis (Comisión Europea, 2020 ^[5]). En los Estados Unidos, un plan de ayuda económica bipartidista de USD 2 trillones ofrecerá asistencia a decenas de millones de hogares e incluye una mayor cobertura de desempleo.

Es comprensible que el objetivo principal de los gobiernos en este momento sea apoyar a las personas y las empresas sin crear procedimientos onerosos, o peor aún, introducir medidas que eviten que los beneficiarios accedan por completo a los PBS. Para muchos gobiernos, garantizar que los PBS continúen operando de manera efectiva y eficiente es una preocupación primordial mientras gestionan los riesgos de fraude y error, incluidos los pagos insuficientes y excesivos. Las personas y los funcionarios del gobierno pueden cometer errores en el proceso de solicitud o al enviar o procesar información, especialmente si los programas son nuevos o se han ampliado rápidamente. Tales casos se consideran como errores y no son fraudulentos (van Stolk y Tesliuc, 2010 ^[6]). Por lo tanto, puede haber una compensación entre los "errores de exclusión" (que impiden que los destinatarios pretendidos reciban apoyo) y los "errores de inclusión" (que impiden la recepción no pretendida, ya sea por accidente o como resultado de un fraude). Durante situaciones de emergencia, los gobiernos pueden adoptar una mayor tolerancia al riesgo para este último, dado que su prioridad es desembolsar los pagos y garantizar la entrega de programas vitales.

Si bien las desviaciones a menudo se deben a errores, la evidencia muestra que durante o después de una crisis (por ejemplo, desastres naturales, crisis humanitarias o crisis de salud pública), existe un mayor riesgo de fraude, ya que hábiles perpetradores aprovechan la oportunidad de explotar fondos y esquemas de emergencia (ACFE, nd^[7]) (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, nd^[8]) (Skogen, 2017^[9]). La crisis del COVID-19 no es una excepción. A medida que los gobiernos y los ministerios ajustan sus controles y medidas de mitigación para satisfacer la demanda inmediata derivada de la crisis del COVID-19, la integridad de los PBS puede verse afectada en el corto plazo. De hecho, los gobiernos y las organizaciones internacionales ya han presenciado un fuerte aumento en las quejas y denuncias de fraude

¹ El término "programas de beneficios sociales" se refiere a todos los programas gubernamentales que brindan algún tipo de derecho a individuos, hogares o empresas, ya sea un servicio, producto o subsidio financiero. Los beneficios incluyen, entre otros, transferencias de efectivo (por ejemplo, pensiones, beneficios de desempleo y cupones de alimentos), créditos fiscales, viviendas subsidiadas o gratuitas, y subsidios y descuentos para bienes y servicios médicos.



desde el comienzo de la crisis del COVID-19 (Europol, 2020 [10]) (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2020 [11]) (Pratt, 2020 [12]). Los esquemas comunes incluyen:

- Proporcionar información falsa o engañosa, a menudo con identidades robadas, para acceder a los beneficios;
- Estafas de suplantación de identidad realizadas por perpetradores que crean sitios web falsos para robar datos de compañías que son elegibles para fondos de emergencia; y
- Establecer compañías falsas para solicitar beneficios bajo subvenciones gubernamentales para empresas (O'Shea, 2020[13]) (INTERPOL, 2020[14]).

En particular, los países enfrentan una serie de amenazas de fraude relacionadas con subvenciones y planes destinados a apoyar a empresas y empleados durante la crisis del COVID-19. En Nueva Zelanda, por ejemplo, empleadores que no tenían derecho a un esquema gubernamental de subsidio salarial contra el coronavirus han devuelto NZD 17 millones después de que los investigadores de fraude en el Ministerio de Desarrollo Social detectaron que las compañías no estaban transfiriendo el dinero a los empleados (Ainge Roy, 2020[15]). Esto significa que una cantidad significativa de los fondos que se han etiquetado para ayudar a las empresas en dificultades y a sus empleados podrían presentar retrasos para llegar a aquellos que tienen derecho o perderse por fraudes. Se han identificado esquemas diseñados para defraudar a los PBS durante la crisis del COVID-19 en muchos países, incluidos Canadá, Irlanda y Alemania (Begley, 2020[16]) (Cullen y Everson, 2020[17]) (Matthews, 2020[18]).

Para salvaguardar la integridad de los fondos de emergencia y asegurar la rendición de cuentas de los PBS, las funciones de control interno y gestión de riesgos pueden jugar un rol crítico en asegurar que los fondos gubernamentales sirvan su propósito. En el contexto de los PBS y el fraude, la gestión de riesgos es un pilar crítico de la prevención. En principio, las evaluaciones de riesgo, que consisten en metodologías cuantitativas y cualitativas, pueden ayudar a identificar los efectos y la probabilidad de los riesgos, y posteriormente priorizar la manera de invertir recursos destinados a atender debilidades de control antes de que ocurra el fraude. Adicionalmente, las evaluaciones de riesgo pueden ayudar a los administradores a decidir no solamente cuándo actuar, sino también cuándo los controles son suficientes para reducir riesgos de acuerdo con ciertos criterios predefinidos. Estos criterios pueden incluir factores que son importantes para la provisión de servicios, tales como el tiempo requerido en un proceso de registro (i.e. la inversión en controles) en relación con la probabilidad y efecto de la ocurrencia de un riesgo de fraude.

Adicionalmente, lineamientos específicos a nivel del gobierno completo pueden apoyar a los ministros responsables de los PBS a identificar y mitigar riesgos de fraude cuando sea posible. Por ejemplo, en el Reino Unido, la Función de Gobierno Contra el Fraude (*Government Counter Fraud Function*) publicó nuevos lineamientos para líderes y expertos en fraude en organismos de gobierno y autoridades locales que administran programas de emergencia. Los lineamientos contienen ejemplos de amenazas de fraude inminentes y principios detallados para el control efectivo del fraude en la gestión de emergencias, incluida la forma de implementar controles antifraude que no representan mayores cargas (Gobierno del Reino Unido, 2020[19]). En varios otros países, los organismos gubernamentales están emitiendo consejos y orientación para individuos y empresas para que ayuden a salvaguardar los fondos de apoyo contra esquemas fraudulentos, incluidos Canadá, Estados Unidos y Francia (Tasker, 2020 [20]) (Kreidler, 2020[21]) (ICAEW, 2020[22]) (AFP / Le Figaro, 2020[23]).

Las funciones de auditoría interna y externa dentro de los gobiernos también juegan un papel vital en la protección de la integridad de los PBS. Si bien ciertas medidas de control pueden ser demasiado engorrosas para implementarse y adaptarse durante una situación de emergencia, como la crisis del COVID-19, los órganos de auditoría interna y externa pueden brindar certeza manteniendo la rendición de cuentas en los PBS durante toda la crisis. Por ejemplo, las funciones de auditoría interna pueden ayudar a identificar los factores de riesgo de fraude al emplear técnicas analíticas como la minería de datos o la coincidencia de datos (*data matching*), las cuales destacan debilidades y tendencias que



podrían sugerir actividades fraudulentas o abusos en PBS. Las funciones de auditoría interna son aptas para identificar características comunes de los esquemas de fraude y evaluar la efectividad de los controles para prevenir o detectar el fraude, recomendando acciones adicionales donde sea necesario. Con respecto a la evaluación ex post, la auditoría interna y las instituciones de fiscalización superior (SAI) pueden verificar si los fondos se dispersaron adecuadamente durante la crisis inmediata, verificando y garantizando la recuperación de reclamos fraudulentos cuando sea posible. Dichas actividades ayudan a asegurar que los fondos obtenidos de manera fraudulenta puedan asignarse adecuadamente después de la crisis del COVID-19 y a fortalecer la confianza del público en la gestión de la crisis por parte de los gobiernos (ICAEW, 2020^[22]). Los cuadros 1 y 2 proporcionan información sobre las medidas que los gobiernos pueden adoptar para mitigar los riesgos de fraude en PBS en la gestión a corto y largo plazo de la crisis del COVID-19.



Recuadro 1. Medidas de corto plazo para salvaguardar la integridad de los Programas de Beneficios Sociales derivados del COVID-19

Al desarrollar respuestas a la crisis del COVID-19, las medidas inmediatas que se pueden aplicar para salvaguardar la integridad de los programas y fondos de apoyo incluyen:

- Usar los sistemas y controles existentes, tales como vincular los criterios de elegibilidad de otros servicios públicos para llegar a aquellos que necesitan apoyo como resultado de la pandemia, y ayudar a reducir los retrasos en la provisión de servicios o apoyos financieros. Este enfoque puede ayudar a los ministerios a actuar con prontitud en situaciones de emergencia, al tiempo que se conservan algunas medidas de control contra el fraude que no agotan indebidamente los recursos.
- Asegurar que personal con experiencia contra el fraude está inmerso en el diseño e implementación de provisiones de emergencia para elaborar evaluaciones de riesgo de fraude. El personal con experiencia contra el fraude puede ayudar a identificar y comunicar qué esquemas y tendencias de fraude prevalecen más. Esto es evidente en Nueva Zelanda, donde los investigadores de fraude han estado monitoreando la implementación del esquema de subsidio salarial del gobierno.
- Evaluar y comunicar una tolerancia bien definida de riesgo para actividades específicas o áreas de operaciones: esto ayuda a garantizar que cualquier ajuste o adaptación de los controles no sea ad hoc, sino que se base en criterios predeterminados y juicios compartidos.
- Asegurarse de que el personal está al tanto del fraude y tenga canales apropiados para denunciar: poniendo a disposición del personal y el público en general canales para reportar sospechas de fraude es una medida de control importante para mitigar los riesgos de fraude y dispendio.

Cuando los gobiernos omiten procedimientos estandarizados e introducen medidas en plazos estrechos, las agencias simplemente podrían no tener el tiempo o los recursos para llevar a cabo la debida diligencia como lo harían normalmente. Para detectar reclamos o actividades fraudulentas, y para distinguir el fraude del error, se pueden aplicar técnicas de análisis de datos sobre la información y las aplicaciones que se reciben: las próximas investigaciones de la OCDE muestran que el registro y la renovación de beneficiarios son actividades específicas que están en riesgo de fraude; de tal forma que las medidas de control deben estar dirigidas a estas etapas del proceso cuando sea posible (OCDE, Próximamente [24]).



Recuadro 2. Medidas de largo plazo para asegurar que los controles se ajustan al propósito de evitar y detectar fraudes en los Programas de Beneficios Sociales derivados del COVID-19

Con la perspectiva de una recesión mundial inminente, la transición de la entrega inmediata de beneficios a la provisión de servicios a largo plazo requiere una atención particular para reducir los riesgos de fraude. Los gobiernos dedicarán grandes sumas a estos servicios, aumentando la inversión sistemática en programas de beneficios sociales de los que dependerán muchos ciudadanos.

A medida que los ministerios se mueven hacia disposiciones de bienestar a más largo plazo, los gobiernos podrían considerar las siguientes medidas y procesos contra el fraude:

- Revisar las estrategias y políticas existentes de prevención de fraude en anticipación a un mayor número de beneficiarios que sus programas tendrán que atender y, como resultado, a una mayor amenaza de que estafadores experimentados puedan actuar contra individuos y empresas vulnerables. Como parte de este proceso, los ministerios deben realizar un análisis exhaustivo para determinar controles antifraude costo-efectivos.
- Aumentar las capacidades y los sistemas de análisis de datos para asegurarse que sistemas automatizados identifican efectivamente patrones y actores fraudulentos.
- Realizar análisis históricos para identificar prácticas fraudulentas durante la crisis inmediata del COVID-19.



Referencias

- ACFE (n.d.), “Disaster Fraud”, Association of Certified Fraud Examiners, <https://www.acfe.com/disasterfraud/> (consultado el 15 de Junio de 2020). [7]
- AFP/Le Figaro (2020), “Chômage partiel: le gouvernement va renforcer les contrôles contre les fraudes”, Le Figaro, <https://www.lefigaro.fr/social/fraudes-au-chomage-partiel-le-gouvernement-va-renforcer-les-contrôles-20200513> (consultado el 15 de Junio de 2020) [23]
- Ainge Roy,E. (2020), “New Zealand pay subsidy scheme hit by reports of firms pocketing cash”, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/new-zealand-pay-subsidy-scheme-hit-reports-firms-pocketing-cash> (consultado el 15 Junio del 2020). [15]
- Begley,I. (2020), “At least 10% of emergency COVID-19 welfare payment are ‘bogus’, says whistleblower”, Extra.ie, <https://extra.ie/2020/05/17/news/irish-news/covid-19-welfare-payment-bogus> (consultado el 15 de Junio de 2020). [16]
- Cullen,C. and K.Everson (2020), “Pandemic benefit cheats could get caught by new CRA measures —but not soon”, CBC News, <https://www.cbc.ca/news/politics/cehb-cra-measures-1.5568835> (consultado el 15 de Junio de 2020). [17]
- European Commission (2020), Europe’s moment: Repair and prepare for the next generation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940 (consultado el 15 de Junio de 2020). [5]
- Europol (2020), “How Criminals Profit from The COVID-19 Pandemic”, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/how-criminals-profit-covid-19-pandemic> (consultado el 15 de Junio de 2020). [10]
- Government of United Kingdom (2020), “Fraud Control in Emergency Management: COVID-19 UK Government Guide”, Cabinet Office, <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-control-in-emergency-management-covid-19-uk-government-guide> (consultado el 15 de Junio de 2020). [19]
- ICAEW (2020), “Government watchdog sounds COVID-19 fraud risk alarm”, <https://www.icaew.com/insights/viewpoints-on-the-news/2020/mar-2020/government-watchdog-sounds-covid-19-fraud-risk-alarm> (consultado el 15 de Junio de 2020). [22]
- International Monetary Fund (2020), Policy Responses to COVID-19, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (consultado el 15 de Junio de 2020). [4]
- INTERPOL (2020), “Criminals taking advantage of coronavirus anxiety to defraud victims online”, INTERPOL warns of financial fraud linked to COVID-19, <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-warns-of-financial-fraud-linked-to-COVID-19> (consultado el 15 de Junio de 2020). [14]
- Kreidler,J. (2020), “Avoiding SSA scams during COVID-19”, Federal Trade Commission, <https://www.consumer.ftc.gov/blog/2020/04/avoiding-ssa-scams-during-covid-19> (consultado el 15 de Junio de 2020). [21]
- Matthews,L. (2020), “COVID-19 Crooks Scam German Government Out Of More Than \$34 Million”, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/leemathews/2020/04/20/covid-19-crooks-scam-german-government-out-of-more-than-34-million/#79491b0a6b41> (consultado el 15 de Junio de 2020). [18]



- OECD (2020), Supporting People and Companies to Deal with the COVID-19 Virus: Options for an immediate employment and social-policy response, OECD, Paris, https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119686-962r78x4do.pdf. [1]
- OECD (Forthcoming), Countering Fraud in Social Benefit Programmes: Taking Stock of Current Measures and Future Directions. [24]
- O’Shea,B. (2020), “Where coronavirus relief checks go, fraudsters follow”, abc NEWS, <https://abcnews.go.com/Business/wireStory/coronavirus-relief-checks-fraudsters-follow-70223447>(consultado el 15 de Junio de 2020). [13]
- Pratt,K. (2020), “UK Citizens Urged To Beware COVID-19 Scammers”, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/advisoruk/2020/04/15/uk-citizens-urged-to-beware-covid-19-scammers/> (consultado el 15 de Junio de 2020). [12]
- Service Public -République française (2020), Chômage partiel : quels seront mes revenus ?, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13976> (consultado el 15 de Junio de 2020). [3]
- Skogen,T. (2017), Fraud prevention and detection in humanitarian assistance: The Syria context, Ministry of Foreign Affairs, Norway, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/fraud-prevention-and-detection-in-humanitarian-assistance-the-syria-context/id2558511/> (consultado el 15 de Junio de 2020). [9]
- Tappe,A. and T.Luhby (2020), “Another 1.5 million Americans filed for first-time unemployment benefits last week”, CNN Business, <https://edition.cnn.com/2020/06/11/economy/unemployment-benefits-coronavirus/index.html> (consultado el 15 de Junio de 2020). [2]
- Tasker,J. (2020), “What you need to know about the new COVID-19 emergency wage subsidy”, CBC News, <https://www.cbc.ca/news/politics/canadian-emergency-wage-subsidy-explainer-1.5518180> (consultado el 15 de Junio de 2020). [20]
- U.S. Department of Justice (2020), Coronavirus Response, <https://www.justice.gov/coronavirus> (consultado el 15 de Junio de 2020). [11]
- U.S. Department of Justice (n.d.), National Center For Disaster Fraud (NCDF), <https://www.justice.gov/disaster-fraud> (consultado el 15 de Junio de 2020). [8]
- van Stolk,C. and E.Tesliuc (2010), Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs, https://www.researchgate.net/publication/238798518_Toolkit_on_tackling_error_fraud_and_corruption_in_social_protection_programs. [6]



Contacto

Gavin UGALE (Gavin.UGALE@oecd.org)

Julio BACIO TERRACINO (Julio.BACIOTERRACINO@oecd.org)

Lisa KILDUFF (Lisa.KILDUFF@oecd.org)

Publicado originalmente por la OCDE bajo el título: OCDE (2020), Safeguarding COVID-19 Social Benefit Programmes from Fraud and Error, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134461-lvckm8fbba&title=Safeguarding-COVID-19-Social-Benefit-Programmes-from-Fraud-and-Error. Esta traducción se ha preparado con fines informativos únicamente y su exactitud no puede ser garantizada por la OCDE. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés disponibles en la página web de la OCDE: <http://www.oecd.org/coronavirus/>.

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del secretario general de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

El uso de este trabajo, ya sea en su versión digital o impresa, se rige por los términos y condiciones que se encuentran en <http://www.oecd.org/termsandconditions>

