

# El fideicomiso para Gobiernos regionales y locales

Por: Enrique Castellanos Robles

## Mensajes clave

- En los últimos quince años se ha desarrollado en el Perú un interesante mercado el fideicomiso, figura financiera tiene mucho potencial por su gran flexibilidad, su capacidad de convertir en el corto plazo activos en flujos y la protección que ofrece sobre los activos.
- Los fideicomisos se han popularizado codo a codo con el crecimiento de la inversión privada, el crecimiento económico, la aparición de financiamiento corporativo a largo plazo y el desarrollo del mercado de capital local.
- Basándonos en la favorable experiencia del Gobierno Regional de San Martín, proponemos explorar la posibilidad que los Gobiernos regionales y locales usen los fideicomisos con el fin de obtener financiamiento para obras de inversión social tanto de fuentes públicas como privadas.
- Las ventajas de los fideicomisos son múltiples: transparencia y lucha contra la corrupción, orden en el manejo presupuestal, posibilidad de acceder al financiamiento de la banca comercial, facilidad para controlar y auditar la gestión, reducción de los costos de transacción para obtener los recursos y del riesgo entre las partes que firman el contrato de fideicomiso, entre otros.
- El fideicomiso es un contrato en el cual se entrega a la entidad fiduciaria el dominio sobre el activo y/o derecho. Este se denomina dominio fiduciario y es un derecho de carácter temporal sobre el patrimonio fideicometido. En el contrato se establecen los fines del fideicomiso, las obligaciones y las restricciones sobre el manejo del activo para el fiduciario.
- Los fideicomisos bancarios pueden ser clasificados en fideicomiso de garantía y fideicomiso de administración.
- Entre 2009 y 2013, en el Perú se han formado 835 fideicomisos. Sus activos para dicho período equivalen a S/. 103 000 millones.

## I. Introducción

En los últimos quince años se ha desarrollado en el Perú un interesante mercado el fideicomiso, figura financiera con mucho potencial por su gran flexibilidad —permite diversidad de objetivos como consolidación del patrimonio, transformación de activos, fuente de financiamiento, entre otros—, su capacidad de convertir en el corto plazo activos en flujos y la protección que ofrece sobre los activos. Así, entre 2009 y 2013 se formaron 835 fideicomisos —solo en 2013 se crearon 217—, cuyos activos equivalen a S/. 103 000 millones.

El fideicomiso ha florecido al compás del crecimiento económico, la aparición del mercado de capitales y el financiamiento de proyectos a mediano plazo. Existe una legislación vigente y un *know-how* ya desarrollado por parte de las instituciones financiera locales públicas y privadas.

Basándonos en la favorable experiencia del Gobierno Regional de San Martín, proponemos explorar la posibilidad que los Gobiernos regionales y locales usen los fideicomisos con el fin de obtener financiamiento para

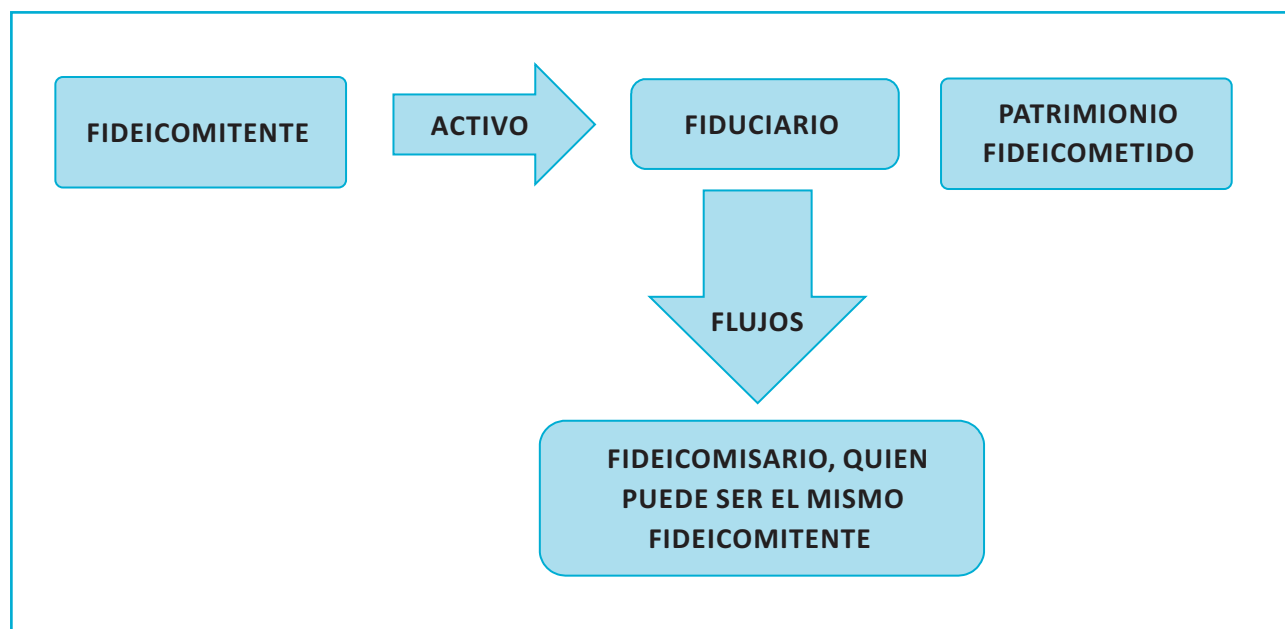
obras de inversión social tanto de fuentes públicas como privadas. Esto les permitiría atender en el corto plazo necesidades sociales y de infraestructura de su población con recursos de los que no dispondrá hasta el mediano o largo plazo.

Las ventajas de los fideicomisos son múltiples: transparencia y lucha contra la corrupción, orden en el manejo presupuestal, posibilidad de acceder al financiamiento de la banca comercial, facilidad para controlar y auditar la gestión, reducción de los costos de transacción para obtener los recursos y del riesgo entre las partes que firman el contrato de fideicomiso, entre otros.

## II. Definición legal

El fideicomiso es una relación jurídica por la cual una persona (el fideicomitente) transfiere bienes a otra persona (el fiduciario) para la constitución de un patrimonio fideicometido sujeto al dominio del fiduciario y afecto al cumplimiento de un fin específico a favor del fideicomisario (puede ser un tercero o el propio fideicomitente). La siguiente ilustración presenta de forma más clara esta definición.

### Definición gráfica de fideicomiso



Elaboración propia.

■ **Fideicomitente**

Es una persona natural o jurídica. Es el propietario de un activo y/o derechos sobre un activo que es transferido en fideicomiso. Es quien determina el objetivo o destino de sus activos y las ganancias que estos generarán. Estos fines son expresados en las cláusulas del contrato que deberá ser cumplido por el fiduciario.

■ **Fiduciario**

Es quien recibe los activos y/o derechos sobre un activo en carácter de propiedad fiduciaria con la expresa obligación de darles el destino previsto en el contrato. La Ley N.º 26702 establece que están autorizados para ser fiduciarios:

- Cofide
- Empresas bancarias.
- Empresas financieras.
- Cajas municipales de ahorro y crédito.
- Cajas municipales de crédito popular.
- Entidades de desarrollo a la pequeña y micro empresa (Edpyme).
- Cooperativas de ahorro y crédito.
- Cajas rurales de ahorro y crédito.
- Empresas de servicios fiduciarios.
- Empresas de seguros y reaseguros.

■ **Fideicomisario**

Es la persona natural o jurídica beneficiada por el contrato de fideicomiso. Puede ser el mismo fideicomitente.

■ **Patrimonio fideicometido**

Está constituido por los activos y/o derechos que el fideicomitente transfirió en fideicomiso al fideicomisario y por las rentas que estos activos y/o derechos generen.

■ **Factor fiduciario**

Persona natural designada por la institución fiduciaria para cada fideicomiso que la institución administre. Ella asumirá la ejecución de lo estipulado en el contrato, así como la responsabilidad por sus actos, contratos y operaciones que realicen.

III. Tipos de fideicomiso

Aunque en la ley se establecen distintos tipos de fideicomiso, los bancarios pueden ser clasificados en fideicomiso de garantía y fideicomiso de administración.

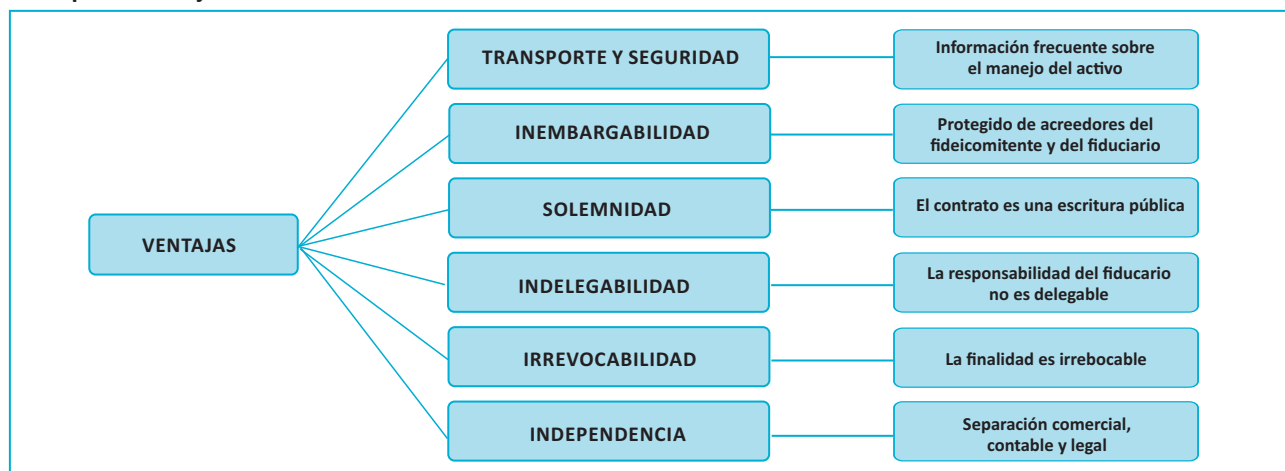
■ **Fideicomiso de garantía**

Está destinado a asegurar el cumplimiento de determinadas obligaciones especificadas en el contrato, a cargo del fideicomitente o de un tercero. Tiene como fin respaldar el financiamiento que desee realizar el fideicomitente.

Para cumplirlo, el fideicomitente transfiere el dominio de un activo y/o derecho en propiedad fiduciaria, con lo cual garantiza una obligación a favor de un tercero, con indicaciones contractuales de que, en caso de no pagar la deuda a su vencimiento, el fiduciario procederá a disponer del activo y con el dinero de la venta o con los ingresos que este genere se cancelará la obligación que se mantiene pendiente de pago con el fideicomisario.

Es un instrumento útil para la reestructuración empresarial pues permite asegurar a los bancos que las garantías que respaldan al crédito han sido aisladas del resto del patrimonio de la empresa y por consecuencia de cualquier otro acreedor.

Principales ventajas del fideicomiso



Fuente: Vila Naranjo

### ■ Fideicomiso de administración

Tiene como exclusiva finalidad administrar activos y/o dinero con flujos a favor de determinados fideicomisarios según las cláusulas detalladas en el contrato de fideicomiso de administración. Permite al fideicomitente transferir sus bienes al fiduciario para que este realice todos los actos inherentes a su administración, como pueden ser recaudación de rentas, pago de tributos, revaluación, mejoras y destinar las ventas o recursos obtenidos conforme a la finalidad pactada en el contrato.

### Fuentes del Gobierno central

#### ➤ Fideicomisos formados con recursos provenientes del levantamiento de exoneraciones tributarias

Este esquema replica al modelo seguido por la Región de San Martín al amparo del D.S. 154-2005-EF y la Ley N° 28575 antes mencionados. Su principal ventaja es que no demanda recursos adicionales por parte del Gobierno central, por lo que su aprobación no es, en teoría, tan problemática. Sin embargo, tiene dos limitaciones: el costo político de suprimir exoneraciones tributarias a la población y el efecto contracíclico (recesivo) que podría tener en la economía regional.

#### ➤ Fideicomisos con recursos del presupuesto de la República para propósitos específicos

Esta modalidad no tiene las desventajas antes señaladas, pero sí demanda recursos adicionales por parte del Gobierno central. Esto, de hecho, complica su factibilidad pero sigue siendo una posibilidad sujeta a ser negociada entre las autoridades regionales y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### Fuentes ajenas al Gobierno central

#### ➤ Fideicomisos provenientes de fuentes de ingreso específicas del Gobierno regional

La idea principal es identificar un flujo de ingresos permanentes y estables que recibe el Gobierno regional, los cuales irán a formar parte de un patrimonio fideicometido con propósito específico. Su gran ventaja es que los flujos dados en dominio fiduciario constituyen una excelente garantía para acceder a préstamos de mediano plazo tanto de la banca local como internacional.

Con el respaldo de estos flujos, permanentes y estables, el Gobierno central se convierte en un sujeto de crédito tanto para la banca comercial como para el mercado de capitales local o internacional.

#### ➤ Fideicomiso formado por aportes provenientes del sector privado de la región

Conformado por fondos de empresas privadas que exigen como contrapartida que los aportes adicionales dados al Gobierno regional tengan un propósito específico y sean manejados de manera muy transparente. En este sentido, la labor del factor fiduciario juega un rol crítico.

## IV. Propuesta

Los fideicomisos se han popularizado poco a poco con el crecimiento de la inversión privada, el crecimiento económico, la aparición de financiamiento corporativo a largo plazo y el desarrollo del mercado de capital local.

Sin embargo, su aplicación no solo se ha limitado a financiar proyectos de mediano plazo o a mejorar estructuras financieras, sino ha sido también usado en otros campos económicos, como la gestión de Gobiernos regionales, las fundaciones y los aportes de las empresas privadas en inversión social.

Veamos el caso del Gobierno Regional de San Martín. El 22 de noviembre de 2005, el D.S. 154-2005-EF reglamentó la Ley N° 28575 “Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios”. Su objetivo fue mantener su infraestructura prioritaria mediante el uso de los ingresos adicionales generados por la eliminación de los incentivos o exoneraciones tributarias en el departamento.

Según el artículo 5 de la ley, los recursos que el Gobierno nacional transfiera al Gobierno Regional de San Martín correspondientes a la recaudación de IGV en dicha localidad no serán menores a S/. 45 000 000 al año. Este monto fue definido en 2005. Además, se actualiza anualmente utilizando el deflactor implícito del Producto Bruto Interno, establecido por Resolución Ministerial del MEF.

En principio, la ley establecía que los montos transferidos serían destinados al patrimonio fideicometido a partir del ejercicio presupuestal del año 2012, y que el fiduciario es la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide). Esta entidad es responsable de la administración y la rentabilización de los fondos en función de los requerimientos del Gobierno Regional de San Martín.

Este, a su vez, se comprometió a priorizar los proyectos en relación a lo establecido en el Plan de Desarrollo Regional Concertado. Además, todos los proyectos deberán seguir el proceso usual del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aunque su ejecución puede ser por contratación directa o en contratos de concesión.

A la luz de esta historia de éxito y de ejemplos similares en el campo de la gestión pública, vemos una interesante oportunidad para que los Gobiernos regionales puedan utilizar los fideicomisos para acceder a capitales de mediano plazo, tanto de fuentes privadas como públicas.

\*\*\*\*\*

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con la descentralización en el Perú, visite: [www.agenda2014.pe](http://www.agenda2014.pe)

**Enrique Castellanos Robles.** M.B.A. por University of Michigan, Ann Arbor, con concentración en Finanzas. Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico.