

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2022

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

VV.AA, Ediciones Universidad Diego Portales, Domingo Lovera (editor) /
Anuario de Derecho Público 2021

Santiago de Chile: la universidad: Facultad de Derecho de la universidad, 2021,
1ª edición, p. 674, 17 x 24 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: An89

Colección Derecho

Incluye palabras de Decano de la facultad Jaime Couso Salas y Domingo Lovera Parro director del anuario. Con notas al pie.

Cátedra Jorge Huneeus Zegers “¿Hacia una transformación constitucional viable en Chile?” por Rosalind Dixon.

Materias:

COVID-19 (Enfermedad). Chile.

Derecho ambiental. Chile. Cambio climático.

Chile. Constitución 1980.

Reformas constitucionales. Chile.

Migrantes.

Derecho internacional. Chile.

Pandemia.

Estallido social. Chile.

Estados de excepción constitucional. Chile.

Prisioneros políticos. Chile.

Ahorro para el retiro.

Pensiones. Chile.

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2022

© Domingo Lovera (editor), 2022

© VV.AA., 2022

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2022

Primera edición: diciembre de 2021

ISBN 978-956-314-506-9

Universidad Diego Portales

Dirección de Publicaciones

Av. Manuel Rodríguez Sur 415

Teléfono (56 2) 2676 2136

Santiago – Chile

www.ediciones.udp.cl

Diseño: Mg estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

16. DESAFÍOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE UNA BANCA DE DESARROLLO

*Beatriz von Loebenstein Weil*¹

Resumen

La creación de una banca nacional de desarrollo es una novedad en el ordenamiento jurídico chileno, puesto que tiene ciertas características que la diferencian de otras instituciones de fomento productiva chilenas. El objeto de este artículo es revisar las implicancias jurídicas y de diseño institucional que conlleva la creación de una entidad de esta naturaleza. Para cumplir con este objetivo, se revisará el universo de instituciones de fomento que existen actualmente y las regulaciones constitucionales sobre actividad empresarial estatal y la regulación de las empresas públicas. A partir de este contexto institucional y marco jurídico se plantearán algunos desafíos relacionados con la introducción de este tipo de instituciones. Esos desafíos combinan elementos jurídicos y de técnica legislativa, con decisiones políticas sobre el rol del Estado en la economía.

1. Introducción

Las bancas de desarrollo son entidades financieras públicas mandatadas legalmente a cumplir con un determinado objetivo de desarrollo socioeconómico. En el mundo existen alrededor de 450 bancos de desarrollos, repartidos de igual manera entre países de altos ingresos e ingresos medios. Su creación obedece a periodos históricos y contextos determinados; así, se crearon luego de la Segunda Guerra Mundial y tras la desintegración de la Unión Soviética. En décadas

¹ Abogada Universidad de Chile, M.A. Teoría Política Goethe-Universität Frankfurt am Main, LL.M University College London. Docente de Derecho Administrativo, Universidad Diego Portales. beatriz.vonloebenstein@mail.udp.cl

recientes, se han vuelto relevantes a propósito de las demandas de transformación verde, desarrollo sostenible y la crisis climática.² Actualmente, en Chile, existen diversas instituciones que cumplen funciones de este tipo, pero no están organizadas como bancos con un mandato de desarrollo. Por tanto, su creación es una innovación jurídica e institucional, que conlleva un desafío de diseño, orgánica, definición de competencias, viabilidad presupuestaria particulares, entre otros.

El objetivo de este artículo es revisar algunos de los desafíos jurídicos y normativos particulares de la creación de una banca de desarrollo, y plantear algunas preguntas y discusiones a partir de estos desafíos.

La forma de abordar este objetivo es en primer lugar, referirse al concepto de banca de desarrollo y las funciones que cumplen. En segundo lugar, se revisarán las instituciones de fomento productivo que existen actualmente en Chile para ilustrar el contexto institucional en que se insertaría una nueva institución. En tercer lugar, se mencionará brevemente a la regulación constitucional y legal de la materia, que otorga el marco jurídico del que derivan los desafíos de diseño institucional. En cuarto lugar, se plantearán algunos desafíos institucionales que requieren definiciones legales más allá del mero marco regulatorio, y que son particulares de este tipo de instituciones.

La introducción de este tipo de instituciones es también una innovación sobre los fines del Estado y en particular del rol de éste en la economía. Las finalidades del Estado no son estáticas, sino que evolucionan y se transforman, y la Administración con las herramientas del Derecho Administrativo es quien ejecuta las finalidades del Estados a través de las políticas públicas.³ La banca de desarrollo conjuga funciones de fomento y de actividad empresarial de la Administración, pero sus implicancias e impacto suponen revisar las posibilidades de intervención del Estado en la economía y los principios de subsidiariedad y de neutralidad competitiva.

2. ¿Qué es una banca de desarrollo?

Las bancas nacionales de desarrollo son instituciones financieras que ofrecen sus servicios de acuerdo con un mandato legal de desarrollo o fomento en un sector socioeconómico específico, segmento de mercado o industria. Se trata de

2 Ejemplos de bancas de desarrollo creadas desde el 2010 incluyen Financiera de Desarrollo en Colombia, Green Investment Bank en Reino Unido, Banco de Fomento de Portugal.

3 Villar Palasí, José Luis, "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo", en *Revista de Administración Pública*, (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 1950, p. 54, 57.

instituciones financieras que cumplen un objetivo de política pública que se encuentra estrechamente ligado al desarrollo económico del país, pero que funciona como una entidad separada, con presupuesto y balance diferenciado de la Administración.⁴

Las bancas de desarrollo pueden cumplir diversos objetivos de desarrollo. En primer lugar, buscan superar fallas de mercado derivadas de asimetrías de información, externalidades, costos de transacción, barreras a la entrada o concentración de mercados. En este sentido, una función común de las bancas de desarrollo es la inclusión financiera, que corresponde a todas las iniciativas públicas y privadas que ofrecen servicios a hogares y a empresas que enfrentan dificultades para acceder a servicios financieros.⁵ La dimensión productiva se enfoca en la inclusión financiera de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) a través de créditos directos, o garantías y fondos de cobertura que cubran sus créditos con instituciones financieras (intermediación financiera).

En décadas recientes, este tipo de instituciones han diversificado su rol y los instrumentos que utilizan. Así, se han enfocado en un rol de financiamiento de proyectos de largo plazo, industrialización y desarrollo de capital, inversiones focalizadas o dirigidas tales como I+D o la industria de capital de riesgo, y la promoción de la inversión en desafíos colectivos como la crisis climática. En este sentido, se trata de instituciones que no sólo atienden fallas de mercado, sino que crean mercados a través de diversos instrumentos e iniciativas.⁶

La tarea de crear mercados nuevos se puede materializar a través de la inversión directa para impulsar una estrategia de desarrollo, pero también movilizandolos recursos privados. Es precisamente en esta última función donde las bancas juegan un rol en la innovación financiera, pues bancarizan sectores que tradicionalmente no lo estaban. El financiamiento verde o la transición económica verde son un buen ejemplo de este tipo de prácticas. Las bancas de desarrollo pueden invertir y financiar proyectos de largo plazo e intensivos en capital que tienen por objeto mitigar las consecuencias del cambio climático. Al financiar este tipo de proyectos, nuevos segmentos económicos o industrias se vuelven atractivas para

4 Gutiérrez, Eva Gutiérrez y Kliatskova, Tatsiana, *National Development Financial Institutions: Trends, crisis response activities, and lessons learned*. *EFI Insight-Finance*, (World Bank), 2021, p. 9.

5 Pérez, Esteban y Titelman, Daniel (eds), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, (CEPAL), 2018, p. 21.

6 Mariana Mazzucato y Caetano Penna “Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks”, en *J. Econ. Policy Reform*, 19 (4), (Routledge), 2016, p. 307.

capitales privados.⁷ De esta forma, pueden ayudar a movilizar fondos adicionales, diseñar los marcos de política necesarios e implementar proyectos efectivos que puedan mostrar la viabilidad de ciertas inversiones verdes, como en las energías renovables.

En tercer lugar, los bancos de desarrollo pueden cumplir un rol contracíclico en tiempos de crisis, cuando los préstamos privados caen abruptamente o colapsan, especialmente durante y después de las crisis financieras. Los bancos privados tienen generalmente un comportamiento procíclico, aumentado por el hecho de que se han centrado en ganancias de corto plazo y bajo riesgo, y están poco interesados en financiar proyectos productivos de largo plazo y alto riesgo.⁸

La tasa de crecimiento de los préstamos es mayor en los bancos privados promedio en tiempos normales en comparación con los bancos públicos promedio. Sin embargo, durante las crisis financieras, la tasa de crecimiento de créditos de los bancos privados disminuye mientras que el de los bancos públicos aumenta. Esto se debe a que el objetivo de los bancos públicos es precisamente promover el desarrollo económico, lo que abarca la estabilización y recuperación económica. Además, los bancos públicos sufren menos retiros de capital en caso de crisis severas, pues cuentan con una garantía estatal implícita. Finalmente, en tiempos de crisis, resulta más fácil capitalizar a los bancos públicos pues se puede hacer directamente a través del Estado, a diferencia de la banca privada que debe salir al mercado a hacerlo.⁹

Luego, al tener una relación con los gobiernos, los bancos de desarrollo son instituciones apropiadas para atender a situaciones contingentes de emergencia. Por ejemplo, fue a través de bancas de desarrollo que los países canalizaron sus ayudas en el marco de la crisis económica derivada de la pandemia de Covid-19, con instrumentos de refinanciamiento de deuda, créditos a tasa más baja, compra de deuda, entre otros.¹⁰

Las bancas de desarrollo tienen por objeto servir una finalidad pública de desarrollo económica y por tanto son una manifestación de intervención estatal

7 Griffith-Jones, Stephany, Attridge, Samantha, Gouett, Matthew, *Securing climate finance through national development banks*, ODI Report, (Overseas Development Institute) 2020, p. 10-11.

8 Mariana Mazzucato y Caetano Penna (2016). *Op.cit.*

9 Brei, Michael, y Schclarek, Alfredo, *The Countercyclical Behavior of National Development Banks in Latin America and the Caribbean*. BNDES/CAF/IPD Project, (University of Columbia, mimeo) 2017, p. 13

10 Eva Gutiérrez and Tatsiana Kliatskova (2021), *Op.cit.*, p. 42.; CEPAL, Comité Plenario 3 de diciembre de 2021, “La Respuesta de la Banca de Desarrollo ante el Covid-19 y su Papel en la Recuperación Sostenible”.

en la economía.¹¹ Respecto a su naturaleza jurídica, a nivel comparado la gran mayoría de las bancas de desarrollo se organizan como empresas públicas, y en algunos casos como empresas de propiedad mixta, con una propiedad estatal mayoritaria.¹² Además, en los distintos países también existen diversos órganos de la Administración que cumplen algunas tareas propias de un banco de desarrollo, pero están constituidas como agencias de desarrollo o fomento. Este es el caso en Chile de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Si bien se trata de bancos y ofrecen instrumentos financieros, no funcionan como una banca comercial, pues no son una banca de ahorro. Lo que caracteriza a estas instituciones es que ofrecen instrumentos financieros como créditos directos, garantías a créditos otorgados por otras instituciones, equity, financiamiento de capital de riesgo y cuentas de ahorro, y en menor medida leasing y factoring.¹³ Además, es usual que ofrezcan instrumentos no financieros, como subsidios y asistencia técnica.

Conforme a lo anterior, las bancas nacionales de desarrollo se enmarcan en las funciones de fomento y actividad empresarial de la Administración del Estado.

La actividad de fomento de la Administración corresponde a las ayudas o incentivos de parte de la Administración del Estado a ciertos sectores privados con el objeto de promover el desarrollo social y económico de determinado sector. En Chile, hay diversas instituciones de fomento, como la Comisión Nacional de Riego o el Servicio Nacional de Pesca, que buscan la promoción de sectores socioeconómicos determinados. La Empresa Nacional de Minería (ENAMI) cumple una función de fomento a la pequeña minería, actuando como poder de compra de la pequeña y mediana minería, para luego refinar el mineral y venderlo a una mayor escala.

Por su parte, la actividad empresarial de la Administración se refiere al desarrollo por parte de organismos de la Administración de actividades económicas organizados como empresas en determinadas áreas. Son empresas estatales aquellas en que el Estado directa o indirectamente es su dueño o tiene una participación mayoritaria (más del 50%), o bien puede designar o hacer designar a la mayoría de su directorio o administración. En Chile existen hoy dos formas jurídicas de la actividad empresarial estatal: las empresas públicas creadas por ley y las sociedades del Estado.

11 Bermúdez, Jorge, *Derecho Administrativo General*, (Thomson Reuters), 2014, p. 421.

12 World Bank, *Survey of National Development Banks*, (World Bank), 2018, p. 12

13 Eva Gutiérrez and Tatsiana Kliatskova (2021), *Op.cit*, p. 15.

Las empresas públicas creadas por ley son entidades creadas por ley, tienen personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio y autonomía para gestionarlo. Son órganos funcionalmente descentralizados y forman parte de la Administración del Estado conforme a la Ley de Bases de la Administración del Estado.¹⁴ Las sociedades del Estado, por su parte, son entidades con personalidad jurídica de derecho privado, organizadas como sociedades anónimas, regidas por el derecho común en que el Estado es propietario del 50% o más de sus acciones. Enmarcar a las bancas de desarrollo en estas funciones tradicionales de la Administración permite identificar más claramente el marco jurídico y regulatorio que resulta aplicable, y los desafíos asociados a esta doble función. Al mismo tiempo, permite abrir el debate sobre el contenido y límites de estas funciones, pues se trata de una institución que no existe como tal actualmente en Chile. Dada su naturaleza jurídica de banco público, y por los instrumentos que ofrecen, estas instituciones pueden tener un impacto muy significativo en la implementación de una estrategia de desarrollo o de impulsar la política industrial en diversos países, por lo que de alguna manera superan estas categorías tradicionales de fomento y actividad empresarial, transformándose en los actores centrales de la economía en determinados países.¹⁵

3. Instituciones de Fomento Productivo en Chile

En Chile no existe una institución que corresponda a todas las características recién mencionadas de una banca nacional de desarrollo, organizada como banca pública que cumpla un mandato de política pública. Sin embargo, hay diversas instituciones que tienen competencias similares y ofrecen servicios que corresponden típicamente a una banca. Los principales actores son Corfo y BancoEstado.

La Corfo es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relaciona con el Presidente a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Conforme al artículo 22 de la Ley N° 6.640 que la crea, Corfo era la encargada de desarrollar un plan de fomento de la producción nacional. Hoy tiene una función de apoyo al emprendimiento, la innovación y la competitividad, particularmente de los pequeños y medianos empresarios a

14 Bermúdez, Jorge (2014), *Op. cit.* p. 423. CGR, 29 de febrero de 1979, Dictamen N° 10. 492.

15 Ferraz, João Carlos y Coutinho, Luciano, “Investment policies, development finance and economic transformation: Lessons from BNDES”, en *Structural Change and Economic Dynamics* 48 (2019) 86–102; Neszemélyi, György, “The Role of Development Banks in the Economic Development of the Republic of Korea”, *Public Finance Quarterly* 2019/2 (2019) 294–310.

través de créditos, capacitación y otros programas de fortalecimiento del capital humano.

Los programas de fomento y los instrumentos financieros que actualmente ofrece Corfo se concentran en la Gerencia de Inversión y Financiamiento, que destina la mayor parte de sus recursos a la intermediación financiera para permitir que las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) puedan acceder a financiamiento.

Dentro de los programas de cobertura de Corfo se incluyen FOGAIN que corresponde a una cobertura a préstamos de bancos e intermediarios; COBEX destinado al fomento del comercio exterior; COBIN que se enfoca en la cobertura a fomento indígena; y créditos para inversión (Pro-Inversion). Corfo cuenta también con programas de refinanciamiento, donde fondea préstamos que otorgan los intermediarios financieros mediante la entrega de recursos de acuerdo con determinados objetivos definidos para cada uno de sus programas, a través del Crédito CORFO MiPyme y el Crédito Verde. Para el otorgamiento de estos préstamos existen dos alternativas: el anticipo de recursos al intermediario previo al curso de las operaciones a los beneficiarios finales y la entrega de recursos al intermediario con posterioridad a que se origine el financiamiento por parte de éste. Corfo ofrece también programas a través de Instituciones de Garantía Recíproca (IGR) entregando financiamiento para constituir fondos de garantías que tienen por objeto servir de garantía y facilitar el acceso a financiamiento para las MiPymes.

Finalmente, Corfo ofrece financiamiento para programas de capital de riesgo. Corfo otorga recursos a los Fondos de Inversión Privados en modalidad de deuda, apalancando el capital privado del Fondo hasta entre 100% y 300%, según el programa en que participe. Estos fondos son administrados por Administradoras de Fondos que invierten en capital de pequeñas y medianas empresas con determinado perfil.

Corfo es la principal agencia de fomento productivo del país, pero no es una banca de desarrollo. Según se profundizará más adelante, Corfo no está organizada como empresa pública ni como banco; no cuenta con un gobierno corporativo ni administración especializada en temas financieros, no tiene contabilidad separada, ni estados financieros independientes; y no puede invertir en capital, entre otros.

BancoEstado, por su parte, es una empresa pública creada por ley en 1953 a partir de la fusión de la Caja Nacional de Ahorros, Caja de Crédito Hipotecario, Caja de Crédito Agrario e Instituto de Crédito Industrial. BancoEstado opera como banca comercial y compite con los bancos privados, pero tiene un rol importante de inclusión financiera.

BancoEstado ofrece servicios de banca universal, ofreciendo todos los servicios e instrumentos propios de una banca comercial. Además, permite el acceso a servicios bancarios a sectores de la población que no tendrían acceso de otra forma, a través de la CuentaRut y créditos hipotecarios.

En su dimensión más productiva BancoEstado es la principal institución de crédito a MiPymes. Las microempresas se atienden a través de la filial BancoEstado MicroEmpresas, y las pequeñas empresas son gestionadas como una línea de la banca universal. BancoEstado ofrece cuentas de ahorro especiales para emprendedores, seguros, leasing, así como asesoría integral.

BancoEstado es el administrador del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), conforme al Decreto Ley N° 3.472. Este corresponde a un fondo estatal que tiene por objeto garantizar un porcentaje de capital de los créditos, operaciones de leasing y otros instrumentos de financiamiento que instituciones públicas y privadas entreguen a micro y pequeñas empresas, exportadores y organizaciones de pequeños empresarios.

BancoEstado es un banco público pero que no tiene objeto (principal) pero no tiene un mandato para apoyar o fomentar el desarrollo de un determinado sector socioeconómico.

Existen además otras instituciones públicas que ofrecen instrumentos financieros en sectores económicos específicos: el INDAP, ENAMI y el Fondo de Infraestructura S.A.

En primer lugar, INDAP es un servicio público creado en 1962 dependiente del Ministerio de Agricultura y que tiene por objeto “promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial”.

Se trata de una institución de fomento que atiende a un sector específico y, dentro de este sector, sólo a usuarios/as registrados/as, quienes deben reunir los siguientes requisitos, conforme al artículo 13 de la Ley 18.910 del Instituto de Desarrollo Agropecuario:

Activos no superiores a 3.500 UF. Para acreditar el requisito de activos no superiores a 3.500 UF, INDAP utiliza la variable de calificación socioeconómica obtenida del Registro Social de Hogares;

Explotar una superficie de terreno de hasta 12 hectáreas de riego básico o, vivir y trabajar en el campo;

Ingresos principalmente provenientes de la explotación agrícola o actividad silvoagropecuaria.

Su actividad de fomento se ha centrado en la agricultura campesina familiar y en la producción de alimentos, principalmente hortalizas. INDAP ofrece créditos para financiar parcialmente el capital de operación de pequeños empresarios agropecuarios, financiar parcialmente capital de trabajo, créditos para inversiones en activos fijos, entre otros. Además, ofrece diversos instrumentos no financieros tales como el Programa de Desarrollo Local – Prodesal y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI).¹⁶

En segundo lugar, ENAMI es una empresa pública creada por ley en 1960 a partir de la fusión de la Caja de Crédito Minero y la Empresa Nacional de Fundiciones. Se relaciona con el Presidente/a de la República a través del Ministerio de Minería. ENAMI se ha centrado en tres tareas principales (1) el fomento de la pequeña y mediana minería a través de diversos instrumentos financieros, como créditos, y no financieros, la exploración de recursos mineros, la planificación minera, asistencia técnica, desarrollo de estudios, asesoría en la preparación y evaluación de proyectos; (2) actuar como poder de compra de la pequeña y mediana minería para agregar valor a través de refinerías y plantas de beneficio del producto final; y (3) la comercialización de productos mineros.

En 2003 se dictó el Decreto Supremo N° 76 que establece la Política de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería, con el objeto de generar las condiciones necesarias para que la actividad de la pequeña y mediana minería se desarrolle en forma económicamente sustentable y permitir su acceso a los mercados. En la compra de metales a pequeños productores, ENAMI utiliza un mecanismo de estabilización para atenuar los ciclos de precios bajos.

Los instrumentos de fomento aplicados a través de ENAMI son los siguientes:

- Un fondo de capital de riesgo destinado a apoyar el reconocimiento de reservas mineras.
- Desarrollo de capacidades competitivas en los ámbitos de gestión empresarial y tecnológica, lo que se traduce en capacitaciones, asistencia técnica y la realización de estudios.
- Créditos para desarrollo destinados al mejoramiento de la productividad y para permitir la entrada en operación de proyectos mineros.
- Poderes de compra de minerales concentrados y precipitados, y provee servicios de beneficio de minerales.

16 Correa, Felipe, Dini, Marco y Letelier, Leonardo, Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/215/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, p. 65 y ss.

En tercer lugar, el Fondo de Infraestructura es una empresa pública creada en 2018, que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas, cuyas operaciones comenzaron en enero de 2019. De acuerdo a la ley que la crea tiene por objeto el “financiamiento e inversión referidas a proyectos de infraestructura, así como el desarrollo, a través de terceros no relacionados, de los servicios anexos a los mismos, incluyendo su construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación, en conformidad y con estricta sujeción a lo dispuesto en la ley”.

Para el desarrollo de su objeto, la sociedad podrá:

- Financiar o invertir en proyectos de infraestructura, directamente o a través de terceros, así como elaborar y realizar los estudios necesarios para tales proyectos;
- Construir, ampliar, reparar, conservar, explotar y desarrollar, solo a través de terceros no relacionados, dichos proyectos de infraestructura;
- Realizar gastos o inversiones de carácter físico o financiero, para nuevos proyectos, fomentando su construcción y desarrollo, en la forma que determine el Directorio velando por mantener la solvencia de la empresa;
- emitir instrumentos financieros de deuda, de garantías y otros autorizados expresamente por el directorio,
- Constituir sociedades anónimas filiales o coligadas para cumplir su objeto previa autorización de la Junta de Accionistas,
- En general, ejecutar todos los actos y celebrar todos los contratos tendientes a cumplir con el objeto de la sociedad; y (g) Realizar las demás actividades que expresamente se establezcan en la Ley;
- Realizar las demás actividades que expresamente se establezcan en la Ley.

La empresa se encuentra en una etapa inicial de desarrollo y actualmente se ha centrado en proyectos relacionados con la revitalización de barrios cívicos, viviendas de integración social, infraestructura digital, infraestructura de transporte público (es dueña de terminales para buses de transporte público metropolitano), y desalación de agua para la agricultura.

Finalmente, existen una serie de organismos públicos que ofrecen instrumentos no financieros, principalmente subsidios, asistencia técnica y capacitaciones, como es el caso del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Comisión Nacional de Riego (CNR), el Servicio de la Mujer e Identidad de Género, entre otras. Corfo, BancoEstado, INDAP y ENAMI también ofrecen instrumentos no financieros.

4. Bancas de desarrollo como empresas públicas

Como se mencionó, las bancas de desarrollo son normalmente entidades organizadas como empresas públicas y con la naturaleza jurídica y características de un banco, que cumple un mandato de desarrollo. Es justamente la combinación de estos elementos los que constituyen la innovación institucional. Esta forma de organización presenta algunas ventajas respecto a las agencias de desarrollo, típicamente constituidas como servicios públicos.

En primer lugar, la organización como empresa permite tener un gobierno corporativo, gestión de riesgo y capital humano especializado, y guiado por las mejores prácticas internacionales. En una empresa, se puede separar la administración de los órganos de control, incorporar regulación de conflictos de interés, inhabilidades, condiciones de renovación, entre otras. La creación de un directorio especializado e independiente permite separar la gestión de la empresa de los ciclos políticos, por ejemplo, al establecer la renovación parcial del directorio. Actualmente, por ejemplo, el órgano superior de Corfo es el Consejo Corfo compuesto por ministros/as y el Vicepresidente Ejecutivo. Por supuesto que la sola organización como empresa no garantiza esta independencia; en los directorios tanto de BancoEstado como de ENAMI, se mantiene una fuerte vinculación con el gobierno de turno.¹⁷

La organización como empresa supone también establecer un estatuto societario que regule políticas internas, mejores prácticas, áreas de especialización. Luego, la organización como empresa pública y no como servicio público otorga mayor flexibilidad en las condiciones de contratación, permite atraer y retener talentos y generar capacidades técnicas especialistas en temas financieros, pero también en las áreas que la banca busca potenciar.

En segundo lugar, presenta una mejora en el manejo presupuestario y contable. Los servicios públicos tienen un presupuesto autorizado por la Ley de Presupuestos de forma anual y cualquier aumento debe ser autorizado por la Dirección de Presupuestos. Las empresas públicas también tienen un presupuesto anual, pero tienen mayor flexibilidad en su uso. Lo que resulta fundamental es la posibilidad de invertir como accionistas, endeudarse y utilizar las utilidades que generan.

La organización como empresa conlleva también la incorporación de normas de contabilidad adecuadas para una entidad bancaria. La Gerencia de Inversión y Financiamiento de Corfo, a cargo de ofrecer los programas de garantía, no tiene

17 En el caso de BancoEstado, 6 de los 7 integrantes del Consejo Directivo son designados por el/la Presidente/a; en ENAMI, el/la Presidente/a del Directorio es la Ministra de Minería, y el subsecretario el Vicepresidente.

estados financieros independientes, lo que dificulta la evaluación de su gestión y la aplicación de estándares regulatorios.

La creación de una empresa pública permite que la contabilidad de los instrumentos financieros se lleve como una unidad económica independiente, reflejando ingresos y gastos separados de otros programas de fomento u otros gastos del servicio público. Esto es relevante, pues todas las instituciones de fomento del país que actualmente ofrecen instrumentos financieros, también ofrecen programas no financieros.

En tercer lugar, una empresa permite incorporar una mejor gestión de riesgos financieros. Una adecuada gestión de riesgos requiere que la institución a cargo de estas políticas tenga equipos con altos grados de experiencia en materia financiera y lleve a cabo procesos tales como provisiones en el origen, clasificaciones de riesgo y gestión actuarial.

A su vez, una institución especializada facilita la comparación con otras entidades internacionales que desarrollan programas similares, lo que genera incentivos para una mejor gestión y facilita la evaluación del desempeño de la entidad. La organización como empresa determina una parte importante de la innovación institucional en la materia, pues las instituciones que existen actualmente en Chile no corresponden a una empresa ni a una banca. Sin embargo, las ventajas mencionadas no se encuentran garantizadas, sino que van a depender del diseño institucional adecuado.

5. Regulación constitucional y legal

Establecido el contexto institucional en que se sitúa la discusión, es relevante revisar someramente la regulación constitucional y legal aplicable.

La actividad empresarial del Estado se encuentra regulada a nivel constitucional. El artículo 19 N° 21 de la Constitución consagra la posibilidad del Estado de desarrollar actividades empresariales bajo ciertos requisitos: requiere una ley de quórum calificado que lo autorice y lo sujeta en el ejercicio de estas actividades a las normas de derecho común.

Existen otras normas constitucionales que regulan a las empresas públicas. La actividad empresarial el Estado también está regulada a propósito de las materias de ley. Así, el artículo 63 N° 9 de la Constitución establece que es materia de ley las normas “con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas”. Esto se refiere a la

posibilidad de pedir préstamos. Además, consagra la prohibición de que dichos préstamos provengan del Estado o de otras empresas públicas. Esta prohibición tiene por objeto evitar que las empresas públicas tengan prerrogativas por sobre las empresas privadas en materia de endeudamiento y acceso al crédito, a través de préstamos del Estado o de otras empresas públicas.

Luego, se establece en el artículo 65 inciso cuarto n°2 que el Presidente/a de la República tendrá la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que creen nuevas empresas del Estado.

De las disposiciones citadas y de las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se ha construido el principio de subsidiariedad de Estado en materia económica. Este principio supone que la intervención estatal es subsidiaria y sólo se admite en caso de falencia o de insuficiencia del mercado.¹⁸ Esto es aplicable a distintas áreas como salud, educación y pensiones, y la provisión de servicios básicos. En Chile, se optó por privatizar estas áreas y servicios y crear superintendencias a cargo de fiscalizar el comportamiento de los privados en determinados mercados. En materia empresarial, el principio de subsidiariedad implica que la intervención estatal es excepcional y que Estado sólo debe realizar actividades económicas de forma directa cuando los privados no quieren o no pueden hacerlo. La actividad empresarial estatal debe estar orientada al bien común o en áreas en que los particulares no estén logrando un desarrollo adecuado.¹⁹

Luego, una segunda línea de regulación se refiere a las normas presupuestarias de estas empresas. Las empresas públicas están sujetas al control de la Dirección de Presupuestos y su presupuesto anual debe ser autorizado y aprobado por la ley de presupuestos. el artículo 11 de la Ley N° 18.196 sobre Normas Complementarias de Administración Financiera, Personal y de Incidencia Presupuestaria, establece la forma, contenido y oportunidad en que se deben rendir los balances generales y demás estados financieros anuales debidamente auditados.

Las empresas públicas deben operar en sus actividades financieras ajustadas a un presupuesto de operación, un presupuesto de inversiones y un presupuesto de contratación, desembolso y amortizaciones de créditos, los que deberán ser operados a través de un Presupuesto Anual de Caja. Este Presupuesto Anual debe ser aprobado por decreto exento conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo, además de ser suscrito por el Ministerios a través del cual se relaciona la respectiva empresa con el Ejecutivo (artículo 11 inciso tercero de la Ley N° 18.196).

18 Moderne, Franck, Principios Generales del Derecho Público, (Editorial Jurídica de Chile), 2005, p. 174.

19 Fernandois, Arturo, Derecho Constitucional Económico, (Ediciones Universidad Católica de Chile), 2001, p. 73

Luego, existen diversas restricciones aplicables a las empresas públicas, de las que mencionaré algunas.

Conforme al artículo 44 del Decreto Ley 1263 Orgánico de Administración Financiera del Estado, los actos de las empresas del Estado que de cualquier modo puedan comprometer el crédito público, sólo podrán iniciarse previa autorización del Ministerio de Hacienda. Esto implica que cualquier inversión significativa requiere autorización previa del Ministerio de Hacienda.

El artículo 29 del mismo Decreto Ley señala que el/la Ministro/a de Hacienda podrá ordenar el traspaso a rentas generales de la Nación de las utilidades netas que arrojen los balances patrimoniales anuales de las instituciones o empresas del Estado, determinadas según las normas establecidas por el Servicio de Impuestos Internos para el pago de los tributos correspondientes.

A continuación, el artículo 24 de la Ley N° 18.482 establece que los estudios y proyectos de inversión de las empresas del Estado, que involucren la asignación de recursos de un monto superior a la cantidad que anualmente se haya determinado, sólo podrán efectuarse si cuentan con la identificación previa establecida por decreto exento conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo; además de contar con un informe de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social, del Sistema de empresas Públicas o de la Comisión Chilena del Cobre, según corresponda.

En materia de endeudamiento, el artículo 68 de la Ley N° 18.591 sobre Normas Complementarias de Administración Financiera, Personal y de Incidencia Presupuestaria señala que las autorizaciones de gastos y el endeudamiento que consigne el Presupuesto Anual de Caja y sus modificaciones, en ningún caso podrán ser excedidas por la ejecución presupuestaria del ejercicio respectivo, sin que medie previamente la modificación presupuestaria pertinente. La misma regla rige para los montos autorizados para estudios y proyectos de inversión.

Finalmente, el carácter público de estas entidades se manifiesta también en que todas las empresas del Estado están sujetas al control de la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, de la Contraloría General de la República y del Consejo para la Transparencia.

6. Desafíos de diseño institucional

6.1 Gobernanza de estas instituciones

Un elemento que destaca en el diseño de una banca de desarrollo es la gobernanza de la misma. Se busca evitar las capturas de mercado y la captura política de estas

instituciones, por lo que las características del gobierno corporativo se vuelven relevantes. El gobierno corporativo se refiere a la forma en que se organizan las empresas, cómo se reparten las responsabilidades y derechos, y cómo se relacionan los accionistas con la dirección de la empresa.

En Chile, las principales normas de gobierno corporativo son la Ley 18.046 de Sociedades Anónimas, la Ley 18.045 de Mercado de Valores y la Ley 20.382 de Gobiernos Corporativos. En el caso de las empresas públicas, la principal regulación se encuentra en las leyes que las regulan, pero además se hacen aplicables estas normas de derecho común, salvo disposición en contrario.

Un primer desafío se deriva de los problemas de agencia, es decir entre el propietario de la empresa (principal) y las personas a cargo de la administración (agente). En los bancos de desarrollo el diseño debe asegurar la independencia del ciclo político para realizar políticas de largo plazo y no sujetos a los cambios de gobierno, pero al mismo tiempo tener una instancia de coordinación con la autoridad de turno, que le permita ejecutar determinadas políticas públicas establecidas por los gobiernos.

Las recomendaciones en este sentido indican que los bancos de desarrollo deben tener dos instancias superiores: una ejecutiva, vinculada con el gobierno, y otra directiva a cargo de la administración y operación de la empresa.²⁰ En Chile, no es común este modelo para empresas públicas; sólo BancoEstado tiene esta separación, pero en la práctica es meramente formal pues coinciden la mayoría de las personas.

Luego, es relevante determinar cuál es el órgano de la Administración que cumplirá el rol de coordinador con el gobierno. Las instituciones de fomento actuales dependen de diversos ministerios y no existen instancias formales de coordinación. A nivel de empresas públicas, el Comité SEP reúne a las empresas en las que Corfo tiene participación, pero no incluye a las empresas mineras, de energía, de las Fuerzas Armadas, a BancoEstado, y otras. Por tanto, tampoco existen lineamientos generales para las empresas públicas. Incluso para las que pertenecen al Comité SEP, este comité se concentra en temas de gobierno corporativo y gestión, pero no en lineamientos de política pública.

En segundo lugar, debe incorporar estándares de gestión de riesgos, sistemas de control y auditoría, y evaluación externa. Las empresas públicas en general y los bancos de desarrollo en particular deben tener una administración

20 Ibarguen, Alfredo, Oneto, Andrés y Gómez-Zorrilla, José, Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, (CAF Banco de Desarrollo de América Latina), 2020, p. 28.

íntegra y eficiente, pues operan con recursos públicos. Aquí el desafío radica en incorporar una gestión que sea sustentable financieramente, pero que permita financiar proyectos o sectores de alto riesgo, de gran escala o a largo plazo, pues eso es justamente lo que se espera de estas bancas, a diferencia de los bancos comerciales.

Un tercer aspecto para considerar en el gobierno corporativo dice relación con las capacidades técnicas que requieren estas instituciones. Este tipo de instituciones de financiamiento para el desarrollo deben tener una gobernanza especializada en temas financieros y de fomento productivo, pero también especialistas en los sectores que se quieren fomentar. Por ejemplo, si se crea un fondo de transición energética no basta con tener especialistas en finanzas, sino que es necesario contar con conocimientos técnicos sobre generación eléctrica, transición justa, evaluación de proyectos, entre otros.

La generación de estas capacidades es relevante también para el establecimiento de los criterios de elegibilidad de los proyectos que se financiarán. ¿Qué determina que un proyecto sea verde? ¿Puede ser definido de antemano por un texto legal?

Cómo generar estas capacidades técnicas en la creación de la banca de desarrollo es un desafío de diseño y de técnica legislativa, porque implica que la técnica legislativa debe incorporar conocimientos de otras disciplinas. Además, supone proyectar posibles tareas y anticiparse a funciones que deberá cumplir en el futuro, pues se trata justamente de instituciones que cumplen funciones con proyección de largo plazo.

6.2 Mandato de la institución

Un segundo desafío al diseñar estas instituciones es determinar la finalidad y objetivo que cumplen en el universo de políticas públicas e instrumentos de fomento productivo. Las bancas de desarrollo deben tener un mandato claro relacionado con una política pública de desarrollo socioeconómico.²¹ No pueden existir en un vacío o ser creadas sin que se especifique las tareas, funciones y fines que debe cumplir.

Como se indicó antes, las bancas de desarrollo tienen por objeto hacerse cargo de fallas de mercado, promocionar un determinado sector socioeconómico, o crear un mercado o generar condiciones para hacerlo. En la experiencia comparada, hay bancos con un mandato amplio, que no se enfocan en un solo sector

21 Griffith-Jones, Stephany; Attridge, Samantha; Gouett, Matthew (2020), Op.cit, p. 11.

económico y ofrecen instrumentos de distinto tipo. Ejemplos de esto son la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) alemana, el Banco de Desarrollo de Corea del Sur (KDB) y el BNDES de Brasil.

En otros casos, el mandato es específico para un determinado sector de la economía. En Latinoamérica, es común la existencia de bancas de fomento del sector agrícola: Finagro en Colombia, Banco de Desarrollo Agropecuario de Panamá. En otras partes es usual la creación de bancas destinadas a financiar infraestructura como Banobras en México o el Canada Infrastructure Bank.

Luego, el mandato puede estar reducido a ciertos instrumentos financieros. Así, existen muchas bancas que sólo ofrecen servicios de intermediación financiera, es decir que ofrecen financiamiento para cubrir otros créditos de otros prestadores. En Chile, esto está concentrado en BancoEstado con FOGAPE y los instrumentos de garantía de Corfo.

En cualquiera de los modelos, es decir, ya sea que exista una sola banca con diversas funciones, o un sistema de bancas de desarrollo especializadas, el mandato debe ser claro. El mandato debe especificar si será una banca universal, si busca apoyar un sector específico y el tipo de instrumentos financieros que ofrecerá. En este último aspecto, es relevante determinar si la banca operará como entidad crediticia (banca de primer piso), enfocada en intermediación financiera (segundo piso), si ofrecerá fondos de inversión, entre otros.

Al mismo tiempo, dado que tienen por objeto cumplir con la estrategia de desarrollo y una determinada coordinación con el gobierno, estas instituciones deben ser flexibles y poder adaptarse a nuevas necesidades y demandas de desarrollo. La KfW alemana se creó en un contexto específico y con la misión de liderar la reconstrucción alemana después de la Segunda Guerra Mundial. Con el paso de las décadas ha diversificado sus tareas e instrumentos, y hoy es la institución encargada de financiar la transformación verde y adaptación al cambio climático de la economía alemana. Esto incluye desde créditos hipotecarios preferentes para hogares que incorporen tecnología verde hasta financiar proyectos para descarbonizar la economía como la inversión en hidrógeno verde.

En el caso chileno, este requerimiento adquiere una relevancia particular, pues las empresas públicas tienen giro único, que debe ser establecido por ley. La especialidad del giro se ha construido a partir del artículo 19 N° 21, y supone que el legislador debe regular el objeto de estas empresas de manera detallada, incluyendo un catálogo cerrado de actividades y negocios. Esta idea se deriva del carácter excepcional de la actividad empresarial y del principio de

subsidiariedad, en el entendido de que su se trata de una actividad excepcional, sus alcances deben ser acotados e interpretados restrictivamente.²²

Este equilibrio entre mandato claro y flexibilidad suficiente es un desafío importante en las bancas de desarrollo. Por un lado, debe sostener una estrategia de desarrollo de largo plazo, no contingente ni sujeta a los vaivenes electorales o políticos, y por otro lado, deben ser instituciones que puedan adaptarse a nuevos requerimientos, no quedar obsoletas, y capaces de hacerse cargo de los cambios económicos y de demandas específicas. Incluso en bancas destinadas a un sector socioeconómico específicos, como lo son las bancas agrícolas, el mandato no debe ser muy restringido. En el caso de INDAP, la ley establece que sólo puede atender a campesinos y pequeños agricultores que cumplen con ciertos requisitos, entre los que se encuentran el tamaño de los predios y el valor de los activos. Esta limitación parece muy restrictiva, pues no permite adecuarse, sin cambio legal, a cambios en la realidad agrícola, en precios, modificaciones en el uso del suelo, composición del grupo familiar, ingresos, entre otros.

El reconocer cierto ámbito de flexibilidad permite que, si bien no queden sujetas a situaciones contingentes, los bancos de desarrollo puedan activarse en tiempos de crisis. Por ejemplo, las ayudas que se ofrecieron en muchos países del mundo como consecuencia de la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria del Covid-19 se canalizaron a través de bancas de desarrollo.²³

6.3 Neutralidad competitiva

Un tercer desafío de diseño institucional corresponde a si los bancos de desarrollo deben mantener la neutralidad competitiva o si existen razones para establecer algunas excepciones. La neutralidad competitiva es un principio derivado de las normas de libre competencia que se refiere a que las empresas deben competir en igualdad de condiciones sin hacer distinciones por tipo de empresas, sector económico u otra distinción. Las normas regulatorias deben ser neutrales y no estar sujetas a normas que distorsionen esta neutralidad, como beneficios tributarios, oportunidades de financiamiento diversas, subsidios, o la no aplicación de las leyes de competencia. Este principio es aplicable también a las empresas públicas, las que deben estar sujetas a las mismas condiciones que las empresas privadas. Además de su origen en el derecho de la competencia, en el ordenamiento jurídico chileno, se ha construido la neutralidad competitiva a partir de la regulación

22 Fermandois, Arturo, Op. Cit. 2001, p. 228.

23 Gutiérrez, Eva y Kliatskova, Tatsiana, (2021) Op.cit, p.48.

constitucional, al someter a las empresas públicas a las normas del derecho común. Sin embargo, existen una serie de excepciones a este principio de neutralidad competitiva, y los instrumentos de fomento productivo son justamente una excepción, pues ayudan a sectores económicos que tienen dificultades para acceder a financiamiento o superar fallas de mercado. Este es el objetivo, por ejemplo, de los programas de cobertura y garantía del Estado que establecen condiciones sólo aplicables a las MiPymes, pues buscan corregir las fallas de mercado en el acceso a crédito de este tipo de empresas.

Es precisamente por esto que la creación de una banca de desarrollo, o cualquier institución de fomento, se enfrenta al desafío de tener que justificar y autorizar mediante ley de quórum calificado ciertas excepciones a la neutralidad competitiva.

¿Qué tipo de excepciones se pueden presentar?

Algunos elementos de diseño que pueden surgir se relacionan con la regulación bancaria. Si se organiza como banco, ¿debe someterse a la Ley General de Bancos, a la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero y a toda otra norma relevante para ese sector? ¿Deben someterse al marco regulatorio de Basilea III?²⁴ La regulación bancaria está pensada, en principio, para bancos comerciales. Las bancas de desarrollo tienen una finalidad distinta que puede requerir tener una exigencia de nivel de rentabilidad más baja, o tener una evaluación de riesgos diferente, que permita invertir en actividades que son más riesgosas, como capital de riesgo o innovación, o en negocios menos rentables o cuya rentabilidad esperada es de largo plazo. Este es el caso de proyectos de infraestructura o de cambio en la matriz energética.

Luego, los instrumentos que ofrecen estas instituciones tienen usualmente algún elemento que favorece a determinados beneficiarios, empresas o sector económico, ya sea créditos con tasas preferentes, o el establecimiento de criterios de elegibilidad para obtener fondos de financiamiento.

Otro elemento son las fuentes de financiamiento de este tipo de instituciones. Las bancas de desarrollo se financian típicamente por aportes estatales, aportes de instituciones multilaterales – Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo - y por su participación en el mercado de capitales. Es de esperar que en los primeros años la entidad requiera de una importante capitalización pública

24 El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es el principal fijador de estándares internacionales para la regulación prudencial de los bancos. Los acuerdos de Basilea son estándares internacionales que entregan una medida común para cuantificar los riesgos bancarios que permiten comparar las diversas instituciones. Cumplir con estos estándares entrega una especie de “sello de calidad” que mejora los indicadores y permite acceder a financiamiento y capitalización.

y de entidades multilaterales en menor medida. Sin embargo, recién transcurridos unos años, podrá sostenerse de forma autónoma por lo que esta capitalización inicial es fundamental.

Un buen ejemplo sobre los desafíos de la neutralidad competitiva en este tipo de instituciones es el Fondo de Infraestructura. La ley 21.082 que lo crea establece que el Fondo estará sujeto a las mismas normas financieras, contables y tributarias que rigen para las sociedades anónimas abiertas y que no podrá obtener créditos, fianzas o garantías del Estado o de cualquiera de sus organismos o empresas. En la práctica el fondo ha sido capitalizado principalmente con la transferencia de terrenos. La ley que lo creó autorizó en el artículo segundo transitorio al Ministerio de Hacienda a capitalizar a la empresa con las rutas y carreteras sujetas a concesión conforme al Decreto Supremo N° 900. Sin embargo, esta capitalización no ha ocurrido, y el Fondo se ha dedicado a la reutilización de terrenos fiscales y mejoramiento de bienes públicos, pero no al financiamiento de grandes proyectos de infraestructura, según su mandato. Parte importante del trabajo de este Fondo es buscar recursos y financiamiento para ejecutar su mandato.

7. Conclusiones

Los bancos de desarrollo son instituciones financieras públicas con un mandato legal de apoyar o fomentar el desarrollo económico de determinado sector económico, superar fallas de mercado, y crear mercados. Estas instituciones tienen por objeto superar brechas de financiamiento e implementar una estrategia de desarrollo económica, a través de distintos instrumentos financieros, ya sea fomentando la inversión privada en determinados sectores, a través de créditos o financiamiento directo.

En Chile, existen instituciones de fomento que cumplen varias de estas tareas, pero no existe una banca de desarrollo que reúna funciones de fomento y se organice como banca pública. Por tanto, su creación supone una innovación institucional que abre la puerta a discutir las implicancias jurídicas y normativas de la creación de este tipo de instituciones.

El principal desafío radica en cómo el derecho puede crear instituciones que incorporen una estrategia de largo plazo, con las capacidades técnicas y la gestión de riesgos adecuados, con un mandato claro y con cierta flexibilidad, y crear los incentivos necesarios para evitar los riesgos de captura política y del mercado. La técnica legislativa requiere de otras disciplinas para incorporar sus conocimientos en su diseño, y lograr ponderar correctamente estas definiciones.

Este tipo de instituciones implican un cambio de paradigma respecto al rol del

Estado en la economía. Y esta es una innovación significativa. Supone reconocer al Estado como co-creador y co-moldeador de mercados; como creador de valor. El Estado no solo interviene cuando hay crisis o ante fallas de mercado; no sólo se dedica a desarrollar actividades económicas poco atractivas para privados. El cambio de paradigma significa permitir que el Estado no sólo sea responsable de los fracasos, sino que pueda beneficiarse de los casos exitosos, para socializarlos y reinvertirlos en un fin público.

La creación de la banca de desarrollo es relevante para la discusión sobre el futuro de la economía y el rol del Estado en la misma. En este sentido, a propósito de las demandas por transitar hacia economías más verdes y socialmente justas se requiere expandir las concepciones sobre la intervención estatal, pues el mercado por sí sólo no genera los incentivos para enfrentar estas demandas. Esto supone revisar los alcances del principio de subsidiariedad y de neutralidad competitiva.