

LOS FIDEICOMISOS

como solución a la crisis de inversión y desarrollo



Autor: Eduardo Gonzalo Escobal Mc Evoy. Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magister con Mención en Finanzas de la Universidad ESAN. Consultor internacional en Alianzas Público-Privadas (APP) y miembro titular designado de la Comisión Arbitral de la concesión Autopista Escuintla-Puerto Quetzal (Guatemala). Es Profesor de Gestión y Estructuración de APPs en ESAN y fue profesor en la Escuela de la Contraloría General y de Gestión de Proyectos Inmobiliarios en la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Ingeniería.

La construcción de infraestructura pública es una de las actividades más relevantes en cualquier país, ya que impulsan y sostienen el desarrollo económico, mejoran la calidad de vida, generan puestos de trabajo e impactan en el nivel de la pobreza. Para lograr sostenibilidad en el desarrollo, el nivel de inversiones anuales en este rubro no debería ser menor al 6% del PBI, ratio que se alcanzó en el periodo 2014-2015. Sin embargo, esta inversión ha caído cerca del 40% en los últimos 7 años.

Varias son las razones que explicarían este retroceso: desde la cada vez más reducida capacidad de ejecución de Municipios, Gobiernos Regionales y algunos Ministerios hasta un sistema de adjudicaciones de estudios y obras obsoleto. También, se debe considerar el fallido cambio institucional y normativo en el sistema de Asociaciones Público Privadas (APP) y el temor de los funcionarios a tomar

decisiones concretas, sin dejar de mencionar las paralizaciones de obras por malos expedientes, falta de financiamiento, litigios, etc. Frente a ello, los Fideicomisos pueden constituir herramientas poderosas para desarrollar infraestructura, articular buenas inversiones al desarrollo, generar capacidades descentralizadas e incrementar la competencia, así como maximizar la transparencia y minimizar la corrupción.

Como se sabe, un fideicomiso es un mandato en virtud del cual una persona, llamada fideicomitente, transfiere bienes y/o derechos a otra, llamada fiduciario, para que los gestione conforme a un fin específico en favor del fideicomitente o de un tercero llamado fideicomisario. En este artículo, explico sobre las ventajas y oportunidades que ofrecen estos fideicomisos para generar infraestructura y planteo algunas propuestas

para utilizarlos como modelo de desarrollo.

También, propongo cómo incorporar las ventajas de un Project Management Office (PMO). Es decir, se espera que el PMO gestione los proyectos con las mejores prácticas y estándares internacionales y se encargue de la validación de estudios y presupuestos. Además, esta oficina empaqueta y contrata la obra y la supervisión con esquemas privados colaborativos distintos a la Ley de Contrataciones, gestiona los pagos y variaciones, entre otras funciones.

Fideicomisos PMO para el desarrollo regional

Antes de continuar, quisiera plantear algunas cuestiones para mostrar las oportunidades que ofrecen los fideicomisos. ¿Sabían que los fideicomisos de los gobiernos amazónicos reciben anualmente cerca de 350 millones

de soles para desarrollo principalmente de infraestructura? ¿Tenían conocimiento de que, en 2021, los gobiernos locales y regionales recibieron unos 7,800 millones de soles por concepto de canon minero?

Para aprovechar los Fideicomisos, la idea



por exoneración de impuestos (como ya sucede en los Gobiernos amazónicos). De este modo, se lograrían alcanzar los objetivos para los que fueron creados. Incluso, estos fideicomisos permiten incrementar los recursos disponibles, pues los flujos futuros permitirían la emisión de bonos o garantizar financiamiento adicional, recursos con lo que se podría ejecutar en menor plazo todo un plan regional y tener un impacto mucho mayor en la generación de puestos de trabajo, desarrollo, competitividad, calidad de los servicios de salud, vivienda y educación, lo cual mejora la calidad de vida. Por ejemplo, un fideicomiso que recibe y ejecuta 20 millones de dólares anuales por año podría apalancar, por ejemplo, 100 millones de dólares. Con estos mismos recursos, el fideicomiso podría cubrir los servicios del PMO que pueden representar entre 4% y 6% del presupuesto. Vale resaltar que, si se compara este costo con el de no ejecutar (o ejecutar con mala calidad y sobrecostos), gran parte del PMO, en la práctica, se autofinancia. El gráfico conceptual se muestra a continuación: **(Imagen 1)**

- Permite aplicar contratos colaborativos entre el sector privado y público, lo que redundará en mayor eficiencia de gasto, calidad y menor tiempo de ejecución.
- Garantiza la continuidad de ejecución de proyecto ante rotación de funcionarios por cambios en las autoridades.
- Reduce de manera sustancial los riesgos de paralización de obras de infraestructura por fallas en la elaboración de expedientes técnicos o quiebre de financiamiento de los proyectos.
- Permite incorporar una Junta de Resolución de Disputas (JRD) que genere soluciones más rápidas y eficientes



IMAGEN 1

es sencilla: se puede crear o aprovechar los fideicomisos que reciben aportes económicos periódicos y encargar al fiduciario que contrate un PMO para que este articule un Plan de Desarrollo Regional y gestione las actividades que conduzcan a la ejecución de la infraestructura pública y productiva del plan. La ventaja es que el PMO puede utilizar las mejores prácticas colaborativas internacionales tanto públicas y privadas, por lo que constituyen una alternativa local a los acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G), lo cual genera infraestructura de mayor calidad. Además, inicia operaciones en menor plazo y, a su vez, atenúa, sustancialmente, la corrupción. Asimismo, evita sobrecostos inesperados y, algo muy importante, genera conocimiento y desarrollo local.

Los fondos destinados a estos fideicomisos podrían provenir de parte de las transferencias anuales del canon minero o de compensaciones

- Entre las ventajas del PMO resaltan:
- Acelera las inversiones con impacto en la mejora de calidad de vida y generación de puestos de trabajo.
 - Mitiga riesgos de corrupción.
 - Mejora la eficiencia y eficacia del gasto con un enfoque en calidad, plazo, costo e integridad.
 - Permite la transferencia de capacidades técnicas y legado en los gobiernos subnacionales.
 - Los proyectos suelen entregarse en menor tiempo
 - Se tiene un mayor control sobre las variaciones en los presupuestos

Remato con una pregunta adicional: ¿Se imaginan si solo una parte del canon se utilizara con fideicomisos de infraestructura con PMO? Esto podría cambiar la historia de desarrollo de una región o provincia y (¿por qué no?) de la historia económica del país.

Fideicomisos de infraestructura - PMO

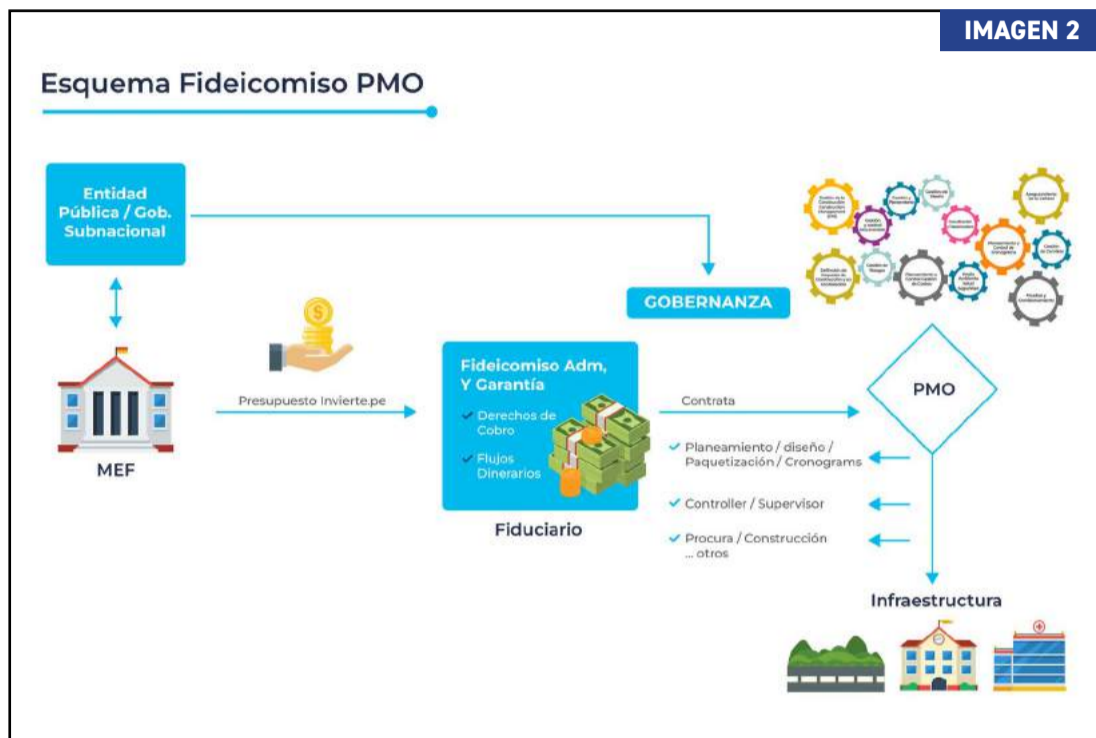
Cuando no existe un fondo con un compromiso de transferencia periódico o se cuenta con un presupuesto específico para una gran obra o paquetes de obras, un Ministerio, una Entidad pública o un Gobierno Subnacional podría fideicometer el presupuesto y los proyectos e instruir para que el Fideicomiso contrate un PMO y se encargue de la gestión con las mismas funciones y características del modelo anterior, salvo el de no usar los recursos para garantizar recursos adicionales. El gráfico conceptual ilustra la situación: **(Imagen 2)**

Para que este esquema justifique el esfuerzo, la eficiencia y el costo de un PMO, los proyectos

deberían, probablemente, tener presupuestos sobre los 100 millones de dólares americanos o, su defecto, constituir un paquete que supere este valor y sean ejecutados a lo largo de varios años.

Tanto en este segundo modelo como en el primero, los presupuestos deberían contemplar aprobaciones dentro del sistema del Invierte.pe e incluir la participación de la Contraloría. Entonces, constituyen una

exigen estos depósitos, mejora la rentabilidad de las pymes, fomenta una mayor cantidad de postores en los concursos y facilita el inicio más temprano de la obra. Al mismo tiempo, reduce los riesgos de paralizaciones por falta



Contrataciones del Estado (OSCE) tenía registradas más de 32 500 constructoras con capacidad total para contratar obras hasta por S/ 685 000 millones. De este total, 5 400 eran pequeñas y medianas empresas que afrontan dificultades para conseguir cartas fianzas que garanticen sus solicitudes de adelantos de obra y materiales. A esta dificultad se le suma el aumento en la percepción de riesgo de ejecuciones de garantías, por lo que la entrega de cartas fianzas se ha ralentizado y encarecido, lo cual restringe aún más su acceso y limita la viabilidad de estas constructoras a mediano plazo.

Debido a ello, muchas empresas optan por participar en pocas licitaciones de obras públicas. En consecuencia, muchas obras inician los trabajos tardíamente, tienen avances lentos y requieren ampliaciones de plazo, debido a que muchos contratistas financian las etapas iniciales con recursos propios y préstamos.

Una opción más rentable

Cuando una pyme constructora necesita que le adelanten recursos por obra y materiales, el contratante suele exigir una carta fianza en garantía. Ello suele llevarle a pagar una comisión similar a un crédito bancario y dejar un depósito en garantía equivalente entre el 30 % y hasta el 100 % del monto de la carta fianza para mitigar el riesgo de ejecución. Sin embargo, estas exigencias consumen su capital de trabajo e impactan en la utilidad de la empresa.

Frente a esta delicada situación, otorgar adelantos a través de fideicomisos, que no

de recursos del constructor y, al contar con un supervisor independiente, se busca que los adelantos se apliquen de manera directa y exclusiva en la obra y que su avance no se detenga. De este modo, aumenta la confianza en la entidad pública y los organismos de control.

El esquema también es muy sencillo: solo hay que firmar un contrato con un fiduciario, el cual entregará los recursos que le depositó la entidad pública según lo vaya requiriendo el constructor y validando el supervisor del fideicomiso. El no requerir inmovilización de recursos como garantía o incurrir en un crédito bancario podría ser un atractivo suficiente de los fideicomisos. Además, el costo para las pymes suele ser menor que el de una carta fianza, lo cual le permite conservar su capacidad de financiamiento, mejorar su rentabilidad y afrontar mejor las contingencias de la obra.

alternativa nacional más ágil de contratar con las mismas ventajas que los acuerdos Gobierno a Gobierno.

Los Fideicomisos de adelanto en obras públicas
En el 2021, el Organismo Supervisor de