

Préstamo al Transantiago: Clara Ilegalidad

Como es sabido, el sistema de transporte público de pasajeros del Gran Santiago, bautizado de hecho como Transantiago, ha resultado ser un fracaso desde varios puntos de vista, entre ellos el financiero, donde exhibe un déficit mensual de aproximadamente US\$ 40 millones, que puede incluso incrementarse.

Para impedir que el sistema colapse económicamente, el Estado ha tenido que apoyarlo económicamente, en circunstancias que su precedente (las “micro amarillas”) se autofinanciaba. Así, mediante N° Ley 20.026, de 6 de julio de 2007, se aprobó un aporte de US\$ 290 millones para enfrentar el déficit ya existente a ese momento y lo que restaba del año.

Cabe recordar que esta ley se dictó después de intentos de financiar el Transantiago sin recurrir al Congreso. Así, el Metro cursó un “préstamo por omisión”, entregando los recursos que recaudó y absteniéndose de retener –como era su derecho - lo que el sistema le debía, para que las empresas del sector privado pudieran sacar su parte.

Adicionalmente, se pretendía que prestara recursos frescos al sistema, los que serían repuestos por el Fisco mediante un aporte de capital. Esta última figura fue objetada por la Contraloría¹, por exceder el marco de la actividad empresarial autorizada constitucional y legalmente al Metro. La primera no la consideró formalmente objetable, no obstante que

desde el punto de vista de gestión de una empresa resulta cuestionable que deje de cobrar aquello a que tiene derecho, y sin que cargue ningún interés ni pida garantías por ello. Hay aquí un evidente riesgo de recuperación y daño al patrimonio de la empresa, que por lo demás es propiedad de todos los chilenos.

El Déficit Continúa

Al iniciarse el año 2008, estaba claro que el déficit estructural que afecta al Transantiago estaba lejos de acabarse y que habría que hacer frente a esta realidad. Para ello, el Gobierno incluyó en el proyecto de Ley de Presupuestos de este año, un aporte al sistema de transporte público de pasajeros de Santiago de MM\$ 76,608 (US\$ 146 millones). No está demás decir que este es el camino propio a seguir en democracia y en un Estado de Derecho: proponer al Congreso la aprobación de una ley que entregue los fondos que se consideran necesarios.

Sin embargo, el Congreso en el ejercicio de sus atribuciones negó la asignación de dichos fondos, por considerar que se trataba de un aporte que no solucionaría el problema y que a poco andar habría que aprobar cantidades adicionales, situación que se extendería en el tiempo y que parecía no tener límite, sin que fuera posible conocer el costo a futuro.

Por lo mismo, diversos sectores políticos, entendiéndolo que al final el Fisco tendría que asignar fondos al Transantiago, exigían que

El Gobierno se auto otorgó un préstamo y se lo auto avaló, para evadir la normativa legal existente sobre gasto público y endeudamiento fiscal, con el fin de no asumir las responsabilidad de dictar un decreto de emergencia (2%) y no pagar costos de imagen reconociendo lo que todo los chilenos saben: que el Transantiago es un desastre.

ello se hiciere en mérito de una iniciativa legal que contemplare una solución definitiva al problema.

Por supuesto que la situación anterior dejó al Gobierno enfrentando un eventual colapso financiero del Transantiago y que era menester hacerle frente, mientras se diseña una nueva propuesta. Para ello gozaba de dos alternativas.

La primera, recurrir al “2% constitucional”, que es una autorización que contempla la Carta Fundamental para que el Presidente, con la firma de todos sus ministros, gire ese porcentaje del Presupuesto Público para atender gastos no autorizados, con el fin de mantener servicios cuya paralización cause serio perjuicio al país (art. 32 N° 20). Sin embargo, este procedimiento implicaba dos efectos, que aparentemente no eran aceptables para la autoridad: hacer responsables a todos los firmantes de giro de los fondos y reconocer que el Transantiago representa una verdadera calamidad pública, situación a que se asocia esta facultad extraordinaria.

La segunda, recurrir a la “flexibilidad presupuestaria”. En Chile impera un sistema de aprobación del gasto público por la ley de presupuestos, cuya asignación es luego modificable por simple decreto. Este sistema que es altamente cuestionable, ha sido declarado conforme a derecho por el Tribunal Constitucional.

Como la asignación de fondos al Transantiago subsistió, aunque nominalmente por \$ 1.000, debido a que ha imperado la interpretación de la Constitución en orden a que los parlamentarios no pueden eliminar gastos, sino que únicamente rebajarlos, sigue estando contemplado como ítem de gasto, por lo que es posible reasignarle fondos. En un presupuesto público que contempla US\$ 30 mil mi-

llones de gastos, no cuesta nada encontrar gastos innecesarios por US\$ 146 millones y redistribuirlos. De hecho, el presupuesto contiene este año US\$ 1.200 millones sin asignación específica, contenidas en un ítem de la Partida Tesoro Público, que se denomina “Provisión para Financiamientos Comprometidos”.

Aparentemente el Gobierno consideró políticamente ruda la posibilidad de ocupar la mentada flexibilidad, contradiciendo lo resuelto por el Congreso, y la desechó.

Solución: Auto Préstamo con Auto Garantía

Es inaceptable que el Gobierno para eludir las responsabilidades que le caben en el Transantiago y los consiguientes costos políticos, monte un andamiaje financiero que no tiene la menor base legal.

Lejos de adoptar alguna de las alternativas que le franqueaba el sistema institucional, el Gobierno optó por inventar otra distinta: se ha anunciado y puesto en ejecución un novedoso diseño consistente en un crédito por US\$ 160 millones que el BancoEstado cursará al Transantiago, y que será avalado por la CORFO.

Obviamente el Fisco, que posee cuantiosos recursos por excedentes del cobre y que originalmente tenía contemplado en las cuentas públicas esa suma, no requiere de un préstamo para allegar recursos al Transantiago: su problema es de imagen y de autorización legal. El préstamo del banco permite eludir estos inconvenientes.

La segunda cuestión es preguntarse a quién se da el crédito. Es discutible que el Fisco pueda endeudarse en este caso sin autorización de una ley (art. 63 N° 7 de la Constitución), aparte del hecho que después se tendría que haber efectuado una reasignación de fondos al Transantiago, que es lo que precisamente se está intentando eludir. Por lo mismo, se discurrió cursar el crédito a la “cuenta de recuperación de fondos” que contempla la Ley N° 20.026, ya mencionada. Sucede que ésta

contempló en su artículo 7°, que los operadores, el administrador financiero (AFT) y el Ministerio de Transporte convendrían la creación de una cuenta especial de reembolso de los aportes efectuados por el Fisco y los compromisos contraídos con cargo a ella. Esta última frase se refiere a que la misma ley autoriza a la cuenta a endeudarse.

En otras palabras, el Gobierno aquí está aprovechando la existencia de una cuenta que legalmente se puede endeudar, pero que no está claro en qué consiste ni cual es su naturaleza. En realidad, lo que hace la cuenta – que es administrada por la AFT- es gestionar un patrimonio separado que en última instancia es fiscal, porque se trata de un crédito del Fisco contra el sistema de transportes. Por ello es altamente cuestionable que el BancoEstado le preste dinero sin que medie una autorización legal.

Por otra parte, el Transantiago es de hecho una empresa creada por el Estado, en que éste determina qué servicios se dan, cómo se operan y cuánto se cobra, etc., subcontratando la operación de los buses con el sector privado. Toda participación del Estado en una empresa debe ser aprobada por una ley de quórum calificado, pero otra vez se eludió dictar la ley que era requerida para aprobar su financiamiento. La cuenta de reembolso constituye una acción adicional del Estado en la gestión de dicha empresa. De conformidad con lo dispuesto en el N° 9 del artículo 63 de la constitución, las empresas públicas o aquellas en que el Estado tenga parte, no pueden recibir préstamos – prohibición que es absoluta- del Estado, sus organismos o empresas. Y el BancoEstado es una empresa del Estado.

Pero desde el punto de vista de la gestión del banco, lo más grave es que ha otorgado un crédito cuantioso a un ente que carece de patrimonio y solvencia, pues sólo administra un crédito otorgado por el Fisco y que es de dudosa recuperabilidad. No cabe duda que el banco fue obligado por razones políticas a entregar el préstamo y que no hubo una evaluación técnica del mismo. La mejor prueba de ello, es que si hubiera sido una operación atractiva y de una rentabilidad y seguridad razonables, bancos privados hubieren estado

interesados en participar, otorgándose un crédito sindicado. Por supuesto que ninguno otorgaría un crédito en esas circunstancias.

En suma, aquí se ha dañado la institucionalidad, el prestigio y la credibilidad del BancoEstado, interfiriendo decisiones que debe adoptar en forma técnicamente fundada. Además el Gobierno se contradice, porque mientras ha anunciado el envío de un proyecto de ley sobre gobiernos corporativos de las empresas públicas, viola flagrantemente la autonomía y la capacidad de tomar decisiones apropiadas por el BancoEstado.

Por otra parte, el banco no ha podido otorgar un crédito de estas características, sin las debidas garantías, pues por el monto involucrado sin duda estaban en juego los límites que establece la legislación bancaria y la calificación de riesgo de la entidad. Esto, con mayor razón aún cuando se tiene presente que el BancoEstado es accionista, en un 22%, de la AFT, ente que además administra la cuenta a que se le prestaron los recursos, esto es, que tiene el carácter de empresa relacionada.

Para solucionar el problema anterior y que el crédito apareciera como debidamente

Aquí se ha dañado la institucionalidad, el prestigio y la credibilidad del BancoEstado, interfiriendo decisiones que debe adoptar en forma técnicamente fundada. Además el Gobierno se contradice, porque mientras ha anunciado el envío de un proyecto de ley sobre gobiernos corporativos de las empresas públicas, viola flagrantemente la autonomía y la capacidad de tomar decisiones apropiadas por el BancoEstado.

garantizado, se recurrió a un aval de la CORFO. Así, el Estado concede un préstamo que en el hecho es beneficiario de él, y además lo garantiza.

Pero sucede que dicha Corporación de acuerdo con su legislación orgánica, sólo puede otorgar avales para el fomento de la producción y en moneda extranjera, estándole expresamente prohibido hacerlo en moneda nacional (art. 6° letra d, del DFL 211, de 1960).

No se advierte qué fin de fomento de la producción existe en un crédito otorgado para una cuenta que recupera un préstamo anterior entregado al sector transporte público (aquí la expresión “producción” está usada en sentido estricto y no genérico).

Para intentar evadir esas restricciones, el Gobierno dictó un decreto que autorizó a la CORFO a otorgar “coberturas de riesgo” a “cualquier fondo ... cuentas o patrimonio separado creado o reconocido por ley”, estableciendo un cupo para los sistemas de transporte público. Pero todo esto es un eufemismo, porque hasta donde se sabe, cubrir el riesgo de no pago de una deuda constituye un aval; lo demás es manipulación de las palabras.

Si la ley de la CORFO no alcanza para conferir un determinado aval- como claramente es el caso- se requiere que una ley lo autorice expresamente, como quiera que la Constitución declara que es materia de ley “la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades” (art. 63, N° 8).

En síntesis, el Gobierno se auto otorgó un préstamo y se lo auto avaló, para evadir la normativa legal existente sobre gasto público y endeudamiento fiscal, con el fin de no asumir las responsabilidades de dictar un decreto de emergencia (2%) y no pagar costos de imagen reconociendo lo que todo los chilenos saben: que el Transantiago es un desastre. Para ello no trepidó en recurrir a francas ilegalidades, que recuerdan las lamentables prácticas del pasado.

Conclusión

El problema del Transantiago no da para más y requiere prontamente una solución de fondo. Sin duda que ello pasará por comprometer nuevos fondos fiscales y el Congreso no debiera ni habrá de negarlos, pero por cierto que tiene derecho a exigir que se haga con ocasión del diseño e implementación de una solución definitiva, eficaz y viable, en que los costos sean conocidos y con un horizonte limitado.

Es inaceptable que el Gobierno para eludir las responsabilidades que le caben en el Transantiago y los consiguientes costos políticos, monte un andamiaje financiero que no tiene la menor base legal•

¹ Ver Dictamen 38.432, de 24 de julio de 2007.