



Mecanismo de Apoyo y Promoción de la Independencia de las EFS

Borrador de los Términos de Referencia

Antecedentes y Contexto

En su Plan Estratégico 2019-2023, la IDI lanzó su Eje de Trabajo sobre Independencia. Este eje de trabajo enfatiza el compromiso de la IDI para ampliar su apoyo y promoción en favor de la independencia de las EFS, así como su respaldo a aquellas Entidades de Fiscalización que buscan fortalecer y salvaguardar su independencia.

Tradicionalmente, los esfuerzos para respaldar la independencia de las EFS eran conducidos por las mismas Entidades de Fiscalización, los socios para el desarrollo, organizaciones profesionales de contadores y organizaciones de la sociedad civil; el apoyo y promoción de la independencia de las EFS se enfocaba a cambios legislativos. Sin embargo, con el paso del tiempo ha quedado claro que la independencia *de-jure* es uno de los múltiples factores que determinan la independencia de las EFS. Los panoramas políticos e institucionales están en constante transformación y diversas acciones por parte del ejecutivo y legislativo pueden amenazar y violar diversos aspectos tanto *de-jure* como *de-facto* en relación con la independencia de las EFS. Estas violaciones y amenazas se pueden manifestar de diversas maneras, tales como posibles modificaciones a la constitución o el marco legal de la fiscalización superior, impugnaciones legales respecto al alcance del mandato de las EFS, inadecuado seguimiento de los informes de auditoría de las EFS, reducciones drásticas en los presupuestos, e intentos por remover a los titulares de las EFS o retrasar el nombramiento del nueva(o) titular. En algunos casos, inclusive ha habido propuestas para abolir a la EFS como un organismo independiente o para degradar su posición institucional en el país. Estos riesgos permanentes subrayan la necesidad de desarrollar herramientas y enfoques, por parte de la comunidad de la INTOSAI y partes

interesadas, que ayuden a que las EFS respondan de manera rápida y efectiva a los retos sobre su independencia.

El eje de trabajo sobre la independencia de la EFS busca respaldar a las EFS no solo a obtener su independencia, sino también a protegerla y mantenerla en el largo plazo, inclusive ante la presencia de amenazas y violaciones. Con este propósito, el eje de trabajo ha buscado desarrollar una función de movilización y apoyo de respuesta rápida para la independencia de la EFS. Esta función incluye el establecimiento y mantenimiento de canales de información, con el objeto de que la IDI pueda identificar amenazas y violaciones a la independencia de las EFS. También involucra el desarrollo de un servicio de apoyo que esté en posibilidades de movilizar rápidamente el respaldo para la defensa de las EFS. Dicho apoyo buscaría conjuntar a actores clave para asegurar una respuesta coordinada y coherente ante amenazas/violaciones a la independencia de las EFS, manteniendo el principio de no generar daño/conflictos, toda vez que la independencia de las EFS podría constituir un asunto de alta sensibilidad política en el país en cuestión. La IDI tiene como objetivo brindar este servicio de apoyo a través de una nueva función de respuesta rápida, el Mecanismo de Defensa Rápido de la Independencia de las EFS (SIRAM, por sus siglas en inglés). Con base en la creación y expansión de esta función, la IDI desarrollará su capacidad de apoyo a las EFS para mantener su independencia y mejorar y ampliar la respuesta de múltiples partes interesadas, con el fin de responder de manera efectiva a amenazas a la independencia de las EFS.

Flujo del proceso

El SIRAM se compone de cuatro etapas: recolección de información, evaluación, respuesta y seguimiento:

- 1. Recolección de información:** El SIRAM se activa cuando la IDI identifica o recibe una denuncia/reporte sobre una amenaza o violación a la independencia de la EFS. Puede ser detectado por la propia IDI o reportado/denunciado por cualquier parte dentro y fuera de la INTOSAI. Son varios los canales que están disponibles para realizar la denuncia/reporte, los cuales son comentados más adelante en esta sección. La primera etapa dependerá de la identidad del remitente. Si la denuncia/reporte es enviado por la EFS, el proceso pasará inmediatamente hacia la etapa de evaluación. Es importante hacer notar que en los casos en los que el remitente es la EFS, sólo los envíos realizados por la/el titular de la EFS implicarán el paso automático hacia la etapa de evaluación. Una excepción se podría realizar cuando la/el titular de la EFS delegue esa facultad a otro individuo, o si la titularidad de la institución está vacante y nadie está actuando como interina(o) en reemplazo del titular de la EFS.

Si la amenaza/violación es denunciada por una organización/entidad distinta a la EFS (incluyendo miembros e instancias de la INTOSAI, o cualquier organización o individuo ajeno a la INTOSAI), la IDI realizará una verificación antes de proceder.

Esto incluirá el inicio de un dialogo con el remitente para recabar detalles adicionales. También incluirá discusiones iniciales con la EFS en cuestión, para comprobar si el reporte/denuncia es genuino y real y si la EFS efectivamente desea recibir apoyo a través del SIRAM. Si la EFS confirma la información y está abierta para recibir apoyo, el proceso se moverá hacia la etapa de evaluación. Si la EFS declina recibir el apoyo, el proceso se detendrá, y se informará sobre el resultado a la organización/entidad que remitió el reporte/denuncia. Aún en los casos en los que la EFS declina recibir el apoyo, la IDI realizará seguimiento sobre el curso de los acontecimientos adicionales, y estará lista para ofrecer apoyo nuevamente si la situación de la independencia se deteriora más o si la EFS decide, más adelante, solicitar el apoyo de la IDI. La IDI aspira a cumplir con la etapa de recolección de información dentro de los 15 días posteriores a recibir el reporte/denuncia e identificar la amenaza/violación.

EL SIRAM será accesible a través de diferentes canales de denuncia y puntos de entrada dentro de la INTOSAI. Será posible denunciar/reportar una violación/amenaza por carta, correo electrónico y/o a través del sitio de internet de la IDI. Habrá secciones tanto en el sitio de internet de la INTOSAI como en el subsitio del Centro de Recursos sobre Independencia de la EFS, en los que visitantes pueden reportar/denunciar una amenaza/violación. Hay también un correo electrónico enfocado a asuntos vinculados con la independencia de las EFS. El punto inicial de contacto puede ser directamente la IDI o, en su defecto, los órganos de la INTOSAI y las regiones, los cuales pueden, entonces, iniciar contacto con la IDI. La efectividad del SIRAM y, en particular, la etapa de recolección de información dependerá de generar la concientización del mecanismo tanto dentro como fuera de la comunidad de la INTOSAI. Con ese propósito, la información sobre el SIRAM será difundida a todos los miembros y órganos de la INTOSAI (incluyendo las regiones). También será promovido entre partes interesadas, especialmente, los Socios para el Desarrollo y organizaciones de la sociedad civil a nivel país. Con el fin de alcanzar este objetivo, la IDI trabajará en conjunto con los Socios para el Desarrollo para incentivarlos a actuar como agentes de cambio y para que permitan que sus canales de comunicación sean utilizados para asistir en los esfuerzos de alcanzar una audiencia más amplia respecto a asuntos vinculados con la independencia de las EFS.

- 2. Evaluación:** Una vez que finaliza la etapa de recolección de la información y que la violación/amenaza ha sido preliminarmente identificada, el SIRAM pasará a la etapa de evaluación. La IDI busca finalizar la fase de evaluación dentro de los treinta días posteriores a la recepción de las amenazas/violación. Durante este periodo, la IDI coordinará con la EFS una evaluación adicional sobre la situación y determinar respuestas potenciales. La etapa de evaluación puede incluir, de manera frecuente, la vinculación con amplia variedad de partes interesadas, tanto dentro como fuera de la comunidad de la INTOSAI. Lo anterior se realizará mediante el aprovechamiento de plataformas existentes, incluyendo la Cooperación INTOSAI-Donantes. A lo largo de este proceso se mantendrá una línea de comunicación con la EFS, ya que su convencimiento es una

condición esencial para resolver la violación/amenaza. La etapa de evaluación comprende varios pasos:

- a) La IDI trabajará con la EFS para entender de mejor manera la situación a nivel de detalle. La parte de la evaluación tendrá un enfoque dual. Primero, el equipo de independencia de las EFS, en consulta potencial con otras partes interesadas, determinará la naturaleza exacta de la amenaza o violación sobre la independencia de la EFS. Lo anterior se realizará mediante la vinculación de la amenaza reportada con uno o más de los ocho pilares de la independencia de la EFS de conformidad con lo señalado en la ISSAI-P 10 (la Declaración de México). Segundo, el equipo evaluará y considerará los potenciales riesgos de reputación de no tomar acción sobre el asunto. Esto se realizará principalmente a través consultas con instancias relevantes de la INTOSAI y con la EFS misma.
- b) La IDI investigará y realizará un mapeo sobre los factores del contexto a nivel país, incluyendo la identificación de posibles alianzas tanto dentro como fuera de la comunidad de la INTOSAI. Se aprovecharán las plataformas existentes para vincularse con Socios para el Desarrollo, con el objeto de establecer un diálogo con sus oficinas a nivel país y posibles grupos de coordinación de donantes. La IDI solicitará insumos de estas oficinas respecto a la amenaza/violación reportada, así como de la posición que guarda la EFS en el panorama nacional en la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP), incluyendo los marcos de referencias de las alianzas existentes y/ o las hojas de ruta de la GFP. Será entonces cuando la IDI utilice esta información para desarrollar una evaluación sucinta sobre el sistema de rendición de cuentas, el cual será un requisito para identificar potenciales puntos de entrada. Una dimensión clave de la evaluación será comprender el papel que juegan los actores no estatales dentro del proceso de rendición de cuentas e identificar sus interacciones potenciales con la EFS. Esta fase de la evaluación se realizará a través de consultas con la EFS, socios del desarrollo, y potencialmente con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) locales. Como parte de cualquier diálogo con las OSC, la IDI evaluará la posibilidad de que OSC, de manera individual, participen en la etapa de respuesta. La IDI también examinará la voluntad de participar de los órganos de la INTOSAI y/o Socios para el Desarrollo en la posterior etapa de respuesta.
- c) La etapa de evaluación se cerrará con la identificación de: audiencias objetivo para nuestra defensa/promoción, los cambios propiciados a través de nuestros esfuerzos de defensa/promoción, y las organizaciones con las que nos asociaremos. La finalización de la fase de evaluación debería también incluir un cronograma tentativo que contribuya a alcanzar los resultados esperados. El término “audiencias objetivo” se refiere a los individuos o grupos que juegan un papel en la GFP y que pueden tener un efecto sobre la independencia de la EFS. Esto puede ir desde hacedores individuales de políticas a grandes segmentos del público. El término

“cambios propiciados” se refiere a los resultados que se buscan lograr para diferentes audiencias objetivo con base en nuestros esfuerzos de defensa/promoción. El proceso de cambio inicia con una concientización básica del problema, en donde el objetivo es hacer a la audiencia objetivo consciente del problema. El siguiente paso es generar voluntad de la parte interesada, donde el objetivo es hacer surgir la voluntad de la audiencia objetivo para tomar acción sobre el asunto. Esto va más allá que la mera concientización y busca convencer a la audiencia objetivo que el asunto es suficientemente importante para requerir acción, y que cualquier acción que se tome hará la diferencia. El tercer y paso final es decidir respecto a cuáles son las acciones/respuestas concretas y tangibles que serán consideradas para responder a la amenaza/violación

3. Respuesta: La etapa de la respuesta consistirá en utilizar uno o más de los componentes de las cajas de herramienta de respuesta. Estas herramientas deben ser utilizadas de manera separada o combinadas con secuencia, dependiendo de los cambios a ser propiciados. Actualmente, la caja de herramientas contiene los siguientes elementos:

- a) Conducción de un apoyo de defensa rápida en el país: proporcionar una respuesta efectiva y oportuna puede requerir de la presencia en el lugar, con el fin de involucrar a segmentos clave de las audiencias objetivo. Como mínimo, esto debería incluir trabajar al lado de la EFS para involucrar a hacedores de políticas clave, e idealmente también a Socios para el Desarrollo, Organizaciones de la Sociedad Civil y a medios de comunicación. En la medida de lo posible, este involucramiento incluirá acciones de defensa conjunta y/o el uso de las plataformas de los Socios para el Desarrollo, a fin de alcanzar una audiencia nacional más amplia. Esta defensa en el país también debería hacer esfuerzos para abarcar a actores no estatales, con el fin de asegurar que los segmentos claves del espectro de rendición de cuentas estén informados de la situación. Idealmente, esto podría realizarse a través de la interacción con medios de comunicación, conferencias de prensa o actividades enfocadas a las OSC locales. El éxito en la utilización de la defensa “en el país”, como herramienta, dependerá principalmente de la habilidad de coordinar esfuerzos. Se desarrollará una lista de verificación con los elementos clave de la defensa “en el país”, incluyendo las partes interesadas, herramientas, resultados y un posible de acción, con el objeto de asegurar la consistencia en su utilización.
- b) Emisión de declaratoria(s) de preocupación: en algunos casos, la defensa efectiva implicará tomar una posición visible en apoyo de la EFS y su independencia. La IDI puede hacer esto al emitir declaraciones públicas de preocupación, las cuales atraerán la atención hacia acontecimientos, potenciales o ya realizados, que amenazan o representan violaciones a la independencia de la EFS. Estas declaratorias pueden ser efectuadas sólo por la IDI o en conjunto con otros órganos de la INTOSAI y/o partes interesadas. El objetivo de emitir una declaratoria de preocupación tiene tres vertientes.

Primero, la declaratoria reafirma la importancia y valor de contar con una EFS independiente y crea conciencia sobre los instrumentos legales existentes que respaldan la existencia de una EFS independiente. Segundo, resalta como los acontecimientos actuales están poniendo en riesgo la independencia de la EFS y aporta medidas correctivas para abordar esos riesgos. Tercero, ofrece apoyo a la EFS y a partes interesadas externas, sólo si hay voluntad para abordar el asunto. El éxito de la declaratoria será medido en términos de nuestra habilidad para atraer interés y producir resultados tangibles. La atracción de interés sólo se obtiene si suficientes partes interesadas están involucradas y si se generan efectos multiplicadores y de difusión. En este contexto, la IDI adopta una estrategia de adentro hacia afuera en cuanto a la amplificación del mensaje. Será esencial la definición de responsabilidades entre las partes involucradas. Como ejemplo, será clave determinar quien utilizará la declaratoria y quién puede actuar potencialmente como amplificador del mensaje o qué canales serán utilizados para tal efecto.

- c) Organizar visitas de “Visitantes Influyentes”. Otra herramienta para contrarrestar amenazas y violaciones a la independencia de la EFS se refiere a organizar visitas de visitantes influyentes que acudan a la EFS y se reúnan con hacedores de políticas, incluyendo miembros del congreso, medios de comunicación y Socios para el Desarrollo. Los visitantes podrían incluir un potencial Embajador de la Independencia de las EFS (actualmente en discusión por parte de la Cooperación INTOSAI-Donantes), Auditores Generales con influencia dentro y fuera de la región, o representantes de alto nivel de la INTOSAI con capacidad para influir, en encuentros persona a persona, en los hacedores de política, los cuales serán identificados en conjunto por la EFS y la IDI. La IDI prepararía a los visitantes para las reuniones y los acompañaría en su visita para proporcionarles apoyo.
- d) Desarrollo de una legislación modelo: La IDI puede también proporcionar apoyo para reformas legislativas/constitucionales. Esto implica realizar un mapeo del marco legal/propuesta de marco legal de la EFS respecto a los principios de la INTOSAI-P 10 (por ejemplo, utilizando el ámbito de independencia en el Marco de Medición de Desempeño de las EFS). A fin de que sea un insumo viable, las opciones legales, que incorporen los diferentes pilares de independencia en las disposiciones legales/constitucionales, serán desarrolladas en asociación con las EFS. Se proporcionará asesoramiento a la EFS respecto a los asuntos a ser abordados y las formas efectivas para vincularse con los hacedores de política y otras partes interesadas relevantes. Vincularse y coordinarse con los Socios para el Desarrollo, a nivel país, será también esencial, ya que pueden actuar como defensores clave para fortalecer la legislación de la EFS a través de un dialogo político. El uso de esta herramienta requerirá una vinculación amplia con los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

4. Seguimiento: Aún cuando las medidas descritas con anterioridad pueden abordar amenazas y violaciones inmediatas de la independencia de la EFS, se pueden requerir acciones adicionales para asegurar que los desafíos a la independencia de la EFS, tanto de-jure como de-facto, son mitigados en el largo plazo. Por lo tanto, es crucial continuar con el apoyo de la EFS aún después de abordar la amenaza/violación inicial. En este contexto, el equipo de independencia de la EFS dará seguimiento, de manera activa, junto con la EFS y otras partes interesadas por un período extendido, una vez que la etapa de respuesta hay finalizado. La etapa de seguimiento se constituye como una mezcla de monitoreo, asesoramiento y, en su caso, en la (re)utilización de componentes específicos de la caja de herramientas relacionada con la respuesta a la amenaza. Como actividades específicas de seguimiento, se puede incluir el monitoreo del desarrollo y la aprobación de la legislación elaborada durante la etapa de respuesta, vincularse con las partes interesadas, a nivel país, en un diálogo de largo plazo en el apoyo a la independencia de la EFS, e involucrar a la EFS en las iniciativas de la IDI en las que puedan potencializar su capacidad, en el largo plazo, para vincularse con partes interesadas.