

Trabajo de sociabilización para la implementación de un marco integrado de rendición de cuentas en organizaciones no gubernamentales en Chile¹

Fortaleciendo el proceso de rendición de cuentas, probidad, transparencia y buenas prácticas

Contraloría General de la República

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.—II. IMPLEMENTACIÓN DE LA TABLA IFAF: 1. *Seminario de inicio*. 2. *Integrantes de las mesas de trabajo*. 3. *Acuerdos previos*. 4. *Tareas*. 5. *Metodología de trabajo*. 6. *Auditorías pilotos*. 7. *Próximos pasos*.—III. CONCLUSIONES.—ANEXO. MARCO INTEGRADO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN CHILE.

I. Antecedentes

La Contraloría General de la República de Chile es miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI e integrante del Grupo de Trabajo sobre Rendiciones de Cuenta y Auditoría de la Ayuda en Casos de Desastre (AADA), en esa virtud comprometió sus esfuerzos en liderar dos metas que se propuso ese grupo de tareas, una de las cuales decía relación con la elaboración de un Marco Integral de Rendición de Cuentas, IFAF², por su sigla en inglés, para organizaciones de la sociedad civil que recibieran donaciones para enfrentar situaciones de catástrofes. Dicho trabajo quedó plasmado en la INTOSAI GOV N.º 9.250, la cual corresponde a una norma de buena gobernanza orientada hacia organismos privados donde si bien las Entidades Fiscalizadoras Superiores, EFS, no tienen potestades sí pueden entregar y aportar sus experiencias y buenas prácticas sobre la materia.

Cabe precisar, que en Chile se conformó una inédita alianza público-privada con cada uno de los grupos de interés que intervienen de una u otra

¹ Documento preparado por Carlos Bilbao E y revisado por Patricia Arriagada V.

² Integrated Financial Accountability Framework.

manera en el mundo de las donaciones, ya sea entregando, recibiendo o auditando las donaciones. De este modo participaron el Banco Interamericano de Desarrollo, las ONGs Desafío Levantemos Chile y Un Techo Para Chile; las principales firmas de auditoría de Chile con presencia internacional, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, y liderado por la CGR de Chile.

Este trabajo y sus conclusiones fueron presentados en la séptima reunión del Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre Rendición de Cuentas y Auditoría de la Ayuda en Caso de Desastres, realizado entre el 13 y el 15 de mayo de 2013, en la ciudad de Valparaíso.

Al término de dicha reunión la Contraloría General de la República de Chile inició el estudio de la forma de llevar a cabo el compromiso asumido en relación con la Tabla IFAF, en orden a que este instrumento fuera utilizado por los diferentes grupos de interés en Chile, más allá de las donaciones por causa de desastres. Es así, que luego de diversas discusiones técnicas, se llegó a la siguiente premisa: «La Tabla IFAF puede ser utilizada para todo tipo de donaciones e ingresos propios generados por las ONGs, no tan sólo para aquellas que van en apoyo de las catástrofes».

En esta conclusión se tuvo especialmente en cuenta que la Tabla IFAF³ es un esquema integrado simple para mostrar los ingresos, para exponer desde quién ha entregado esa ayuda y quien la ha recibido, hasta a quién ha sido traspasada, en un determinado período de tiempo, con lo cual se puede tener la trazabilidad de los recursos otorgados, contribuyendo así a la generación y fortalecimiento de una cultura organizacional basada en la transparencia, la probidad y la lucha contra la corrupción, tanto a nivel público como privado. En palabras del mundo financiero el Marco Integral de Rendición de Cuentas es un estado de flujo de caja, pero con la ventaja que es simple, permite gestionar las donaciones, transparenta el uso y destino de los recursos y contribuye seguir el recorrido de una donación en un período dado.

Todo este esfuerzo tiene su origen en que la CGR de Chile se ha comprometido a acercarse y colaborar con la sociedad civil y la ciudadanía en temas como la transparencia; el compartir buenas prácticas y la rendición de cuentas, siendo un aspecto que ha ido tomando cada vez mayor importancia, considerando que a través de estas acciones se puede contribuir a mejorar la calidad del control social que pueden ejercer los ciudadanos y, con ello, en definitiva propender a satisfacer las necesidades colectivas de manera real.

³ En Anexo características y representación gráfica.

Debe tenerse presente, que la CGR de Chile no tiene potestad para obligar al uso de esta herramienta a la sociedad civil, por lo tanto, las acciones que se han efectuado y se efectuarán se orientan a un compromiso voluntario de cada actor a sumarse a esta iniciativa.

Por consiguiente, con el objeto de dar continuidad al proyecto en Chile y considerando las limitaciones expuestas, se dio inicio a una serie de acciones de sociabilización que permitieran dar a conocer la herramienta en cuestión, de manera transversal a la sociedad civil chilena y demás actores relevantes, con el fin de promover su utilización como una medida de buena práctica.

Con ese fin y para abordar los objetivos propuestos, se han desarrollado las siguientes etapas y acciones, a saber:

1. Seminario de inicio.
2. Integrantes de las mesas de trabajo.
3. Acuerdos previos.
4. Tareas.
5. Metodología de trabajo.
6. Auditorías pilotos.
7. Próximos pasos.

II. Implementación de la Tabla IFAF

A continuación se enumerarán y explicarán cada uno de los pasos que se ha seguido hasta la fecha, orientados a alcanzar lo propuesto.

1. Seminario de inicio

Con fecha 22 de agosto de 2013, se realizó el primer acercamiento con los diferentes grupos de interés sobre el particular, en un seminario denominado de arranque para la implementación de la Tabla IFAF, evento en el cual participaron como expositores, representantes de la Contraloría General, para luego dejar abierto un debate sobre la necesidad de estandarizar y transparentar la rendición de cuentas relacionada con la fuente, el uso y el destino de los recursos recibidos y entregados por concepto de donaciones.

La instancia derivó en el inicio del intercambio de experiencias y visiones de una misma realidad, como lo es una situación más allá de la calamidad o de desastres, mirada desde varias perspectivas. En el transcurso y al final del

Seminario en comento, el Contralor General y la Subcontralora General de la CGR de Chile invitaron a los actores a seguir participando en este proyecto no sólo con mesas de trabajo, sino también a través de la implementación de este instrumento.

2. *Integrantes de las mesas de trabajo*

Para el cumplimiento, de esta tarea se invitaron a instituciones públicas y privadas a participar en el Seminario señalado. De manera especial a los grupos de interés que se individualizan en la figura 1, quienes han participado de manera activa en el proceso:

FIGURA 1.—Participantes mesas de trabajo e implementación



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.

Para llevar a cabo las actividades en cuestión se han efectuado un total de 3 mesas de trabajo e innumerables reuniones con cada uno de los actores,

donde se ha discutido la forma de llevar cabo cada uno de los principales aspectos de la Tabla, que dicen relación con la utilización de la herramienta, la publicación de la misma y su auditoría o fiscalización, trabajando de manera activa con:

2.1. *Donante*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siendo una organización financiera internacional creada en el año 1959, con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es oportuno señalar que también participó en el trabajo anterior.

2.2. *Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)*, con el objeto de socializar y utilizar la Tabla IFAF, se procedió a convocar a las principales organizaciones que aglutinan a las ONGs: Comunidad de Organizaciones Solidarias; Red de Voluntarios de Chile; y, la Fundación AVINA.

Con todo lo anterior, se tiene una cobertura de más de 140 organizaciones con quienes socializar la Tabla IFAF. Al mismo tiempo, se encuentran trabajando activamente Desafío Levantemos Chile, Un Techo para Chile, COANIL y la Fundación Kolping. Todos ellos son el eje principal, por cuanto son quienes harán uso de la herramienta a futuro según su voluntad.

2.3. *Instituciones del sector público:*

2.3.1. *Ministerio de Justicia:* actor relevante por cuanto de acuerdo a diversos cuerpos normativos, debe requerir a los representantes de las ONGs que presenten, para su examen, las actas de las asambleas y de las sesiones de directorio, las cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, de inventarios y de remuneraciones, así como cualquier otra información respecto del desarrollo de sus actividades, no obstante, es preciso mencionar que no existe un estándar de presentación de las cuentas.

2.3.2. *Ministerio de Desarrollo Social:* El Ministerio de Desarrollo Social, lleva el Registro de Instituciones Donatarias, siendo la instancia formal donde se inscriben las fundaciones y corporaciones aprobadas por el Consejo de dicho Ministerio.

2.3.3. *Servicio de Registro Civil e Identificación:* El artículo 8.º de la ley N.º 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, crea el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, asignando a este servicio la tarea de llevar ese registro, donde debe constar: la constitución, modificación, disolución, extinción de las personas jurídicas sin fines de lucro; los actos que determinen la composición de los órganos de dirección y administración de las personas jurídicas registradas; las senten-

cias ejecutoriadas que disuelven las asociaciones, de conformidad al artículo 559 del Código civil; y, demás informaciones que deban inscribirse según lo disponga el reglamento.

2.3.4. *Consejo para la Transparencia*, es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley. Es así, que debe promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas.

2.4. *Otros actores.*

2.4.1. *Ministerio de Hacienda*: A raíz que actualmente existen más de 90 diferentes cuerpos normativos que regulan las donaciones en Chile, donde cada uno establece condiciones y beneficios de diversa índole y cuantía, la legislación sobre donaciones es de difícil comprensión y aplicación, lo que ha provocado la desorientación de posibles donantes y, en consecuencia, la paralización de valiosas iniciativas de emprendimiento social.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda se encuentra estudiando un anteproyecto de ley, que aglutinará a las principales leyes de donaciones, denominada «Ley Única de Donaciones».

2.4.2. *Servicio de Impuestos Internos*: Le corresponde la aplicación y fiscalización administrativa de la legislación tributaria y de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente. Se ha invitado para que participe en las mesas de trabajo para apoyando en las materias de su competencia.

3. *Acuerdos previos*

Como se ha señalado, se han desarrollado tres mesas de trabajo y numerosas actividades asociadas a la iniciativa, con el fin último de sociabilizar el aludido Marco Integral de Rendición de Cuentas, en relación a qué es, cómo se confecciona y los beneficios previstos con la utilización, donde resumidamente se puede señalar que se han consensuado entre cada uno de los actores las siguientes carencias necesidad de potenciamiento en el tema de rendición de cuentas de la sociedad civil organizada en Chile:

FIGURA 2.—Acuerdos previos



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.

Lo señalado en la figura anterior, corresponde a los preceptos básicos sobre los cuales se está desarrollando el trabajo de implementación de la Tabla IFAF y que viene a fortalecer esta iniciativa.

Cabe precisar, que en opinión de cada uno de los participantes mencionados precedentemente, la Tabla IFAF constituye una herramienta útil, de fácil elaboración y estandariza la rendición de cuentas, por lo que se ha considerado muy oportuno incentivar su utilización como una medida de buena práctica. En síntesis, la aplicación de la citada herramienta viene a suplir las necesidades descritas en la figura 2.

Ello se encuentra en armonía con los beneficios previstos y consensuados a nivel internacional, los cuales corresponden a los siguientes:

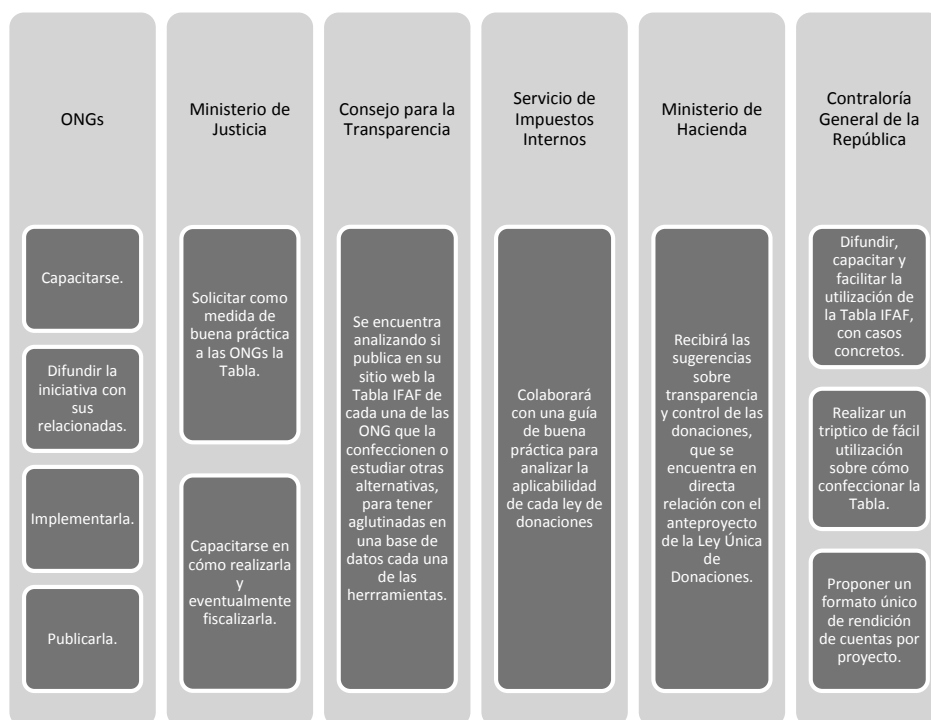
- Estandarización de la rendición de cuentas.
- Transparencia, fortalecido con la publicación de la Tabla IFAF.
- Calidad de la información, al existir una declaración por parte los responsables de confeccionarla acerca de la integridad, clasificación y exactitud del contenido de la Tabla.

- Fortalece la eficacia en las donaciones e ingresos propios.
- Gestión eficiente de las donaciones, por parte de los donantes, intermediarios y ejecutores.
- Ahorro en los tiempos de comunicación entre los diversos actores, por la facilidad en el seguimiento de las donaciones.
- Se potencia el control ciudadano, al contar con información confiable y publicada.

4. *Tareas*

Con cada uno de los actores que se encuentran trabajando en el proyecto de implementación y sociabilización, se ha consensado que la iniciativa corresponde a un trabajo mancomunado de voluntades y que es en su directo beneficio, por lo que se fijaron, solicitaron y acordaron las siguientes tareas:

FIGURA 3.—Tareas por actor



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.

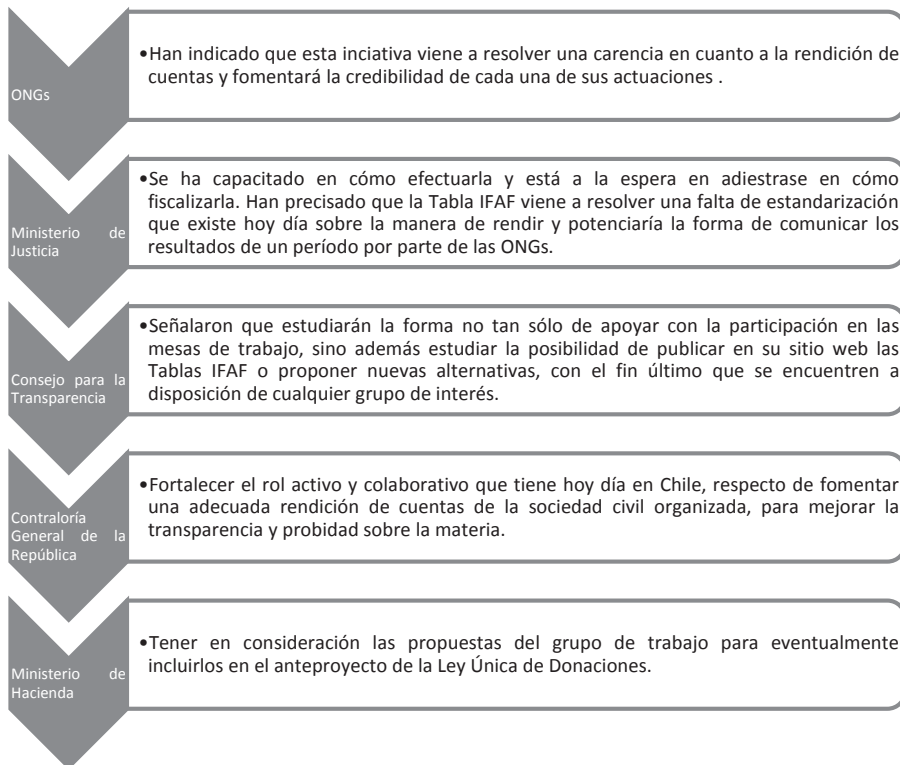
Es preciso señalar, que dichas tareas se llevarán a cabo a lo largo del proyecto y en el futuro. Con ello se cumplirán las tres premisas básicas de la Tabla IFAF, esto es, que sea utilizada, fiscalizada y publicada.

5. Metodología de trabajo

Una vez finalizado el Seminario de Arranque, se procedió a sostener diversas reuniones y tres mesas de trabajo con cada uno de los actores individualizados anteriormente, donde se han ponderado cada una de las aristas y tareas —voluntarias o solicitadas— que debiera cumplir cada actor.

Lo anterior se representa, en síntesis, en el compromiso de cada grupo de interés precedentemente señalado, para llevar a cabo la efectiva y eficiente implementación de la herramienta, sobre lo cual se mencionan algunos comentarios en la siguiente figura:

FIGURA 4.—Comentarios



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.

Es menester señalar, que la iniciativa ha tenido una notable acogida por cada actor, lo cual permite tener el convencimiento en el logro de los resultados esperados, que supone la utilización de la Tabla IFAF y su publicación, concretándose diversas actividades para ello.

6. Auditorías pilotos

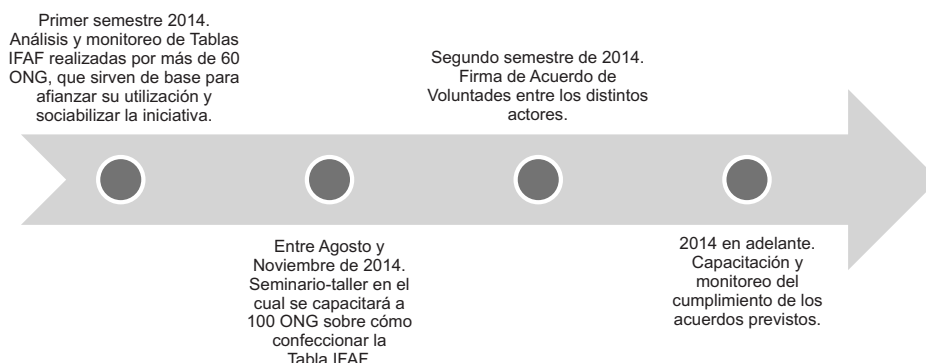
Se están llevando a cabo tres auditorías pilotos, con el fin de demostrar que es de fácil aplicación. Las entidades en las cuales se está desarrollando son: Fundación Las Rosas, Fundación Crescendo y COANIL. Es oportuno, indicar que en el primer trimestre de este año se desarrolló una auditoría piloto en Un Techo Para Chile, así como en otras ONG a nivel mundial, teniendo un éxito total en la confección de la misma y buenas críticas de la citada tabla.

Ahora bien, para las nuevas auditorías piloto se realizó una capacitación por parte de esta Contraloría General de cómo confeccionar la Tabla IFAF, donde participaron cada uno de los profesionales que se encuentran involucrados en la preparación de los estados financieros, balances o memorias, así como los encargados de los proyectos, teniendo una favorable acogida y percepción de la iniciativa.

7. Próximos pasos

Las siguientes tareas deben ejecutarse para el éxito en la aplicación de la Tabla IFAF y dar con ello cumplimiento al objetivo trazado:

FIGURA 5.—Pasos para la continuidad del plan de implementación



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.

Al respecto, es útil precisar que alrededor de 60 ONGs se encuentran confeccionado la Tabla IFAF, a quienes se ha capacitado y realizado seguimiento continuo sobre su correcta preparación, lo cual ha servido para afianzar su utilización y seguir sociabilizando esta iniciativa, además se aumenta la experiencia para los futuros seminarios-talleres que se desarrollarán en el segundo semestre del año 2014, con el objeto de capacitar a más ONGs, sobre los beneficios de utilizar la Tabla IFAF y cómo confeccionarla. La capacitación se hará con casos prácticos y dando a conocer las diversas experiencias sobre la materia tanto nacionales como internacionales.

Por otra parte se establecerá como buena práctica de quienes deben solicitar rendiciones de cuenta, que las ONGs representen sus hechos económicos productos de donaciones con la Tabla y la revisarán, con lo cual se suplirá la auditoría por parte de firmas de auditorías privadas, teniendo en ello un rol muy activo el Ministerio de Justicia en virtud de su compromiso de solicitar como una medida de buena práctica la mencionada herramienta.

Enseguida, se ha concordado en que en el segundo semestre del año 2014, se firme un acuerdo de voluntades por cada uno de los actores para seguir concretando a futuro su utilización, dando con ello cumplimiento de manera permanente a lo consignado en la figura 3, del presente informe.

Por último, se está viendo la posibilidad de hacer otros pilotos en el año 2014, como así también monitorear y realizar seguimiento a la utilización de esta Tabla.

III. Conclusiones

De la realización del trabajo conjunto del equipo multidisciplinario que culmina con acuerdos previos y compromisos sobre la implementación de la Tabla IFAF, se obtienen los siguientes resultados *a priori*:

1. La Tabla IFAF viene a resolver una falta de estandarización que existe en las ONGs de Chile, respecto de la rendición de las donaciones.
2. Para la confección de la Tabla IFAF, las ONG no requieren un conocimiento profundo de materias financieras o contables, producto de su fácil elaboración.
3. Permitirá una fácil lectura y acceso por parte de cada uno de los actores, al estar publicadas.
4. Se potenciará la calidad de las Tablas con las fiscalizaciones del Ministerio de Justicia, ya que las solicitaría como una medida de buena práctica.
5. Se firmará un convenio de voluntades, para plasmar cada uno de los roles de cada actor y potenciar la utilización en el tiempo.

6. Por último, se vislumbra el cabal compromiso asumido por cada uno de los actores y por sobre todo de la sociedad civil en trabajar en temas de transparencia, de manera concreta y efectiva.

Anexo. Marco integrado de rendición de cuentas en Organizaciones No Gubernamentales en Chile

Es un marco orientado a mejorar la rendición de cuentas y transparencia de la información sobre los recursos recibidos por una Organización No Gubernamental en un período determinado, el cual proporciona información a todos los grupos de interés acerca de la fuente, uso y destino de los recursos, siendo confiable y mostrando qué sucedió con los ingresos. Es así, que IFAF implica la preparación de tablas y aglutina el registro de los ingresos y pagos de una manera simple y estandarizada, bajo el principio del efectivo, cuya información se extrae entre otros del sistema contable, estados financieros o informes de gestión, no se necesita preparar reportes para su confección (ver Tabla IFAF).

A continuación, se describe la forma de confeccionar la Tabla IFAF:

— *Objeto de la organización*, se refiere a detallar y comunicar resumidamente cuál es la razón de ser de la entidad, el motivo por el cual existe, con el fin de que cualquier grupo de interés pueda relacionar la información de la Tabla IFAF con la actividad de la ONG.

— *Año o período de la Tabla*, se informa acerca del año o período que la herramienta consideró respecto de los ingresos y pagos.

— *Código del proyecto*. Es conveniente que si los proyectos con objetivos específicos tienen asociados un número de identificación, éste sea transparente, con el fin de efectuar un seguimiento en relación a la fuente, uso y destino del mismo.

— *Saldo inicial para el período*, se puede dividir en:

- *En efectivo*, se aglutinan todos los saldos finales de banco y caja, disponibles al inicio del período del cual la tabla está informando.
- *En especies*, se refiere al saldo inicial en especies que tenga la ONG para atender sus proyectos, los cuales se encontrarán valorizados al valor indicado por el otorgante menos las salidas del período.

— *Entradas (donaciones-transferencias) del período*, se clasifican en los siguientes subgrupos, en base al efectivo:

- *Donaciones o transferencias superiores a US\$ 20.000*, corresponden a todas aquellos ingresos que no tienen objetivos específicos (de libre disposición) y son superiores a US\$ 20.000.

Tabla IFAF: XYZ...

| Objeto de la organización que rinde: | | 20XX | |
|---|--|---------------------|----------|
| Año o período de la Tabla IFAF | | Código del proyecto | \$ |
| 1.- Saldo inicial para el período | | | |
| 1.1.- En efectivo (A) | | | 0 |
| 1.2.- En especies (B) | | | 0 |
| TOTAL SALDO INICIAL (suma de A + B = C) | | | 0 |
| 2.- ENTRADAS (DONACIONES - TRANSFERENCIAS) DEL PERÍODO (suma de D + E + F + G = H) | | | 0 |
| 2.1.- Donaciones o transferencias superiores a US\$ 20.000 | | | |
| 2.1.1.- Donante xxx | | 1..... | 0 |
| 2.1.2.- Donante zzz | | 2..... | 0 |
| Total (D) | | | 0 |
| 2.2.- Donaciones o transferencias con objetivos específicos | | | |
| 2.2.1.- Para emergencia en yyy | | 3..... | 0 |
| 2.2.2.- Para compra de víveres en zzz | | 4..... | 0 |
| Total (E) | | | 0 |
| 2.3.- Donaciones o transferencias inferiores a US\$ 20.000 (F) | | | 0 |
| 2.4.- Ingresos propios (G) | | | 0 |
| 3.- TOTAL PAGOS DEL PERÍODO (suma de I + J + K + L = M) | | | 0 |
| 3.1.- Pagos realizados a proyectos con objetivos específicos | | | |
| 3.1.1.- Para emergencia en yyy | | 3..... | 0 |
| 3.1.2.- Para compra de víveres en zzz | | 4..... | 0 |
| Total (I) | | | 0 |
| 3.2.- Transferencias a otras ONG | | | |
| 3.2.1.- ONG yx | | | 0 |
| 3.2.2.- ONG zx | | | 0 |
| Total (J) | | | 0 |
| 3.3.- Pagos realizados a proyectos en general (K) | | | 0 |
| 3.4.- Pagos por gastos de administración y generales (L) | | | 0 |
| 4.- SALDO FINAL (suma de C + H + M) | | | 0 |

- *Donaciones o transferencias con objetivos específicos*, se debe indicar con claridad todas aquellas donaciones o transferencias recibidas, a las que se ha asignado a un fin determinado.

- *Donaciones o transferencias inferiores a US\$ 20.000*, se refiere a los ingresos recibidos de libre disposición y que son inferiores al monto ya indicado, todo lo cual se agrupa en:

- *Ingresos propios*, corresponden a los generados por la propia ONG, ya sea por venta de activos, colectas, intereses, entre otros, los cuales dependiendo de su magnitud pueden ser separados pormenorizadamente.

— *Total pagos del período*, se clasifican en los siguientes conceptos, en base al efectivo:

- *Pagos realizados a proyectos específicos*, dicen relación con los pagos en efectivo realizados por las donaciones o transferencias recibidas con un fin determinado, lo cual potencia la gestión de lo entregado.

- *Transferencias a otras ONG*, con el fin de hacer seguimiento cabal a los recursos recibidos, se precisa en la tabla las transferencias que pueden haber sido realizadas a otras ONG asociadas o por requerimiento del otorgante.

- *Pagos realizados a proyectos en general*, se refiere a todos aquellos pagos para el cumplimiento general (distintos de los gastos administrativos y generales) de las actividades de la ONG, es decir son pagos múltiples dirigidos no a proyectos específicos.

- *Pagos por gastos de administración y generales*, se presentan en una o dos líneas dependiendo la importancia de cada concepto (administración y generales), con el objeto de conocer los montos pagados.

— *Saldo final*, corresponde al saldo que queda disponible para el próximo período, ya sea el referido a banco, caja y especies.

— *Consideraciones generales*:

- El profesional que prepara la tabla es el mismo que realiza los estados financieros, no se necesita un especialista.

- La moneda utilizada para confeccionar la Tabla IFAF debe ser la misma que la utilizada para elaborar los estados financieros.

- La tabla se debe firmar tanto por el profesional que la preparó como por el Director Ejecutivo o Gerente General de la ONG, con el fin de hacerse responsable de su contenido y dar confiabilidad de la información.

- Se debe publicar la tabla en un sitio web, a objeto que esté disponible para cualquier grupo de interés.