
Informe

**¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal
para la malversación de fondos?**

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

- Noviembre 2019 -

Por Manuel Henríquez Espejo, investigador del Observatorio del Gasto Fiscal



www.observatoriofiscal.cl



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

1. Antecedentes

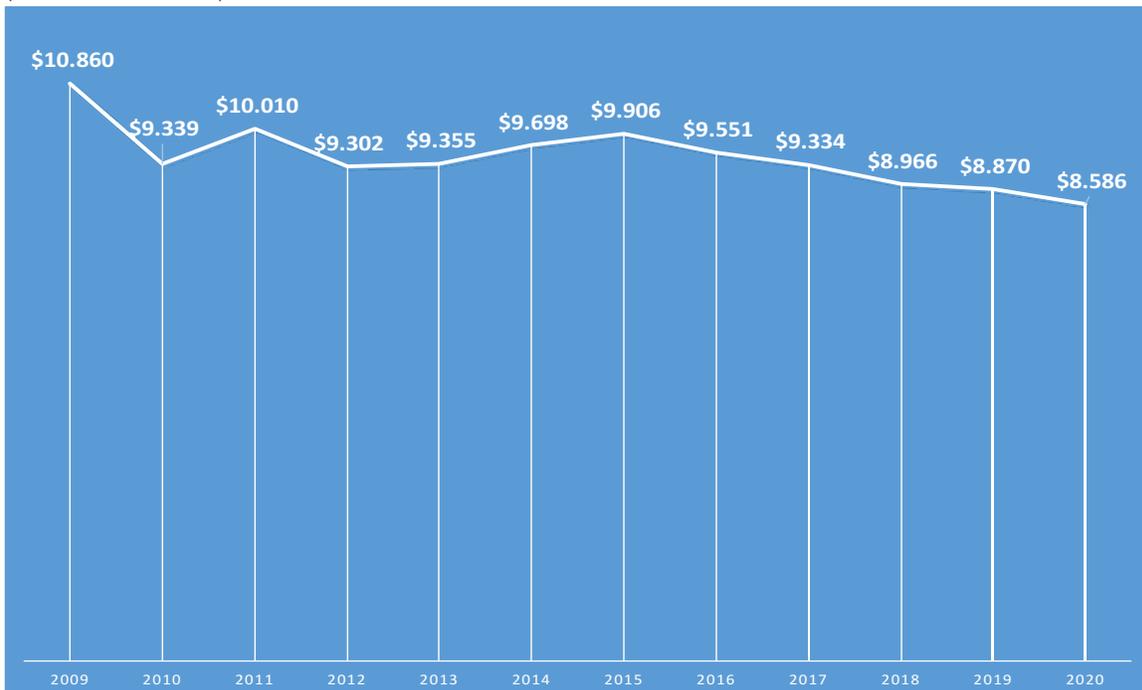
Los gastos reservados utilizados en Chile, han estado en el debate público en los últimos años, debido a los escándalos que se han destapado en torno al mal uso que se han dado a estos recursos por parte de altas autoridades y el alto mando de organismos militares y civiles. Ante las investigaciones que se han impulsado por malversaciones de estos recursos, el Ejecutivo presentó a fines del 2018, un proyecto de ley que pretende mejorar los procesos de asignación y control a los organismos autorizados a recibir estos fondos en la Ley de Presupuestos. Las fortalezas y debilidades de este proyecto de ley serán analizadas en el punto 5 de este informe.

Los gastos por este concepto demandaron un desembolso de cerca de 9 mil millones de pesos en 2018 (en moneda 2020), entre los distintos organismos civiles y militares del Gobierno Central, autorizados a recibir estos recursos. Si bien su evolución ha sido más bien estable, sin grandes variaciones, desde el año 2015 se aprecia un recorte paulatino del volumen anual de este gasto, acumulando hacia el 2020 una disminución en torno al 13% de los recursos asignados. Por tanto, en base a la Ley de Presupuestos 2020, se espera que el gasto por este concepto no supere los \$8.586 millones.

Gráfico 1:

Evolución de los montos **ejecutados hasta 2018, y asignados para 2019-2020**, en materia de gastos reservados en el Gobierno Central.

(en millones de \$ 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de ejecución presupuestaria y ley de presupuestos, DIPRES



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

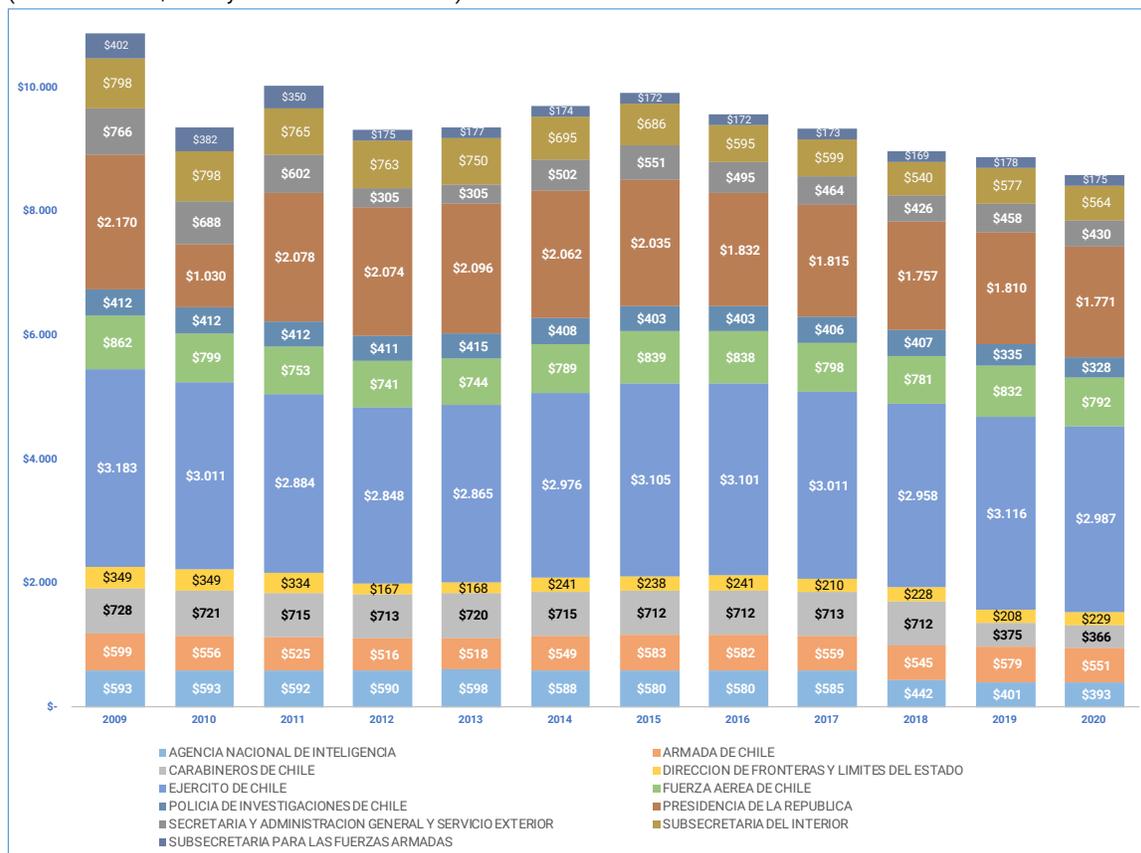
Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

En términos de participación, históricamente el Ejército es la institución que ha concentrado el mayor volumen de recursos para estos fines, alcanzando su ejecución en 2018 a casi un 33% del total anual. Le sigue la Presidencia de la República con casi un 20% del total anual en este periodo, la Fuerza Aérea con un 8,6% y Carabineros con un 8%. En general, las Fuerzas Armadas y de Orden acumulan en 2018 un 60% del gasto anual en esta materia, llegando en dicho periodo a los 5.403 millones de pesos. Se espera que en base al presupuesto 2019 asignado, la ejecución de estos recursos para este año termine manteniendo dichas participaciones casi inalterables, con una leve baja de 1 punto porcentual para los organismos de las Fuerzas Armadas y de Orden, situación que se mantendría para 2020.

Gráfico 2:

Evolución de los montos y participaciones en la distribución de gastos reservados **ejecutados hasta 2018, y asignados para 2019-2020**, según institución del Gobierno Central

(en millones de \$ 2020 y como % del total anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de ejecución presupuestaria, DIPRES



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

2. ¿Qué se entiende por gastos reservados, y a quiénes se les asignan?

De acuerdo a lo consagrado en el artículo 2º de la ley 19.963, se “entenderá por gastos reservados aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto”. De este precepto se entiende claramente, que estos recursos deben ser utilizados exclusivamente para labores de seguridad interna y externa, que requieran de reserva.

Adicionalmente, respecto a los organismos autorizados a recibir estos recursos, el artículo 3º de dicho cuerpo legal, indica que “la Ley de Presupuestos del Sector Público fijará anualmente las sumas a que ascenderán los gastos reservados para los siguientes ministerios y entidades, que serán los únicos que podrán contar con esta clase de recursos: Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Dirección de Fronteras y Límites del Estado; Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra; Fuerzas Armadas; Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones, y Dirección de Seguridad Pública e Informaciones”.

3. ¿Qué debilidades existen en el sistema actual que norma los gastos reservados?

El sistema vigente que rige la administración y control de los gastos reservados, se encuentra establecido en la ley 19.863, y en el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden, sus montos fueron establecidos originalmente en sus respectivas Leyes Orgánicas. Actualmente este marco normativo enfrenta dos problemáticas principales: la definición del nivel de gastos y el control sobre su ejecución.

(a) El nivel de gastos aprobados

Los recursos aprobados a los distintos organismos autorizados en las leyes de presupuesto actualmente presentan dos casos:

- En el caso de las entidades de las Fuerzas Armadas, su nivel y distribución entre instituciones quedó definido en la Ley Orgánica Constitucional que las rige y que data de febrero de 1990. Por lo tanto, no es posible cambiar ni su nivel ni su distribución sin una modificación previa de esa ley.
- En el caso de las instituciones civiles, su determinación es fuertemente inercial y las variaciones que puedan existir son decididas por el Ejecutivo sin ningún



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

cuestionamiento relevante en la etapa de discusión del Presupuesto en el Congreso. Esto implica que la autoridad superior, en cada una de las partidas presupuestarias con derecho a asignación de gastos reservados, decide ante sí y sin mucho contrapeso real cuál será el nivel de esos gastos.

(b) El control de su ejecución

Otra problemática, tanto o más importante que la anterior, es el control de cómo se gastan estos recursos. En la práctica actual en nuestro país, de acuerdo a lo que define la ley 19.863, ese control es muy superficial. El artículo 4º de dicha ley indica que *“los gastos reservados se rendirán anualmente, en forma genérica y secreta, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que acredite que se ha dado cumplimiento al artículo 6º”*.

Como se observa, en realidad, es imposible saber en qué actividades se utilizaron los recursos con esta definición normativa. Adicionalmente, dicho artículo 4º señala en su inciso segundo que *“el examen y juzgamiento de las cuentas corresponderá al Contralor General de la República, quien lo efectuará expresando al Presidente de la República, de manera secreta, su opinión sobre el destino otorgado a estos gastos”*. Derivado de este precepto, difícilmente se puede pensar que la Contraloría pueda hacer un trabajo de control exhaustivo en razón de la deficitaria rendición que se le exige a los organismos a través de un informe tan genérico.

4. ¿Se justifica la existencia de gastos reservados?

En la práctica, mientras se requiera del servicio de las fuerzas armadas y de orden para garantizar la seguridad nacional del país, tiene un cierto sentido su existencia, con la reserva respectiva. Sin embargo, solo pueden legitimarse cuando haya una mínima rendición de cuentas que evite malversaciones o mal uso de estos fondo, o incluso, hechos de corrupción.

Asimismo, a raíz del conocimiento a la luz pública de una serie de irregularidades en el uso de estos fondos en los últimos años, se puede presumir que su nivel de recursos asignados probablemente excede las reales necesidades de los organismos que utilizan estos fondos.

En consecuencia, estos gastos deberían poseer un proceso de asignación más riguroso desde el Congreso, y su control debiera ser reservado pero exhaustivo, tanto a nivel interno como externo.



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

5. Avances que se requiere en la materia

Consideramos importante que la institucionalidad en Chile avance en los siguientes temas:

- Mayor análisis y debate parlamentario durante el proceso de discusión de las leyes de presupuesto de los organismos receptores de estos fondos, respecto al uso y destino que se le darán a estos fondos. En la actualidad, este debate es casi nulo, y su asignación es casi inercial o fijada por ley (en el caso de los órganos de defensa y de carabineros, en sus respectivas leyes orgánicas se fijaron “pisos mínimos” que son inamovibles).
- Quitar definitivamente los pisos mínimos fijados en las leyes orgánicas de las fuerzas armadas y de carabineros, ya que la evidencia constata que su volumen ha excedido significativamente las necesidades actuales, pensando en el uso irregular y malversaciones detectadas en el último tiempo. Lo que proponemos, en definitiva, es que la discusión presupuestaria sea el espacio para la fijación de los montos a asignar a cada organismo, sobre la base de contundentes informes y datos que justifiquen su asignación. Ello implicaría reportar al Congreso -de forma confidencial- objetivos, resultados, beneficiarios, y actividades que se financian con los respectivos fondos.
- Aumentar sustantivamente *el control externo de los gastos reservados*, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4º de la ley 19.863. A nuestro juicio, el mecanismo definido sigue siendo muy genérico y deficitario, dado que no permite detectar y prevenir tempranamente el uso irregular de los movimientos financieros asociados a estos recursos en los organismos receptores. Igual como frente al Congreso, se propone aquí una rendición de cuenta detallada, con documentación, que se entrega anualmente o según requerimiento a la Contraloría -de forma confidencial-, especificando objetivos, resultados, beneficiarios, y actividades que se financian con los respectivos fondos. La Contraloría, por su lado, debería empezar a avanzar en publicar no los detalles, pero sí los resultados de estas auditorías reservadas, transparentando los tipos de hallazgos, montos involucrados, y seguimientos pendientes o en curso.
En futuro, la misma Contraloría podría hasta implementar sistemas de medición y seguimiento continuo de los flujos financieros por concepto de uso de estos fondos reservados, que les permita generar alertas tempranas que prevengan situaciones de uso irregular y malversaciones de estos recursos públicos.
- Finalmente, *en relación al control interno*, deberá avanzarse en ampliar las auditorías internas sobre los gastos reservados, en auditorías internas reservadas. Aquí también debería aplicar el principio de transparencia: los resultados agregados - según tipo de hallazgos, montos y propuestas de subsanación de estos informes - debiesen ser públicos -junto con todos los informes de auditoría interna- después de un plazo



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

prudente que le haya permitido reaccionar y gestionar al respectivo servicio público las medidas correctivas respectivas.

6. Proyecto de Ley en materia de gastos reservados: fortalezas y deficiencias

El 21 de diciembre de 2018, el Ejecutivo ingresó un Proyecto de Ley que apunta a corregir algunas de las falencias actualmente presentes en el marco normativo que rige actualmente a los gastos reservados. A continuación, se presentan los aspectos principales que aborda el proyecto en discusión, sus fortalezas y debilidades:

a) Fortalezas:

- Se redefine y precisa de mejor manera qué se entiende por “gastos reservados”. La definición propuesta en el Proyecto de Ley los señala como “aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a ciertas entidades para el cumplimiento de sus funciones públicas establecidas en las leyes, relativas al orden público, a la seguridad interna y externa del país, a la inteligencia y contrainteligencia, y a las funciones inherentes a la Presidencia de la República, y que por su naturaleza deban ser reservadas o secretas”.
- Se propone la eliminación directa de los los “pisos mínimos” definidos en las leyes orgánicas de las fuerzas armadas y de carabineros, suprimiendo con ello los artículos 98 de la LOC de las Fuerzas Armadas y el artículo 89 de la LOC de Carabineros de Chile. Esto permitirá que la asignación de recursos en dichas instituciones no sea rígida, y esperamos que en futuro su fundamentación esté dada sobre la base de evaluaciones de factibilidad, análisis de comportamiento histórico y proyecciones.
- Incorpora nuevos controles. En cuanto al control interno, se indica principalmente que los Comandantes en Jefe y los Jefes de Servicio de los organismos autorizados deben solicitar estos gastos al ministro respectivo; además, establece que las instituciones deberán identificar mediante resolución fundada de forma reservada, las unidades operativas que requerirán para su operación el uso de estos fondos reservados.
- Se agrega como mecanismo de control externo, la obligación de efectuar Declaraciones de Intereses y Patrimonio ante de la CGR por parte de aquellos funcionarios jefes de las unidades operativas a cargo de los gastos reservados, en base a la ley 20.880.



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

- Finalmente, se aumenta en términos en un grado la condena contra delitos de malversación de caudales públicos asociados a los gastos reservados.

b) Debilidades:

- El Proyecto de ley en trámite no profundiza realmente en los requerimientos de información para la rendición de cuentas de los gastos reservados, por cuanto la actual rendición a la Contraloría (establecida en la ley 19.863) se mantiene casi inalterable: se informan de forma anual y genérica, con una desagregación por rubros. **A nuestro juicio esto constituye la deficiencia más importante del proyecto, pues en la medida que no se le exijan a los organismos receptores detalles específicos del contenido de estas rendiciones, difícilmente la Contraloría podrá emitir un pronunciamiento adecuado sobre el buen uso de los recursos.**
- En línea con lo anterior, cuestionamos que se haya rechazado en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, durante la discusión en el primer trámite constitucional, las indicaciones para modificar el artículo 4° de la ley 19.863, propuestas por los diputados Brito, Jackson y Lorenzini, que apuntan a definir controles, documentación adjunta y respaldos específicos y exhaustivos a la hora de rendir el uso de estos recursos. La indicación contenía, entre otras cosas, lo siguiente: (i) informes reservados de las personas que manejen gastos reservados (importante pues se transformarían en cuentadantes al momento de que la CGR impulse un juicio de cuentas para restituir fondos malversados; (ii) informe con ingresos asignados, giros globales efectuados y sus montos, con detalle de las actividades y acciones realizadas, así como los gastos incurridos, utilizando para ello el clasificador presupuestario vigente; (iii) documentación de respaldo de los desembolsos efectuados con cargo a dichos fondos, que contenga a lo menos, el informe de rendición ante la CGR, los comprobantes originales o auténticos de los ingresos, egresos y/o traspasos, con copia autenticada por el ministro de fe o funcionario autorizado para ello, y/o actas de recepción de lo adquirido, cuando proceda el caso; entre otras indicaciones.
La indicación antes enunciada fue rechazada en el primer trámite constitucional de la iniciativa por los diputados Auth, Castro, Cid, Kuschel, Melero, Monsalve, Núñez (Presidente), Ortiz, Ramírez, Schilling y Von Mühlenbrock. Votaron a favor los diputados Lorenzini y Jackson.
- Adicionalmente, no se establecen procesos ni mecanismos para garantizar el desarrollo de un óptima discusión parlamentaria de los gastos reservados en las leyes de presupuestos, ni una adecuada transparencia y rendición frente al Congreso –de forma confidencial- que pudiera llevar a una mejor y fundada asignación de estos recursos, especialmente en los organismos civiles de la administración del



¿Por qué los gastos reservados se han convertido en la billetera ideal para la malversación de fondos?

Debilidades actuales en el sistema de control y recomendaciones para su fortalecimiento

Estado que los perciben. En este sentido, también se cuestiona el rechazo a la indicación formulada por los diputados Jackson y Brito, en la se planteaba que “se informará cada año, al menos un mes antes del ingreso de la Ley de Presupuestos, a la Comisión Mixta de presupuestos en sesión secreta, de ser necesario, el detalle de los recursos destinados a gastos reservados, especificando los montos ejecutados por cada ministerio o entidad que según la Ley N° 19.863 son asignatarios de dichos gastos reservados. En la misma sesión se deberá dar cuenta de los proveedores que ejecutaron el gasto, cuando sea posible y además del estado de la fiscalización del gasto reservados por Contraloría General de la República. En aquella sesión, podrán asistir los integrantes de las Comisiones de Defensa y Seguridad Pública tanto del Senado como de la Cámara”.

La indicación antes enunciada fue rechazada en el primer trámite constitucional de la iniciativa por siete votos en contra y seis a favor. Votaron a favor los diputados Auth, Jackson, Lorenzini, Monsalve, Núñez y Schilling. Votaron en contra los diputados Castro, Cid, Kuschel, Melero, Ortiz, Ramírez y Von Mühlenbrock.

Ambas indicaciones rechazadas, a nuestro juicio, constituye un derrumbe de los pilares para un real avance en materia de control y rendición de los gastos reservados, que actualmente en el marco normativo conforman el talón de Aquiles que explica en gran parte los casos de malversación de estos fondos públicos.

Actualmente, este proyecto de ley está en la etapa final del segundo trámite constitucional en el Senado. El día 14 de agosto se aprobó en general la iniciativa, la cual a la fecha no ha recibido nuevas indicaciones que alteren las modificaciones ya aprobadas en la Cámara de Diputados. Salvo la indicación de la senadora Provoste, quien indicó lo siguiente: “...queremos proponer que exista coordinación entre la Contraloría y la Unidad de Análisis Financiero (UAF), para que examinen periódicamente las cuentas bancarias de los jefes operativos que manejarán los gastos reservados en las instituciones que dispondrán de ellos, de manera de chequear que no exista enriquecimiento ilícito con estos recursos”, ningún otro senador retomó abordar las debilidades antes formuladas en este proyecto de ley, aprobándose en votación en general sin mayores indicaciones en esta materia.

Manifestamos nuestra preocupación como Observatorio del Gasto Fiscal de que estas debilidades no fueran abordadas durante lo que queda de tramitación del proyecto de ley. Creemos que, pese a que se están dando algunos pasos hacia adelante en el fortalecimiento de los sistemas de control de estos recursos tan cuestionados en su uso en el último tiempo, finalmente este avance podría quedar estéril ante la incapacidad de este proyecto de ley en cuanto a definir “operativamente” y de forma concreta, cómo se requerirá la información para un adecuado control. Sin duda, un aspecto que iremos monitoreando en el tiempo.