

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**Limitaciones a la ejecución del rol de la banca de desarrollo
peruana debido a su relación con el marco normativo de la
actividad empresarial del Estado**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestra en
Derecho Bancario y Financiero que presenta:

Zuley Geraldine Hurtado Arce

Asesor:

Inés Vega Franco

Lima, 2024


Informe de Similitud

Yo, Inés Vega Franco, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de el trabajo de investigación titulada(o) Limitaciones a la ejecución del rol de la banca de desarrollo peruana debido a su relación con el marco normativo de la actividad empresarial del Estado, de el autor Zuley Geraldine Hurtado Arce, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 26%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25/07/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 13 de Agosto de 2024.

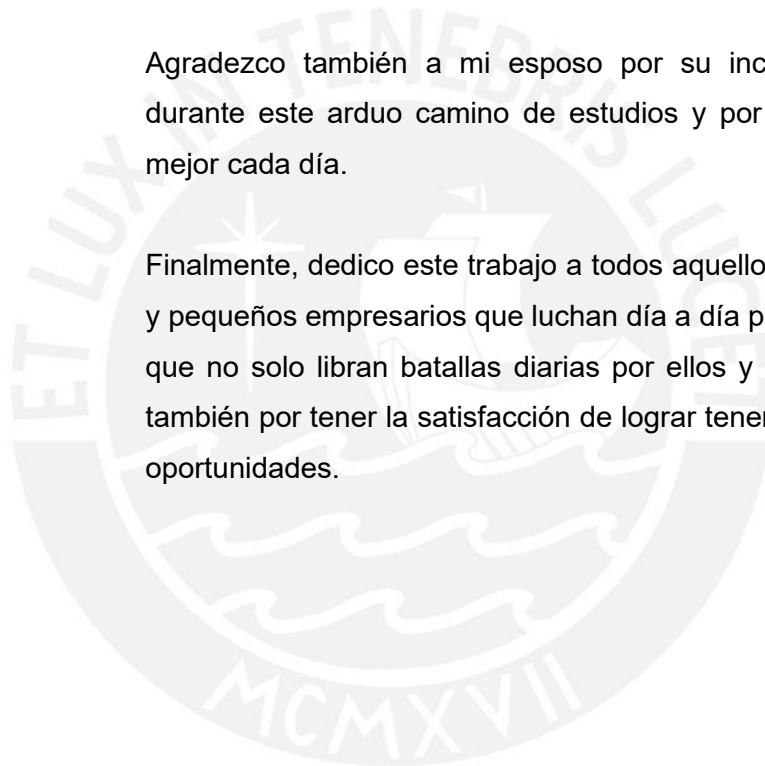
Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Inés Vega Franco</u>	
DNI: 42187903	Firma 
ORCID: 0000-0001-5563-3989	

Dedicatoria

Dedico esta investigación a mi madre que hoy ya no está entre nosotros, por haberme inculcado el valor de la perseverancia y por siempre repetirme incansablemente que nunca debo rendirme en mis metas a pesar de los obstáculos o adversidades.

Agradezco también a mi esposo por su incondicional apoyo durante este arduo camino de estudios y por motivarme a ser mejor cada día.

Finalmente, dedico este trabajo a todos aquellos emprendedores y pequeños empresarios que luchan día a día por salir adelante y que no solo libran batallas diarias por ellos y sus familias, sino también por tener la satisfacción de lograr tener un Perú lleno de oportunidades.



Resumen

Este trabajo de investigación analiza la experiencia peruana relacionada con las instituciones financieras estatales en Perú, que realizan funciones de banca de desarrollo y que según su naturaleza jurídica de creación se encuentran bajo este ecosistema.

Al respecto se argumenta que actualmente sus funciones de banca de desarrollo se encuentran limitadas y como consecuencia de ello han perdido protagonismo como instrumentos de generación de desarrollo, reactivación económica y articulación entre el Estado y los agentes privados con la finalidad de ejecutar de manera armónica las políticas públicas del país en beneficio de su desarrollo. Esto, tiene su origen en las reformas estructurales implementadas en los años noventa, las cuales fueron realizadas de manera desorganizada sin considerar aspectos importantes en los marcos normativos institucionales de estas instituciones referidos a la regulación del sistema financiero y su relación con la AEE generando deficiencias en el diseño normativo que dificultan la ejecución de su rol.

En ese sentido, se plantea que, los BPD que conforman el ecosistema peruano de la banca de desarrollo persiguen objetivos que carecen de integración, lo que en algunos casos resulta en una duplicidad de esfuerzos, falta de aprovechamiento de sinergias potenciales, y principalmente en la limitación de la ejecución efectiva de su rol como banco de desarrollo debido a la deficiencia en su diseño normativo por diversos factores como la desorganización de su marco normativo institucional, falta de definición e interrelación del marco legal aplicable a la AEE su regulación en el sistema financiero entre otros.

Palabras Clave: Banca de Desarrollo, Actividad Empresarial del Estado, Instituciones Públicas Financieras, Instituciones de la banca de desarrollo, Bancos Públicos de Desarrollo, Principio de Subsidiariedad.

INDICE

Resumen	1
Índice	2
Lista de tablas	4
Introducción	5
Capítulo I: La banca de desarrollo como elemento catalizador de la economía	7
1.1. Qué es la banca de desarrollo	7
1.2. Orígenes de la banca de desarrollo	8
1.3. Estructura de la banca de desarrollo.....	9
1.4. Rol de la banca de desarrollo en la economía	11
1.4.1. Financiar proyectos para el desarrollo	12
1.4.2. Ser instrumentos de reactivación económica.....	13
1.4.3. Articular entre el Estado y los agentes privados	15
1.5. La transformación digital como herramienta para fortalecer el rol de la banca de desarrollo	16
1.5.1. Iniciativas de los bancos públicos de desarrollo en el marco de la transformación digital.....	19
1.6. El principio de subsidiariedad y su relación con la banca de desarrollo	22
1.7. Marco teórico de la investigación	25
Capítulo II: Perspectiva de la banca de desarrollo en el Perú y Latinoamérica	28
2.1. La banca de desarrollo en el Perú	28
2.1.1. Evolución histórica	28
2.1.2. Estructura de la banca de desarrollo	29
a. Corporación Financiera de Desarrollo S.A.	30
b. Fondo Mivivienda S.A.	33
c. Banco Agropecuario del Perú S.A.	34
d. Fideicomisos y fondos	35
2.1.3 Normas aplicables a la banca de desarrollo	38
a. Constitución Política del Perú del año 1993.....	38
b. Normas que rigen la actividad empresarial del Estado.....	40
(i) Ley N° 27170, Ley de creación del Fondo Nacional de Financiamiento Empresarial.....	40
(ii) Decreto Legislativo N° 1031 y su reglamento	41
(iii) Decreto Legislativo N° 1044, Ley de represión de la competencia desleal ..	42
c. Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero Peruano.....	43
2.1.4 Balance del problema de investigación.....	44

2.2. La banca de desarrollo en Latinoamérica: Revisión de casos.....	45
2.2.1. El caso colombiano.....	45
a. Evolución histórica.....	45
b. Estructura de la banca de desarrollo colombiana.....	46
c. Marco normativo aplicable a la banca de desarrollo.....	48
2.2.2. El caso mexicano.....	52
a. Evolución histórica.....	52
b. Estructura de la banca de desarrollo mexicana.....	53
c. Marco normativo aplicable a la banca de desarrollo.....	55
2.3. La participación del Estado peruano en la banca de desarrollo regional y mundial.....	57
2.4. Balance del problema de investigación.....	58
Capítulo III: Diagnóstico de la banca de desarrollo peruana.....	60
3.1. Factores que limitan el rol de la banca de desarrollo.....	60
3.2. Crítica al marco normativo actual.....	67
3.2.1. A nivel constitucional.....	67
a. Principio de subsidiariedad.....	67
3.2.2. Normas que regulan la actividad empresarial del Estado.....	70
3.2.3. Normas que regulan la represión de la competencia desleal, desde la perspectiva de la actividad empresarial del Estado.....	72
3.2.4. Normas que regulan la participación del Estado en el sistema financiero.....	74
3.2.5. Marco normativo institucional.....	76
3.2.5.1. Leyes de creación y sus modificatorias.....	77
a. Corporación Financiera de Desarrollo S.A.....	77
b. Fondo Mivivienda S.A.....	79
c. Banco Agropecuario del Perú S.A.....	80
3.3. Mejoras por realizar: Marco normativo propuesto.....	83
Conclusiones.....	85
Referencias.....	88

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Ecosistema de la Banca de Desarrollo	10
Tabla 2: Clasificación de las IDB por tamaño y mandato oficial	11
Tabla 3: Evolución del marco normativo aplicable a la BD peruana - PERIODO: 1970 – 1999 ..	26
Tabla 4: Evolución del marco normativo aplicable a la BD peruana - PERIODO: 2000 – 2009 ..	27
Tabla 5: Evolución del marco normativo aplicable a la BD peruana - PERIODO: 2010 – 2023 ..	27
Tabla 6: Estructura de la banca de desarrollo colombiana	46
Tabla 7: Estructura de la banca de desarrollo mexicana	54
Tabla 8: Comparativo del marco normativo aplicable a la banca de desarrollo en Latinoamérica	59
Tabla 9: Comparativo de la naturaleza jurídica en las normas de creación de las IDB de Perú, Colombia y México	61
Tabla 10: Comparativo del marco normativo aplicado a las IDB de Perú, Colombia y México....	62
Tabla 11: Comparativo de las características y tipologías de las entidades que conforman la banca de desarrollo peruana.	63
Tabla 12: sentencias del Tribunal Constitucional que delimitan los criterios de interpretación de la actuación subsidiaria del Estado	69
Tabla 13: Propuestas de mejoras al diseño normativo de las IDB en el Perú	84

Introducción

La actividad empresarial del Estado cobró fuerza en los años setenta durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, iniciado el 3 de octubre de 1968, cuyo objetivo - de acuerdo con su visión- era reducir la dependencia externa con la finalidad de lograr justicia social y un crecimiento mayor de los sectores prioritarios de la economía peruana.

En ese contexto, la actividad empresarial del Estado se vio incrementada con la creación de diversas empresas estatales, expandiendo así su rol en la economía. Dentro de ese grupo de empresas se enfatizó la participación de la banca estatal de fomento. Sin embargo, debido a la inestabilidad política, la falta de definición de la política empresarial del Estado y una inadecuada gestión empresarial, se creó una visión negativa respecto de la actuación del Estado como empresario y en consecuencia de las empresas públicas que formaron parte de la denominada “banca de fomento” en aquella época.

Como consecuencia de esta experiencia negativa respecto de la intervención del Estado, surge, la implementación del principio de subsidiaridad a nivel constitucional, con la finalidad de establecer parámetros para su participación en la economía peruana. Este principio ha tenido diversos enfoques a lo largo de la historia peruana, teniendo un inicio con preceptos flexibles durante la vigencia de la Constitución de 1979 y endureciendo sus criterios en el artículo 60° de la constitución peruana de 1993, el cual señala expresamente los requisitos que deben cumplirse para sustentar la participación del Estado en la economía, que son: la necesidad de ley expresa, el ejercicio de una actividad económica subsidiaria y que dicha actividad involucre un alto interés público o una manifiesta conveniencia nacional.

Actualmente las entidades financieras estatales que conforman la banca de desarrollo en el Perú son calificadas como empresas públicas de derecho privado. Estas entidades financieras tienen como principal accionista al Estado y se encuentran reguladas en las normas que rigen el marco de actuación de la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, estas normas no consideran en su contenido la definición de la naturaleza de su rol de banca de desarrollo y que justamente tiene como principal propósito ofrecer “financiamiento para el desarrollo” con la finalidad de generar bienestar y promover el desarrollo del país en beneficio del interés general, lo que se condice con los preceptos del principio de subsidiaridad del Estado a diferencia de otras empresas públicas.

En ese sentido, lo que se plantea en este trabajo, es que un marco normativo definido que se ejecute en concordancia con los objetivos de la banca de desarrollo, así como respecto de la naturaleza jurídica de cada una de las instituciones financieras que

conforman el ecosistema de la banca de desarrollo peruana, coadyuvaría a una mayor eficiencia y desarrollo del rol que ostentan en la economía en cumplimiento estricto del principio de subsidiaridad. Ya que, es importante distinguir que la BD además de ser una empresa pública también es una institución financiera regulada con una finalidad social y que administrada con eficiencia y efectividad es un gran aliado estratégico tanto para el Estado como para los agentes privados.

La constitución de estas instituciones financieras como empresas públicas es solo el vehículo para la ejecución de su rol dentro de la estructura de la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, el objetivo de estas instituciones no es el ejercicio de una actividad económica para la generación de rentabilidad y la generación de competencia con empresas de capital privado, por lo que hay una clara distinción entre una institución financiera de desarrollo y una institución financiera privada como tal, lo cual no ha sido expresado claramente en el marco normativo vigente.

Tal como prevé el principio que rige la actividad empresarial del Estado¹, el Estado necesita un marco normativo definido, específico para la banca de desarrollo, que regule su ámbito de aplicación, un diseño normativo que establezca expresamente su naturaleza jurídica, objetivo, funciones y actividades permitidas para evitar la contraposición de normas o regulación. Asimismo, este marco normativo, deberá desarrollar las exigencias para un gobierno corporativo fuerte que permita el ejercicio de sus actividades de manera transparente. Finalmente debe ir de la mano con una supervisión efectiva por parte del órgano regulador del Sistema Financiero² sin intervenciones del Estado como accionista que implique una superposición de funciones con el reconocimiento de la banca de desarrollo como una institución en el marco de la clasificación del artículo 16° de la Ley N° 26702.

Para el cumplimiento de lo antes señalado, es necesario subsanar las deficiencias en el diseño normativo, lo que conlleva a una reforma normativa a nivel institucional y respecto del marco normativo de la actividad empresarial del Estado, para definir los roles que ostentan las entidades financieras estatales como instituciones de la banca de desarrollo en el marco de la actividad empresarial del Estado y la Ley N° 26702³ y las normas que la desarrollan, dictadas por su regulador.

¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Decreto legislativo N° 1031, corresponde al ejercicio de una actividad económica por parte del Estado bajo el régimen de la actividad empresarial privada, desarrollada en forma subsidiaria, autorizada en virtud de una ley en virtud del interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico.

² En el marco de lo establecido en la Ley N° 26702, el El Sistema Financiero es el conjunto de organizaciones públicas y privadas por medio de las cuales se captan, administran y regulan los recursos financieros que se negocian entre los diversos agentes económicos del país.

³ Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley N° 26702: https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/PFRPV_NORMATIVIDAD/NUEVO/Ley-26702.pdf

Capítulo I: La banca de desarrollo como elemento catalizador de la economía

En este capítulo, presentaremos el desarrollo conceptual y doctrinal respecto de la banca de desarrollo a nivel mundial, así como las instituciones que la conforman y su rol dentro de la economía de un país. El objetivo de todo lo anterior es comprender la importancia del rol de las instituciones de la banca de desarrollo (IBD), así como la visión que se tiene de estas entidades en el mundo con relación a su estructura y función económica.

1.1. Qué es la banca de desarrollo

Según lo planteado por el autor Maxwell J. Fry, la banca de desarrollo (en adelante BD) es el conjunto de organismos públicos, privados o de intervención mixta cuyo principal propósito es el financiamiento y promoción de proyectos dirigidos a un público objetivo que se caracteriza por no tener acceso o tener escaso acceso a servicios financieros de calidad. Asimismo, estas instituciones desarrollan su intervención a través de la canalización de recursos en el sistema financiero dirigidos a los sectores desatendidos por la banca privada, así como el desarrollo de servicios de asistencia técnica y otros complementarios al otorgamiento del financiamiento (Fry, 1990).

Los bancos de desarrollo - según la teoría del neoinstitucionalismo económico- se definen como arreglos institucionales, constituidos bajo la modalidad de unidades económicas, definiendo sus operaciones basados en un marco institucional diseñado conforme a lo regulado por las políticas públicas establecidas por el sector o el gobierno central. Dichas políticas públicas van en concordancia con la generación de un ambiente idóneo para el intercambio y asignación de recursos en áreas donde el mercado no es eficiente o es nulo (Sánchez, 2001).

Por otro lado, es importante definir qué es una Institución de la BD, también denominado banco público de desarrollo. Las IBD, son entidades de alcance nacional, subnacional o regional e internacional controladas públicamente que actúan como proveedores de “financiamiento para el desarrollo”, estando legalmente constituidos en sus países de origen conforme a los establecido en sus leyes.

Finalmente, la teoría del neoconstitucionalismo económico⁴ constituye la base para el análisis de la importancia de la BD y su rol en la economía, ya que a través de los incentivos positivos promueven la participación de los actores en este ecosistema.

⁴ El neoconstitucionalismo económico aboga por la protección de los derechos económicos y sociales como parte integral de los derechos humanos. Esto incluye el acceso a la educación, la salud, la vivienda y otros aspectos fundamentales para el desarrollo humano, y busca garantizar que estos derechos

1.2. Orígenes de la Banca de Desarrollo

Históricamente, la BD como institución y actor dentro del esquema económico y sistema financiero a nivel mundial, tiene sus orígenes aproximadamente en los años 1930, como respuesta de los gobiernos ante la crisis mundial del año 1929, la Gran Depresión, lo cual requirió medidas inmediatas, orientadas hacia un papel más activo de parte de los Estados. Luego durante la segunda guerra mundial se bloquea el intercambio comercial de bienes entre Europa y América por lo que se requieren nuevos planes de desarrollo. Como respuesta a ello, a partir del año 1930 hasta el año 1940 se crearon 36 bancos de desarrollo, hasta el año 1950, se crearon 51 bancos más; y hasta 1960 se crearon 45 instituciones adicionales.

Según Hongying Wang, la evolución de las IBD se divide en tres fases (Wang, 2017):

La primera fase comenzó con la aparición del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - Banco Mundial⁵ (BM) en el año 1945, iniciativa que fue replicada posteriormente por entidades a nivel regional, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creada en el año 1959, el Banco Africano de Desarrollo creado en el año 1964 y el Banco Asiático de Desarrollo, creado en el año 1966. Salvo la Corporación Andina de Fomento (CAF) creada en el año 1970 y el Banco Islámico de Desarrollo creado en 1973, los bancos de desarrollo creados seguían un patrón, que era tener participación accionaria de países miembros desarrollados que decidían las estrategias de intervención de las entidades.

La segunda fase, cronológicamente ubicada en la década de los noventa, se inició con el derrumbe del sistema comunista en Europa, lo que generó que las ex naciones soviéticas necesiten de financiamiento, en su tránsito hacia una economía de mercado. En esta fase se creó en el año 1991, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y se reestructuró Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Finalmente, según la clasificación de la profesora Hongying Wang, **la tercera fase surge en el año 2010**, con la constitución del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS, ambos bancos constituidos en el año 2014. Estas instituciones fueron creadas durante la pugna librada a nivel económico por dirigir el desarrollo de la infraestructura. El rápido crecimiento de los países emergentes a partir del año 2000 no fue correspondido con una mayor representatividad en el sistema de bancas

sean efectivos y exigibles a través de mecanismos judiciales y políticos. En resumen, busca equilibrar la protección de los derechos individuales con la promoción del bienestar económico y social en las sociedades contemporáneas, reconociendo la interdependencia entre el derecho constitucional y los principios económicos para el funcionamiento adecuado de un Estado democrático y justo.

⁵ El Perú es miembro del Banco Mundial desde el 31 de diciembre de 1945.

multilaterales, lo cual generó frustraciones que terminaron en la creación de entidades financieras paralelas (como la AIIB y NDB), donde estos países, con China e India a la cabeza, garantizaron un papel protagónico.

En nuestra opinión, la **cuarta fase** , inicia con la creación de la cumbre denominada “*Finance in Common Summit*” el 12 de noviembre del 2020, en la cual 450 bancos públicos de desarrollo (en adelante BPD) del mundo, repartidos en todas las regiones, operando a nivel local, nacional, regional, internacional o multilateral, se reunieron con la finalidad de fijar objetivos en común a nivel mundial y principalmente para apoyar la economía mundial y de las sociedades de cada uno de los países hacia un desarrollo sostenible y resiliente.

1.3. Estructura de la banca de Desarrollo

El ecosistema de la BD contiene una diversidad de actores, agentes, entidades y/o mecanismos que pueden incluir entre ellos: (i) bancos, (ii) corporaciones financieras, (iii) fideicomisos (iv) fondos creados con un fin específico que podrían o no tener personalidad jurídica propia, y (v) otras entidades o esquemas que pueden ser desarrollados con este mismo fin, que en conjunto para los fines de este trabajo de investigación denominaremos instituciones de la banca de desarrollo (IBD).

El esquema operativo de un banco público de desarrollo (BPD) puede especializarse en un sector de la economía (esquema sectorial), como también puede dedicarse a diversos sectores (esquema multisectorial), agregándose también a esta clasificación, la definida por el alcance de la organización, la cual puede ser tanto nacional, regional y multilateral.

Por otro lado, las IBD tienen tres principales características que son reconocidas en la declaración de adhesión del “*Finance in Common Summit*”, siendo la primera que son de propiedad, están bajo control o reciben apoyo de los gobiernos. La segunda característica, es la ejecución de un mandato público orientado hacia el desarrollo y con el propósito de subsanar los desequilibrios (fallas) del mercado; y, por último, estas instituciones tienen un estatuto legal independiente y gozan de independencia administrativa y financiera.

Las características antes mencionadas resultan sumamente importantes y son concordantes con lo establecido en las Directrices de la OCDE referidas al cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas que fueron publicados en el año 2016. En ese orden de ideas, se detallan las formas de organización bajo los cuales puede operar una IBD:

BANCA DE DESARROLLO			
Conjunto de instituciones			Propiedad o control del Estado
			Mandato Público
Públicas	Privadas	Mixtas	Independencia y autonomía financiera
OBJETIVO	Financiamiento y/o promoción de proyectos dirigidos a un sector desatendido o excluido (Brecha).		
SECTORIAL		MULTISECTORIAL	
BANCOS	CORPORACIONES FINANCIERAS	FIDEICOMISOS	FONDOS
ALCANCE			
REGIONAL		NACIONAL	MULTILATERAL

Tabla 1: Ecosistema de la Banca de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, en el gráfico las formas de estructura de una IBD son muy diversas. Estas pueden adaptarse rápidamente a la estructura económica y jurídica de un país, así como a los objetivos que esta institución persiga en conjunto con el mandato público que le sea conferida.

Esto constituye una ventaja competitiva respecto a estas instituciones en calidad de instrumentos de reactivación económica o de impulso económico para los Estados que lo utilizan considerando por supuesto el cumplimiento de toda la normativa que resulte aplicable, que es fácilmente adaptable a la realidad de cualquier país.

Por otro lado, considerando estos criterios podemos encontrar diversas instituciones que conforman la BD a nivel mundial. Tal es así, que, desde setiembre del año 2017, el Instituto de Nueva Economía Estructural de la Universidad de Pekín (INSE) inició la creación de la primera base de datos del mundo con 533 IBD en 133 países del mundo, dicha información se encuentra actualizada al mes de enero del 2024⁶.

⁶ La base de datos se encuentra en constante actualización. Para consultar la información actualizada ingresar al siguiente enlace: <http://www.dfidatabase.pku.edu.cn/DataVisualization/index.htm>

Al respecto, el INSE clasificó a estas IBD bajo 4 categorías importantes: por mandato oficial, ubicación, tamaño, y alcance de sus operaciones:

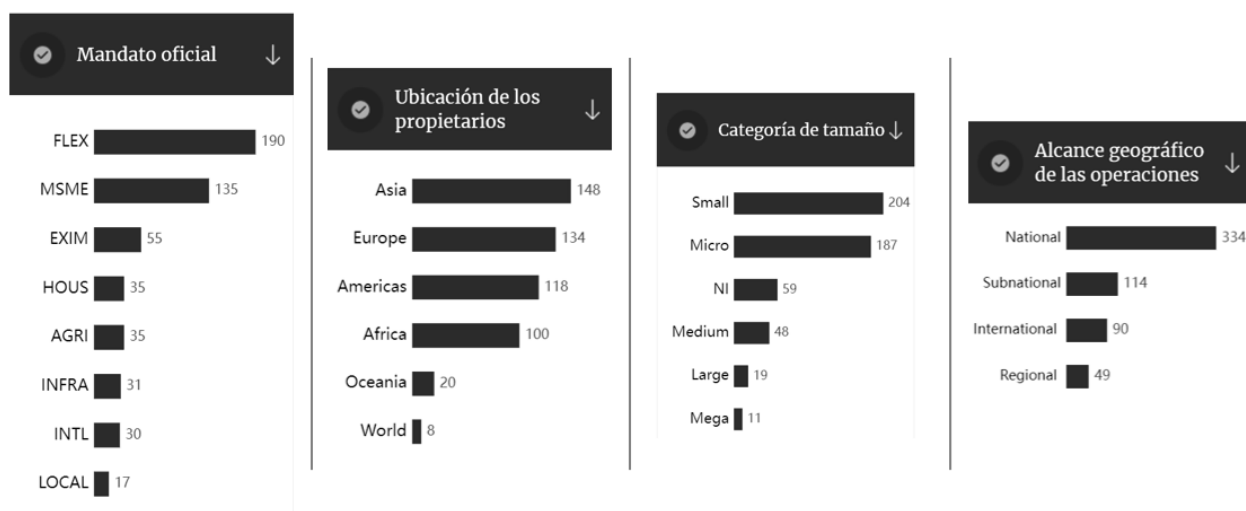


Tabla 2: Clasificación de las IDB por tamaño y mandato oficial

Fuente: Instituto de Nueva Economía Estructural de la Universidad de Pekín⁷

Nota 1: Categoría de tamaño⁸

Nota 2: Mandato oficial⁹

Con esta base de datos es que la Agencia Francesa de Desarrollo (Agence Française de Développement, AFD¹⁰), identificó a aquellas IBD que podrían formar una coalición mundial para enfatizar la importancia de incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las estrategias corporativas de los BPD y las IBD que formaron parte del Finance in Common Summit en el año 2020, así como la constitución de la Coalición verde para incentivar el progreso y preservación de la Amazonía.

1.4. El rol de la Banca de desarrollo en la economía

Según el Reporte N° 1, elaborado en el año 2021 por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Departamento de Estudios Económicos de la Universidad de Pekín, ante la existencia de fallas de mercado e información asimétrica, lo que incluye

⁷ <http://www.dfidatabase.pku.edu.cn/DataVisualization/index.htm>

⁸ **Categoría de tamaño:**

Mega: > 500 mil millones de dólares

Grande: 100.000 millones de dólares - 500.000 millones de dólares (incluidos)

Medio: \$20 mil millones - \$100 mil millones (incluido)

Pequeño: 500 millones de dólares - 20 mil millones de dólares (incluidos)

Micro: ≤ \$500 millones

⁹ **Mandato oficial:**

FLEX: Desarrollo General

AGRI: Desarrollo Rural y Agrícola

EXIM: Promoción de las Exportaciones y el Comercio Exterior

VIVIENDA: Vivienda Social

INFRA: Infraestructura

INTL: Financiamiento internacional del desarrollo del sector privado

LOCAL: Gobierno Local

MIPYME: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

¹⁰ Institución financiera pública francesa, que opera bajo la autoridad del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas de Francia. Su función principal es financiar y apoyar proyectos de desarrollo en países en desarrollo, contribuyendo así a la implementación de políticas públicas y proyectos que promuevan el crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida.

además una segmentación de los productos crediticios casi natural debido a la calificación de los clientes, se justifica la existencia de los BPD. Incluso en países con economías altamente desarrolladas, como Alemania con el Kreditanstalt für Wiederaufbau¹¹ (KfW), que, aunque cuentan con un sistema financiero dinámico y diversos actores, se evidencia la necesidad y la importancia de la BD relacionada directamente con el financiamiento productivo, lo que genera desarrollo y la reducción de brechas.

El mundo y las economías en torno a él se encuentran en cambio constante y con el paso del tiempo va generando desafíos que mediante medidas económicas y decisiones que tomen los gobiernos a través de los operadores de políticas públicas, así como la regulación aplicada, pueden decidir el futuro de una región o país con relación a su crecimiento equitativo, justo e inclusivo.

Los operadores públicos y agentes del mercado deben estar preparados para dar respuestas rápidas, adecuarse y dejar de lado la aversión al cambio. Estos agentes, no pueden quedarse estancados en un contexto específico o planteamiento de ideas; por el contrario, éstas deben ir adaptándose al cambio y a las necesidades del país, y de su población. Ese es el verdadero sentido del estado de bienestar¹², ante la recesión de la economía, las desigualdades, las crisis por problemas de fuerza mayor, como la pandemia, o crisis internacionales que afectan la economía nacional.

1.4.1. Financiar proyectos para el desarrollo

El financiamiento para el desarrollo se refiere a los recursos financieros que se destinan a proyectos, programas y actividades diseñados para impulsar el crecimiento económico, mejorar las condiciones de vida de la población y abordar diversas cuestiones de índole social y ambiental principalmente en países en vías desarrollo. Este tipo de financiamiento busca promover el desarrollo sostenible y reducir las disparidades o brechas económicas y sociales.

¹¹ El KfW (institución de crédito para la reconstrucción), fue creado en el año 1948 y es un banco estatal puro cuyo porcentaje accionario se divide en un 80% de propiedad del gobierno central y un 20% para el gobierno regional.

Con respecto al mandato otorgado en su creación, este banco es uno de segundo piso ya que no puede captar depósitos de clientes y se financia con recursos de los mercados de capital internacionales. Sus operaciones son de alcance mundial y se dedica a fomentar y a brindar asistencia técnica a proyectos con entidades predominantemente estatales de países en desarrollo y emergentes, desde su concepción y ejecución hasta el control final de los resultados considerando el impacto y sostenibilidad del mismo.

¹² El Estado de bienestar, también conocido como Estado del bienestar o Welfare State en inglés, se refiere a un modelo de organización política, social y económica en el cual el Estado asume un papel activo en la protección y promoción del bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos. Este concepto surgió principalmente en el siglo XX como respuesta a las necesidades sociales y económicas generadas por la industrialización y el crecimiento de las ciudades. Para más información consultar el siguiente enlace: https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/0907/Sonia_Draibe_EstudiosCEPALMexico.pdf

El financiamiento para el desarrollo puede provenir de diversas fuentes, tanto nacionales como internacionales. Conforme se detalla a continuación, estas fuentes pueden ser (Cipoletta, 2015):

- (i) **Ayuda oficial al desarrollo:** Recursos financieros proporcionados por gobiernos de países desarrollados a gobiernos de países en desarrollo con el objetivo de promover el desarrollo económico y social.
- (ii) **Inversiones extranjeras directas:** Capital invertido por empresas extranjeras en proyectos y actividades económicas en países en desarrollo.
- (iii) **Préstamos y créditos internacionales:** Préstamos y créditos proporcionados por organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), a países en desarrollo para proyectos específicos.
- (iv) **Financiamiento privado:** Inversiones y préstamos de instituciones financieras privadas, así como participación del sector privado en proyectos de desarrollo.
- (v) **Recursos nacionales:** Financiamiento generado internamente a través de impuestos, ingresos gubernamentales y otras fuentes dentro de un país en desarrollo.

El financiamiento para el desarrollo es esencial para abordar desafíos como la pobreza, desarrollo de infraestructura, y otros problemas que pueden obstaculizar el progreso en “países en desarrollo”. La coordinación efectiva entre gobiernos, organizaciones internacionales, sector privado y sociedad civil es fundamental para maximizar el impacto positivo de estos recursos financieros. Además, se busca que el financiamiento para el desarrollo sea sostenible y beneficie a las generaciones actuales y futuras.

1.4.2. Ser instrumento de reactivación económica

La BD tiene como principal objetivo promover el bienestar social antes que maximizar el beneficio económico. Las IBD, son consideradas como el brazo ejecutor de políticas públicas e incentivos del gobierno, que generan instrumentos que los convierten en catalizadores de la recuperación económica-financiera de un país ante situaciones de crisis o subsanación de brechas en segmentos excluidos.

En ese orden de ideas, la BD desarrolla los principales ámbitos de actuación para enfrentar una crisis o crear desarrollo (Titelman, 2003) bajo los siguientes criterios:

- (i) Capacidad de respuesta cíclica en situaciones de inestabilidad y crisis.
- (ii) Capacidad para atender a segmentos excluidos por la banca privada, redirigiendo el financiamiento.
- (iii) Capacidad de asumir riesgos en el otorgamiento de facilidades crediticias de largo plazo, incluyendo en los proyectos la observancia de la sostenibilidad ambiental e innovación focalizado en un triple impacto de objetivos de desarrollo social, económico y ambiental.
- (iv) Capacidad para prestar asistencia técnica.

Adicionalmente, precisamos que los actores privados del sistema financiero contribuyen identificando los proyectos e inversiones que resultan “rentables” (no necesariamente considerando su viabilidad, sostenibilidad y fin social), asimismo identifican y administran los riesgos que dicha financiación implica, e imponen o establecen los costos de transacción para la generación y otorgamiento del crédito, sean agentes pequeños, medianos o grandes. Por lo tanto, estas tareas no siempre son realizadas de manera eficiente por la banca, ya sea por encontrarse en la etapa inicial del proyecto o porque las ganancias serán alcanzadas en un periodo de largo plazo en el que podría generarse la incertidumbre de no llegar a cumplir el objetivo previsto en sus modelos financieros, esto principalmente en financiamientos a largo plazo¹³.

Es en estas situaciones en las que se considera necesaria la participación de las IBD, constituyendo un complemento importante a las funciones de intermediación financiera que realiza la banca privada, ya que coadyuvan a estabilizar el mercado financiero, incentivando el desarrollo de sectores productivos de interés público y reduciendo las desigualdades en sectores desatendidos o excluidos en los siguientes aspectos, según lo establecido por

¹³ (...) Al respecto, es necesario enfatizar que el verdadero riesgo sería que la recomposición de las desigualdades sociales y económicas quede librada a la supuesta eficiencia de un mercado que, por razones de distinta índole, se instituye desde una indiscutible disparidad entre los distintos agentes y operadores de la economía.

En efecto, así como el excesivo poder político del Estado ha sido siempre un riesgo para la libertad humana, de la misma forma el poder privado propiciado por una sociedad corporativa constituye una grave y peligrosa amenaza para la regencia del principio de justicia. Norberto Bobbio precisa que “(...) por debajo de la “no libertad”, como sujeción al poder del príncipe, hay una “no libertad” más profunda [...] y más difícilmente extirpable: la “no libertad” como sumisión al aparato productivo y a las grandes organizaciones del consenso y del disenso que la sociedad corporativa inevitablemente genera en su seno (...)”. (Citado por Pedro de Vega en: *Neoliberalismo y Estado*. En: Pensamiento Constitucional. Año. N.º IV. N.º 4, 1997, pág. 34). Por ello, no sólo es saludable, sino imprescindible, consolidar al más alto nivel jurídico y político las reglas macro que procuren una economía orientada hacia un Estado social y democrático de derecho. (...) Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N.º 00008-2003-AI/TC Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4º del Decreto de Urgencia N.º 140-2001. 11 de noviembre. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/derecho/cicaj/2019/06/10160315/citas-y-referencias-con-normas-apa.pdf>

los tres reportes elaborados en el marco de la cumbre del Finance in Common Summit, en coordinación con el AFD y la Universidad de Pekín (Xu, 2021):

- (i) Ampliación de la cobertura de financiamiento a sectores excluidos.
- (ii) Apoyo en áreas distintas al crédito tales como asistencia técnica, asesoría, promoción, generación de cadenas de valor, reduciendo riesgos y costos de transacción.
- (iii) Fomenta sectores productivos generando nuevos mercados.
- (iv) Incentiva el cierre de brechas en inclusión financiera.

En conclusión, la BD constituye una herramienta estratégica que engrana mercados, actores y agentes con la finalidad de potenciar sus posibilidades de desarrollo, una muestra de lo planteado ha sido lo experimentado con la pandemia a causa del virus del COVID 19. Este hecho originó una crisis económica, social, y política a nivel mundial, generando una situación de incertidumbre económica a nivel global. A su vez, esto generó que el sistema financiero endurezca sus requisitos de acceso al crédito, así como también que muchas de las empresas que mantenían créditos en instituciones financieras no puedan honrar sus deudas, obteniendo como respuesta por parte del Estado la articulación de programas de reactivación económica con intervención de agentes público-privados que coadyuven a un fin común: la reactivación económica del país.

1.4.3. Articular entre el Estado y los agentes privados

Las IBD desempeñan un papel fundamental como entidades financieras e intermediarias entre el Estado y los agentes privados. Su función articuladora radica en facilitar la implementación de políticas públicas y proyectos de desarrollo al actuar como puente entre el sector público y privado. A continuación, señalamos algunas maneras en que los BPD cumplen esta función¹⁴:

- a. **Financiamiento de proyectos:** Estos proyectos pueden abarcar áreas como infraestructura, energía, educación, salud, vivienda, entre otros. Al facilitar el acceso a capital, las IDB contribuyen a la implementación de

¹⁴ Para más información consultar: <http://www.dfidatabase.pku.edu.cn/> o las publicaciones del Finance in Common referidas a los bancos públicos de desarrollo en acción: <https://financeincommon.org/pdbs-in-action>

iniciativas que pueden ser difíciles de financiar completamente a través del sector privado.

- b. **Gestión de riesgos:** Las IBD a menudo asumen parte del riesgo asociado con proyectos de largo plazo o con inversiones en sectores que podrían no ser atractivos inicialmente para el sector privado. Esto puede hacer que ciertos proyectos sean más viables y atractivos para los inversionistas privados.
- c. **Asesoramiento técnico y consultoría:** Además de proporcionar financiamiento, las IBD a menudo ofrecen asesoramiento técnico y consultoría a los proyectos que respaldan. Este apoyo puede incluir estudios de viabilidad, impacto ambiental y social.
- d. **Facilitación de Alianzas Público-Privadas:** Desempeñan un papel clave en la promoción de asociaciones público-privadas (APP) al ser intermediario entre el sector privado y el gobierno en el financiamiento de proyectos de interés público.
- e. **Promoción de inversiones:** Pueden promover inversiones en sectores estratégicos al proporcionar incentivos y condiciones favorables para el desarrollo de proyectos privados. Esto puede incluir el diseño de instrumentos financieros específicos o el establecimiento de fondos de inversión.

En resumen, las IBD actúan como catalizadores para el desarrollo económico al facilitar la cooperación entre el Estado y los agentes privados. Al hacerlo, contribuyen a la implementación de proyectos clave, promueven la inversión privada generando confianza y apoyan el crecimiento económico de manera más amplia.

1.5. La transformación digital como herramienta para fortalecer el rol de la banca de desarrollo

Estamos viviendo en la era de la transformación digital¹⁵ (en adelante TD), esta revolución respecto del uso de la tecnología está a su vez transformando nuestros hábitos de vida, en distintos aspectos de esta, tales como el trabajo, la forma de hacer negocios, el consumo o la comunicación entre entidades estatales, empresas privadas o públicas e incluso a la

¹⁵ El uso y el proceso de integración de tecnologías digitales en todas las áreas de operación y servicio al cliente de una institución financiera se conoce como transformación digital en la banca. Esto incluye la digitalización de procesos internos y el uso de canales digitales para mejorar la experiencia del cliente. Este proceso va más allá de simplemente digitalizar los servicios existentes; implica una revisión completa de las operaciones, los modelos de negocio y la experiencia del cliente.

población en calidad de consumidores, creando numerosas oportunidades de cambio y mejoras en distintos aspectos como la inclusión social, política y económica¹⁶.

Por lo tanto, todas las entidades, ya sean públicas o privadas, individuos, familias o comunidades, deben ser muy receptivas a las necesidades cambiantes de la era digital. Los gobiernos, deben crear y fomentar sinergias con el sector privado y los ciudadanos, las cuales deben ser materializadas en planes integrales que garanticen una eficiente articulación y un funcionamiento adecuado e integración digital de todos los actores del ecosistema económico, político y social del país, en cuyo caso dentro de este aspecto la BD tiene un rol muy importante como articulador y promotor¹⁷.

En ese sentido, la transformación digital se ha convertido una herramienta estratégica para mejorar los procesos en eficiencia y eficacia en la prestación tanto de servicios públicos como privados. Avanzar hacia gobiernos digitales dentro de la estructura de organizacional del Estado y de una gestión eficiente en una entidad mixta como son los BPD, implementando la TD tiene como finalidad principal el cambio en la filosofía de conducción de una institución, lo cual fortalece el gobierno corporativo de estas ayudándolas a tener una imagen más creíble y una funcionalidad más eficiente en sus procesos¹⁸.

La implementación de la TD tiene un impacto en diversas políticas públicas, por lo que es necesario que se, por lo que esta debe articularse de manera integral en un marco de políticas públicas de alcance nacional que representen a su vez estrategias nacionales o planes de desarrollo, con la finalidad de hacerlos sostenibles en el tiempo. La articulación de las estrategias digitales con las políticas públicas de desarrollo a nivel nacional, ya que, para lograr una correcta concertación de la TD en todos los procesos, la cual incluye los cambios en la digitalización de actividades que incluyan con objetivos a largo plazo¹⁹.

Con respecto al sistema bancario peruano, como consecuencia de la pandemia, muchas instituciones financieras privadas y públicas, incluyendo las instituciones financieras que pertenecen al ecosistema de la BD peruana, han adoptado su filosofía de negocio basándose en la TD, adoptándola en sus procesos y servicios ofrecidos en el *core* de sus

¹⁶ Fernández, Fernandini, Puig, Méndez; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); 2020, Hacia la transformación digital de la banca pública de desarrollo en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Hacia-la-transformacion-digital-de-la-banca-publica-de-desarrollo-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

¹⁷ OECD, *et al.* (2021), "Repensar las instituciones públicas en la era digital", in *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris.

¹⁸ Fernández, Fernandini, Puig, Méndez; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); 2020, Hacia la transformación digital de la banca pública de desarrollo en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Hacia-la-transformacion-digital-de-la-banca-publica-de-desarrollo-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

¹⁹ OECD, *et al.* (2021), "Repensar las instituciones públicas en la era digital", in *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris.

negocios, lo cual implica a su vez la asimilación de la transformación digital en el ecosistema de la BD peruana²⁰.

Debido a esta ola de cambios y como consecuencia de la revolución de la TD en el sector bancario, es necesario reforzar el rol de la BD como catalizador y líder de las demandas en segmentos subatendidos o excluidos por las instituciones financieras privadas, como es el caso de los segmentos de bajos ingresos, mujeres emprendedoras y empresas de base tecnológica, el cual constituye el diferencial en cuando al rol entre la BD y la banca privada.

La inclusión de la transformación digital en la BD, permitirá tener un efecto de demostración de estrategias digitales en la prestación de los servicios de los BPD en la atención a fallas de mercado generando nuevas sinergias con la banca privada que ya viene adoptando la TD en sus servicios, generando cambios en la forma de la prestación de estos en los clientes finales, tales como el fomento de la financiación en dichos cambios y el acompañamiento con asistencia técnica, el otorgamiento de líneas de financiamiento que apoye la generación de servicios a través del uso de la tecnología para la generación de bienestar del cliente final. Lo cual, en ningún caso implica que la transformación digital que tiene inmersa el uso de la tecnología y digitalización²¹ de los procesos genere una reducción de la participación de la BD en el ecosistema financiero del Perú o del mundo²².

Como catalizadores de la demanda de crédito de sectores de la población subatendidos o excluidos por la banca tradicional, los BPD podrían aprovechar la digitalización para fortalecer su rol y servir mejor a sus *stakeholders* haciendo uso de la información digital. En este sentido, el BID ha venido desarrollando iniciativas para fortalecer a los BPD en diferentes áreas a fin de mejorar sus capacidades de asignación del crédito, seguimiento y monitoreo de los Objetivos de desarrollo sostenible²³ (ODS), o innovaciones en programas de adopción tecnológica, entre otros.

²⁰ Programa de Estudios Económicos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2020, Transición digital: La estrategia de la banca de desarrollo frente a la pandemia, Revista Banca y Desarrollo, Edición abril 2020. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Revista-Alide-Abril-Junio-2020.pdf>

²¹ La digitalización es la transformación de datos y procesos a un formato digital con la finalidad de generar la transmisión, procesamiento y conservación de datos en soportes digitales. En otras palabras, se trata de utilizar la tecnología para automatizar y optimizar los procesos comerciales generando eficiencia, reducción de los costos, mejorar los servicios y aumentar la satisfacción del cliente. Recuperado de: Lang, V. (n.d.). *Digital Fluency: Understanding the Basics of Artificial Intelligence, Blockchain Technology, Quantum Computing, and Their Applications for Digital Transformation*. O'Reilly Online Learning. Recuperado de: <https://www.oreilly.com/library/view/digital-fluency-understanding/9781484267745/>

²² Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2020, Ecosistemas para la Innovación. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/Libro-Premios-ALIDE-2020-Final.pdf>

²³ Los objetivos de desarrollo sostenible sirven para generar un consenso a nivel mundial con la finalidad de que todos los países generen e implementen acciones para reducir brechas y desigualdades poniendo fin a la pobreza, proteger al planeta y generar bienestar en las personas y nuestras vidas en todo el mundo. Recuperado de: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/#:~:text=Los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20\(ODS\)%20constituyen%20un%20llamamiento%20universal.personas%20en%20todo%20el%20mundo.](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/#:~:text=Los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20(ODS)%20constituyen%20un%20llamamiento%20universal.personas%20en%20todo%20el%20mundo.)

1.5.1. Iniciativas de los bancos públicos de desarrollo en el marco de la transformación digital

La mayoría de los BPD enfrentan como su más grande desafío respecto el proceso de implementación de la TD, la dificultad de modificar la arquitectura de sus sistemas, para lograr la innovación en la oferta de productos, seguido del coste del proceso de cambio, incluidos el diseño y el liderazgo del cambio, actividades de capacitación, equipos y software. Así como la aversión natural al cambio tanto de agentes detractores al cambio que esto conlleva como proceso tanto a nivel interno dentro de una empresa o entidad como actores externo²⁴.

En ese sentido, se considera de suma importancia la búsqueda de aliados para el intercambio de conocimientos y la comprensión del mercado, a partir de las experiencias de transformación digital de los BPD en América Latina y el Caribe (En adelante ALC), ya que está sujeto a un continuo cambio.

Durante el año 2019, el BID llevó a cabo una investigación bajo la modalidad de una encuesta entre los BPD miembros de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo²⁵ (ALIDE) con el fin de evaluar su nivel de transformación digital. Los BPD que participaron en la encuesta indicaron que están llevando a cabo proyectos de digitalización, con diferentes niveles de progreso y profundidad, con el objetivo de mejorar e innovar en la prestación de sus servicios a los intermediarios financieros dentro del marco de acción de la BD.

A continuación, se detallan algunas de las principales innovaciones en la oferta de productos y servicios de los BPD en el marco de la transformación digital:

- (i) **Producto “*Bancomext Suppliers Pay Cash*” de Bancomext México:** es una plataforma de factoring dirigida a compradores y proveedores de Bancomext, uno de los BPD más grandes de México, convirtiéndose en una herramienta esencial donde las medianas y pequeñas empresas pueden

²⁴OECD, *et al.* (2021), “Repensar las instituciones públicas en la era digital”, in *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris.

²⁵ La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), es un grupo de instituciones financieras de desarrollo o también llamados bancos públicos de desarrollo que se unió con la finalidad de generar soluciones bancarias para el progreso de América Latina y el Caribe. La sede de ALIDE se encuentra en Lima, Perú y tiene como misión principal fomentar y monitorear el progreso económico y social de la zona mediante el fomento de prácticas financieras efectivas entre sus asociados, como la financiación de proyectos que sean inclusivos, responsables y sostenibles. Esta asociación de BPD tiene miembros en más de 20 países de ALC, así como en países extrarregionales como Alemania, Canadá, India, España, Portugal y Rusia.

acceder a mercados internacionales, formando parte de cadenas globales de valor y con ello obtener financiamiento complementario de liquidez²⁶.

Hasta el año 2019, Bancomext operaba el producto de factoring o factoraje mediante un proveedor que le proporcionada una plataforma externa con procesos y transferencia de información mecánicamente que implicaban un alto riesgo operativo por errores en la implementación manual de los procesos. Una muestra de lo antes señalado es que para el descuento de los documentos se utilizaban archivos en excel que se enviaban vía correo electrónico al área de validaciones de los proveedores²⁷.

Esta plataforma se creó con una marca propia desarrollada bajo el esquema de software as a Service (SaaS) y forma parte de la estrategia de innovación del gobierno nacional mexicano. Para ello, Bancomext solicitó a la fintech que desarrolló la tecnología, como requerimientos para su implementación el desarrollo de tecnología de ciberseguridad en la operación y hosting; y la reformulación del macroproceso en base a una arquitectura innovadora, asistencia de inteligencia artificial y entre otros requerimientos contratos electrónicos (Smart contract)²⁸.

Este producto desarrollado por Bancomext, se alinea con los ODS a nivel mundial y principalmente al Objetivo 6 del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 “*Ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos*”²⁹, para generar valor agregado a las exportaciones nacionales mediante la promoción del acceso al financiamiento con la finalidad de que las empresas medianas y pequeñas mexicanas se integren en las cadenas de valor del comercio internacional.

²⁶ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2023, Premios ALIDE 2022: TECNOLOGÍAS FINANCIERAS INNOVADORAS PREMIOS ALIDE 2022 Para el desarrollo sostenible y la inclusión. Recuperado de: <https://alidedatabank.org/1001/plantilla/documentoPublicacionAlide/LIBRO%20PREMIOS%20ALIDE%202022.pdf>

²⁷ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2023, Premios ALIDE 2022: TECNOLOGÍAS FINANCIERAS INNOVADORAS PREMIOS ALIDE 2022 Para el desarrollo sostenible y la inclusión. Recuperado de: <https://alidedatabank.org/1001/plantilla/documentoPublicacionAlide/LIBRO%20PREMIOS%20ALIDE%202022.pdf>

²⁸ Bancomext, (n.d.), 2019, Informe Anual 2019. Recuperado de: <https://www.bancomext.com/staticcontent/informe-anual-2019/factoraje/>.

²⁹ Para más información sobre el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, consultar en el siguiente link: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326476&fecha=16/12/2013#gsc.tab=0

(ii) **Producto “Vende Digital” de Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) de Colombia³⁰:**

El programa brinda apoyo y acompañamiento a comerciantes, emprendedores y empresarios del sector Mipyme con la finalidad de que estos puedan implementar canales digitales de ventas y tiendas virtuales que puedan conseguir financiamiento para el crecimiento de sus negocios y emprendimientos a largo plazo. Este programa nació en el marco de la pandemia del COVID 19 en el año 2020 y se relanzó en el año 2022, logrando los objetivos de inversión proyectados con un cumplimiento al 100% en todas las actividades, estos recursos han permitido certificar a más de 48,500 beneficiarios en Colombia³¹.

Vende Digital, nace en medio del acelerado avance de la cuarta revolución industrial y la transformación digital de la sociedad que hacen inminente la necesidad de implementar modelos económicos en el marco de la economía digital, potencia en las empresas y el comercio la adaptación y adopción de medidas para consolidar su transformación digital y productiva generando valor en sus negocios.

Esta iniciativa tiene como objetivo el impulso económico, social y político, promoviendo a la par el acceso, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la prestación de servicios y la masificación del gobierno digital, estableciendo en sus objetivos y funciones la promoción de una cultura de los recursos TIC en México a través de dos líneas estratégicas que favorezcan su apropiación y masificación: (i) Vende en Línea: dirigida a negocios que no han tenido experiencia con las ventas digitales y (ii) Tiendas Virtuales: enfocada en empresas o comercios más desarrollados³².

El proyecto Vende Digital es una iniciativa que tiene el potencial de transformar la filosofía en que las pequeñas empresas comercializan sus productos y servicios en la era digital, brindando nuevas oportunidades de negocio y mejorando la competitividad mediante la implementación

³⁰ Para más información consultar en la siguiente dirección electrónica: <https://vendedigital.mintic.gov.co/805/w3-channel.html>

³¹ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2024, Premios ALIDE 2023: Tecnologías financieras innovadoras para el desarrollo sostenible y la inclusión en América Latina y el Caribe, **Los diez programas y servicios de las instituciones financieras de desarrollo que recibieron los Premios ALIDE 2023**. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/publicaciones-2/publicaciones-alide/#1501527023094-a335a62e-8088>

³² Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2024, Premios ALIDE 2023: Tecnologías financieras innovadoras para el desarrollo sostenible y la inclusión en América Latina y el Caribe, **Los diez programas y servicios de las instituciones financieras de desarrollo que recibieron los Premios ALIDE 2023**. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/publicaciones-2/publicaciones-alide/#1501527023094-a335a62e-8088>

plataformas en línea para la venta y promoción de productos y servicios, junto con la formación de los empresarios en *eCommerce* permite a las empresas aumentar su visibilidad y expandir su alcance a un público más amplio.

Como conclusión de este acápite podemos decir que la transformación digital en el ecosistema de la BD y en el sistema financiero en general no implica una reducción de su participación ni de su rol ya que, la revolución causada por las innovaciones tecnológicas y la adopción de nuevas tecnologías en la filosofía de los negocios a nivel mundial, generan nuevos espacios de innovación en la oferta de los servicios brindados por los BPD, tal y como ha sido expuesto en los ejemplos de las iniciativas desarrolladas en Colombia, México y Brasil.

La BD se va transformando, evolucionando, innovando y adoptando la forma de los sectores y las brechas que necesita atender conforme a su naturaleza de respuesta contracíclica no solo ante crisis sino ante la necesidad de sectores desatendidos o excluidos en sectores productivos clave y en situaciones de desventaja. Rol para el cual la banca privada no tiene incentivo, pues si bien al digitalizarse ayudan a ciertos sectores de la economía generando cierta inclusión financiera, no les corresponde enfocarse en el desarrollo sostenible de estos ya que su principal objetivo es la generación de rentabilidad.

1.6. El principio de subsidiaridad y su relación con la banca de desarrollo

La BD es representada por la mano invisible del Estado en el mercado con la finalidad de coadyuvar en la ineficiencia del mercado en beneficio del bienestar común, situación que en la mayoría de las posiciones actuales resulta contraproducente con los preceptos de la economía social de mercado y el principio de subsidiaridad del Estado (PSD).

El principio de subsidiaridad tiene su origen en la dicotomía que siempre ha existido respecto de lo público con lo privado, la divergencia entre la supremacía del primero sobre el segundo, discusión que dio origen a las teorías que explican las reglas del funcionamiento del mercado y que han sido establecidas en las constituciones de todo el mundo.

En ese contexto, se desarrolló inicialmente en los ámbitos de la filosofía política y social con el teólogo español Santo Tomás de Aquino³³, y su formulación más destacada se

³³ Por ejemplo, en EE. UU., el principio de subsidiaridad se utilizó para justificar la descentralización de las políticas sociales.

encuentra en la tradición del pensamiento católico. Aquino, sostenía que la autoridad política debe ejercerse de la manera más eficaz posible, y que la mejor manera de hacerlo es que cada nivel de gobierno se encargue de las funciones que mejor puede desempeñar.

Bajo ese criterio, la subsidiaridad ha sido desarrollada y promovida a lo largo del tiempo como un principio orientador para la organización social y política, y ha influido en la redacción de documentos importantes, especialmente en el ámbito de la doctrina social de la Iglesia, tales como Italia, Estados Unidos, España, Países latinoamericanos y la Unión Europea. (De Areilza, 1995)

Históricamente, el principio de subsidiaridad se origina a inicios de los 1930, con el desarrollo de la encíclica del Cuadragésimo año de Pío XI, con la finalidad de conmemorar los cuarenta años de la Rerum Novarum del Papa León XIII, en un contexto de crisis del capitalismo sucedido durante la crisis del año 1929, paralelo al nacimiento de la BD. En esta encíclica, se aborda la cuestión social y económica, y se destaca la importancia de la subsidiaridad como un principio que busca evitar la intervención excesiva del Estado en los asuntos de la sociedad y promover la autonomía y la responsabilidad de los individuos y comunidades locales. (Papa Pío XI, 1930)

Encontrándose el mundo en la etapa de la industrialización, además de surgir la era de los totalitarismos, siendo estos el comunismo en el año 1917 con la Revolución Soviética, fascismo con Benito Mussolini en Italia y nazismo con Adolf Hitler en Alemania, razón por la cual Pío XI formula las bases del principio de subsidiaridad con el objeto de organizar y establecer los preceptos generales de la convivencia social, económica y política entre las personas y el Estado.

El principio de subsidiariedad se desarrolla con la interacción respecto de otros principios que derivan en la persona como objetivo central y su desarrollo integral, como el principio de solidaridad, el cual tiene como objetivo el compartir los bienes materiales y espirituales. La idea central de la subsidiaridad es que las funciones sociales deberían ser llevadas a cabo por la instancia más cercana y efectiva posible, y solo en caso de necesidad deberían ser asumidas por instancias superiores. Este principio ha influido en la teoría política y en el desarrollo de políticas sociales en diferentes contextos, tanto dentro como fuera de la esfera religiosa (Southo, 2010).

Según la doctrina social de la Iglesia, la subsidiariedad protege a la persona humana, a las comunidades y Estados, del peligro de perder su legítima autonomía, producto de la era de los totalitarismos. En ese contexto, la Iglesia intenta velar por la aplicación justa de este

principio, entendido como el respeto en el desarrollo e interacción de la vida social, y la protección de esos derechos en sociedades particulares y la sociedad universal.

Este principio formulado por la doctrina social de la Iglesia ha sido relacionado con otras concepciones y principios como la economía social de mercado, la misma que considera que la libre competencia asegura el bienestar y admite la intervención del Estado en supuestos específicos ante una necesidad social. Lo cual se relaciona directamente con el origen de la actividad empresarial del Estado (en adelante AEE) y por ende con el rol de la BD.

Al respecto, en cuanto a su aplicación en el Perú, la constitución del año 1979 es la primera en establecer los preceptos de la participación del Estado en la economía, desarrollando de manera sistemática el régimen económico, lo que generó que a partir de dicho momento se utilice el término de constitución económica desde una perspectiva inorgánica. Bajo la estructura planteada, el Estado era un actor relevante en cuanto a la asignación de recursos a través de la intervención en mercado y la definición de políticas públicas, siempre que dichas intervenciones se consideren esenciales para el desarrollo nacional (Kresalja, 2015).

Uno de los principales directores de los postulados del régimen económico de la constitución del año 1979, fue Ernesto Salazar Grundy. En ese contexto, define cuatro postulados que constituyen las bases generales del régimen económico y financiero de la citada constitución, siendo el primer postulado el pluralismo económico, definido como la coexistencia de diversas formas de propiedad y empresa en armonía con la economía social de mercado. Como segundo postulado se estableció la planificación democrática, definida como la gerencia del bien común establecida con prioridades y metas respetando el orden político y social. Como tercer postulado, se estableció la iniciativa libre, en resguardo de las libertades personales y la iniciativa económica. Finalmente, se establece el rol promotor del Estado, entendido desde el fin político y económico, permitiendo al Estado ejercer su función de “promoción” de tres formas: (i) estimular, (ii) cooperar y (iii) hacer³⁴ (Salazar, 1979).

En cuanto al régimen económico de la constitución de 1993, se estableció bajo tres preceptos fundamentales señalados por el Tribunal Constitucional en el año 2003³⁵, siendo

³⁴ Según lo establecido en la Constitución de 1979: en el Artículo 111° y 113°. Para mayor detalle revisar el siguiente enlace: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf

³⁵ Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N°00008-2003-AI/TC Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001. 11 de noviembre. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/derecho/cicaj/2019/06/10160315/citas-y-referencias-con-normas-apa.pdf>

el primero el principio del “Bienestar social”, referido a generación de trabajo digno, distribución justa del ingreso y empleos productivos. Como segundo precepto, define el “Libre Mercado”, lo que implica la protección de la propiedad, la libre iniciativa, libre competencia y finalmente el tercer precepto constituido como un “Estado subsidiario y solidario”, referido a las actuaciones o acciones del Estado sean ejecutadas de manera auxiliar, complementaria y temporal. (Exp. N°0008-2003-AI, 11/11/03, P, FJ. 22)

Asimismo, se estableció una participación del Estado más restrictiva, reduciendo la participación del Estado a lo establecido en el Artículo 60° de la Constitución vigente, referido al pluralismo económico y que define lo siguiente: “El Estado solo puede realizar actividad empresarial de manera subsidiaria mediante una autorización otorgada por ley expresa”, ello fundamentado en interés público o de manifiesta conveniencia nacional (Kresalja, 2015).

En ese aspecto, también se establece que la actividad empresarial pública o privada recibirán el mismo tratamiento legal, lo que quiere decir es que no tendrá ninguna ventaja sobre este, volviendo a la dicotomía antes mencionada, cuando lo mejor para el mercado y para el bienestar de la sociedad sería la actuación en armonía entre lo público y lo privado en beneficio del interés general, no es uno contra el otro.

Sin embargo, considero que la constitución no puede surgir en torno a las reglas del mercado sin considerar el componente social, ya que el mercado no es perfecto y no siempre asignará los recursos de manera eficiente sobre todo si todos los agentes privados buscan rentabilidad y ganancias en su actividad económica.

1.7. Marco teórico de la investigación

Después de presentados los conceptos a partir de los desarrollos de literatura, conceptos y doctrina, así como el contexto de la BD en el mundo; sostenemos que las instituciones financieras estatales en Perú, que realizan funciones de BD y que según su naturaleza jurídica de creación se encuentran bajo este ecosistema – no de manera expresa – se encuentran establecidas de manera incorrecta en sus marcos normativos, ya que si bien podemos encuadrarlas respecto de las instituciones que conforman el ecosistema a nivel doctrinal, esto no está correctamente plasmado en sus normas jurídicas institucionales y no existe uniformidad en su marco normativo aplicable.

En ese sentido, se plantea además, que las empresas estatales del sector financiero que conforman el ecosistema peruano de la BD analizadas en este trabajo persiguen objetivos que carecen de integración, lo que en algunos casos resulta en una duplicidad de esfuerzos, falta de aprovechamiento de sinergias potenciales, y principalmente en la limitación de la ejecución efectiva de su rol como banco de desarrollo debido a la desorganización de su marco normativo institucional por la falta de definición y estandarización de las entidades que forman parte de la BD con respecto a la AEE y su participación como entidad del sistema financiero.

Por ejemplo, observamos que la evolución del marco normativo aplicable a las IDB peruanas Agrobanco, COFIDE y Fondo MIVIVIENDA, han tenido un desarrollo desorganizado y no uniforme, utilizando distintos criterios para cada una de ellas, incluso en cuanto a la aplicación de la regulación dictada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

A continuación, se desarrolla una tabla con la evolución de la estructura normativa de las IDB peruanas organizadas en tres periodos:

PRIMER PERIODO

EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA BANCA DE DESARROLLO PERUANA PERIODO: 1970 - 1999			
AÑO	NORMA	OBJETO	INSTITUCIÓN
1971	Decreto Ley N° 18807	Crea a COFIDE como empresa pública adscrita al sector economía autorizado a captar ahorro del público.	COFIDE
1981	Decreto Legislativo N° 206	Modifica el objeto social, señalando como su finalidad la de contribuir al desarrollo integral del país mediante la captación de ahorro e intermediación financiera en concordancia con las políticas y planes que establezca el Estado.	COFIDE
1991	Ley N° 25382	Califica a COFIDE como intermediario financiero señalando que se abocará a sectores desatendidos.	COFIDE
1992	Decreto Ley N° 25694	Establece la prohibición expresa de captar depósitos del público y otorgar facilidades crediticias por cuenta propia a personas naturales o jurídicas no calificadas como intermediario financiero.	COFIDE
1998	Ley N° 26912	Ley del Fondo MIVIVIENDA. con el objeto promover el acceso de la población a la vivienda social.	FONDO MIVIVIENDA

**Tabla 3: Evolución del marco normativo aplicable a la BD peruana
PERIODO: 1970 - 1999**

SEGUNDO PERIODO

EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA BANCA DE DESARROLLO PERUANA PERIODO: 2000 - 2009			
2001	Ley N° 27603	Crea al Agrobanco, como persona jurídica de derecho privado y de capital mixto.	AGROBANCO
2005	Ley N° 28579	Ley de conversión del Fondo MIVIVIENDA a sociedad anónima.	FONDO MIVIVIENDA
		Las disposiciones establecidas en la Ley N° 26702 son de aplicación supletoria para COFIDE y el Fondo MIVIVIENDA S.A.	COFIDE/ FONDO MIVIVIENDA
		El Estado no participa en el sistema financiero nacional, salvo las inversiones que posee en COFIDE, Agrobanco y MIVIVIENDA.	
		Autoriza al Agrobanco a realizar todas las operaciones del Artículo N° 221 de la Ley N° 26702.	AGROBANCO
2006	Resolución SBS N° 980-2006	Establece las disposiciones aplicables al Fondo MIVIVIENDA S.A. a nivel regulatorio. Señala que esta empresa no está contemplada en el artículo 16° de la Ley N° 26702.	FONDO MIVIVIENDA
2007	Ley N° 29064	Define a Agrobanco como una empresa integrante del sistema financiero nacional de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 60 y 88 de la Constitución.	AGROBANCO
2008	Decreto de Urgencia N° 007-2008	Establece la posibilidad de participación en el accionariado de capital privado no pudiendo exceder del 49% del capital social.	AGROBANCO

Tabla 4: Evolución del marco normativo aplicable a la BD peruana

PERIODO: 2000 - 2009

TERCER PERIODO

EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA BANCA DE DESARROLLO PERUANA PERIODO: 2010 - 2023			
2017	Decreto Supremo N° 113-2017-EF	Mediante la cual se establecen parámetros de asunción del riesgo en la participación de COFIDE en la financiación de proyectos hasta por la suma del 50% de manera excepcional.	COFIDE
2018	Ley N° 30893	Faculta a Agrobanco a otorgar créditos directos, en el marco del rol subsidiario del Estado y el cumplimiento del principio de la sostenibilidad financiera, y modifica la composición del Directorio, incluyendo un director independiente.	AGROBANCO

Tabla 5: Evolución del marco normativo aplicable a la BD peruana

PERIODO: 2010 - 2023

Fuente: Elaboración propia

Capítulo II: Perspectiva de la banca de desarrollo en el Perú y Latinoamérica

En este capítulo, abordaremos los orígenes y las normas aplicables a la BD en el Perú, así como en algunos países de Latinoamérica. Por otro lado, realizaremos una comparación con la estructura de la BD de México y Colombia con la finalidad de extraer los mejores estándares y establecerlas en nuestro ordenamiento jurídico con el objeto de coadyuvar a un ejercicio efectivo y eficiente del rol de la BD en nuestro país.

2.1. La banca de desarrollo en el Perú

2.1.1. Evolución histórica

En un contexto de inestabilidad e incertidumbre en la economía, debido a la devaluación de la Libra peruana producida por la Gran Depresión de 1929, el presidente Augusto B. Leguía, al señor Edwin Kemmerer con la finalidad de reestructurar el sistema tributario y financiero del país. Algunas de las medidas instauradas producto de la misión fueron la creación del Banco Central de Reserva, la promulgación de la Ley del Sistema Financiero Peruano, aprobada por Decreto Ley N° 7159, y se abren el Banco Central Hipotecario, el Banco Intermediario del Perú, la Caja Nacional de Ahorro y el Banco de Crédito Agrícola, instaurando entre otras medidas el inicio de la denominada banca de fomento. (Álvarez, 1985)

La banca de fomento en el Perú inicia con la creación del Banco Central Hipotecario, mediante Ley N° 6126 el 25 de junio del mismo año, siendo la primera IBD, constituida bajo la forma de empresa con participación estatal en el país que pertenece a la AEE. Posteriormente, se crearon los bancos para los sectores agropecuario, industrial y minero, en los años 1931, 1933, y 1935, respectivamente. (Dancourt y Jimenez, 2017)

En este contexto, la AEE no se encontraba definida y tampoco tenía una gran participación en la economía del país hasta los años 70 con la llegada del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del General Juan Velasco Alvarado, cuya ideología nacionalista tenía correlato en sus objetivos, propugnando la reducción de la intervención externa con la finalidad de lograr justicia social.

Durante el gobierno de Velazco desde 1968 y hasta su caída en el año 1975, la participación del Estado en la actividad empresarial se ve incrementada con la creación de diversas empresas estatales, expandiendo así su rol en la economía. Dentro de ese grupo de empresas se enfatizó la participación de la banca estatal de fomento. Sin embargo, debido a la inestabilidad política, la falta de definición de la política empresarial del Estado y su ineficiencia en gestión empresarial creó una visión negativa respecto a la actuación del Estado en la actividad empresarial y en consecuencia a la BD.

En nuestro país no existe un esquema jurídico estructurado a nivel normativo o de política pública que establezca la naturaleza jurídica de la BD o que defina el marco de acción con relación a los objetivos de la BD, ya que solo se considera lo que no está habilitado a hacer desde la perspectiva de la AEE, considerando la visión restrictiva referida al principio de subsidiaridad.

Lo que, si existe y se encuentra definido a partir del año 1975, es la normativa a cerca de la AEE, la misma que establece sin realizar distinción alguna entre la naturaleza de la empresa y la forma de participación en esta.

Actualmente, la AEE se rige por el Decreto Legislativo N°1031 y su respectivo reglamento, los cuales establecen la forma de participación del Estado a través de tres tipos de empresas Estatales: (i) las de accionariado único, en la que la totalidad de la titularidad de acciones son de FONAFE, (ii) las de accionariado privado en las que además de las acciones de titularidad de FONAFE, existen otros accionistas privados y (iii) las empresas del Estado con potestades públicas otorgadas en su ley de creación ya que brindan un servicio público directo a la población. En el citado cuerpo normativo también se establece la forma de organización interna de las empresas, la política de gestión de accionistas, los preceptos de gobierno corporativo, la aprobación de sus presupuestos, así como la definición de sus recursos.

2.1.2. Estructura de la banca de desarrollo

Habiendo explicado el contexto en el que surgen las instituciones financieras de propiedad estatal que pertenecen a la BD (originándose como banca de fomento) en el Perú, definimos que actualmente existen tres entidades que se clasifican

como empresas públicas financieras (EPF) de derecho privado que tienen la naturaleza y objetivos de BD en sus mandatos de creación.

Estas entidades financieras forman parte de la AEE, cuyo principal accionista en representación del Estado es el Fondo Nacional de Financiamiento Empresarial (en adelante, FONAFE), de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1031 y su respectivo reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 176-2010-EF, siendo las siguientes:

a. **Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (en adelante, COFIDE)**

Creada el 18 de marzo del año 1971, mediante el Decreto Ley N° 18807, durante la dictadura del General Velazco Alvarado con la finalidad de impulsar la actividad empresarial en el país a través del apoyo financiero generando la promoción de la industrialización en el país.

COFIDE, es el único banco de desarrollo establecido en la legislación peruana, organizado bajo una sociedad anónima³⁶, y clasificado como una empresa pública financiera de derecho privado, ya que posee un accionista minoritario privado que es la Corporación Andina de Fomento.

COFIDE, tiene como accionista mayoritario al Fondo Nacional de Financiamiento Empresarial (en adelante "FONAFE") quien a su vez representa a todo el holding empresarial del Estado, de conformidad con lo establecido por su ley de creación, Ley N°27170 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N°072-2000-EF.

Además, COFIDE conforme lo establece su estatuto se dedica a generar fomento en sectores productivos, contribuyendo al desarrollo integral del país, mediante la captación de fondos en el mercado de capitales e intermediación financiera³⁷ para la promoción y

³⁶ Conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 206, modificado por la Ley N°25382 y el Decreto Ley N°25694.

³⁷ La intermediación financiera indirecta para efectos del presente trabajo de investigación se refiere al proceso mediante el cual los fondos fluyen de los ahorradores o inversionistas hacia los prestatarios a través de intermediarios financieros como bancos y otras instituciones financieras. En este caso, los intermediarios financieros actúan como intermediarios entre las partes que desean invertir o ahorrar (superávit de fondos) y aquellas que necesitan financiamiento (déficit de fondos). En el contexto de la intermediación financiera indirecta, esta puede ser realizada a través de: (i) **Captación de Fondos:** Los ahorradores depositan sus fondos en instituciones financieras, como bancos, compañías de seguros o fondos mutuos; (ii) **Concesión de Préstamos e Inversiones;** (iii) **Riesgo y Diversificación:** Los intermediarios financieros gestionan el riesgo al diversificar los fondos captados en una variedad de activos. Esto ayuda a reducir la exposición a riesgos específicos y mejora la estabilidad de la institución financiera; (iv) **Generación de Ingresos:** obtienen ingresos al cobrar tasas de interés más altas a los prestatarios que las tasas de interés que pagan a los ahorradores. La diferencia entre estas tasas, conocida como margen de intermediación, constituye una fuente de ingresos para las instituciones financieras; y la (v) **Facilitación de Transacciones:** proporcionando servicios financieros como cuentas de ahorro, cuentas corrientes y otros instrumentos financieros.

financiamiento de inversiones productivas y de infraestructura pública y privada a nivel nacional. Asimismo, dentro de sus operaciones permitidas tiene la facultad de ser fiduciario, con lo cual se ha convertido en el principal aliado del Estado en la administración de fideicomisos públicos que desarrollan programas de reactivación económica y de incentivo a sector que necesitan ser fomentados³⁸.

Adicionalmente, funciona estructuralmente como banco de segundo piso, lo que implica que no puede realizar operaciones de manera directa, sin la participación de un intermediario financiero, aunque inicialmente se constituyera como un banco con operaciones de primer piso. A continuación, se describen algunas de las funciones específicas de COFIDE:

- (i) **Financiamiento de proyectos de infraestructura:** proporciona recursos financieros para el desarrollo de proyectos en áreas estratégicas como infraestructura, energía, agroindustria, turismo, manufactura, entre otros. Estos proyectos contribuyen al crecimiento económico del país y a la generación de empleo, tales como el financiamiento a través de contratos de canalización o convenios de participación a través de un intermediario financiero respecto de los proyectos de infraestructura de Terminal Portuario Paracas, Autopista del Norte, Aeropuertos del Perú entre otros proyectos.
- (ii) **Estímulo a la inversión privada:** trabaja en colaboración con el sector privado para financiar proyectos que impulsen la inversión y la competitividad empresarial. Facilita el acceso a recursos financieros a través de distintos instrumentos, fomentando así el desarrollo de nuevas empresas y la expansión de las existentes, participando en el otorgamiento de líneas de financiamiento a intermediarios financieros en el marco de programas de fomento de empresas tales como el FAE MYPE, Fondo CRECER, entre otros.
- (iii) **Apoyo a la exportación:** COFIDE desempeña un papel importante en el respaldo a las actividades de exportación. Proporciona financiamiento a empresas exportadoras y participa

³⁸ Para más información, revisar el Estatuto vigente en el siguiente enlace: <https://www.cofide.com.pe/COFIDE/uploads/medios/ESTATUTO-Dic-2023-Inscrip-mayo-2024.pdf>

en programas destinados a fortalecer la presencia de productos peruanos en mercados internacionales, como lo fue el programa SEPYMEX.

- (iv) **Desarrollo regional:** La entidad trabaja en la ejecución de proyectos que buscan impulsar el desarrollo en diferentes regiones del país. Esto puede incluir proyectos de infraestructura, turismo, agroindustria u otros sectores clave para el desarrollo regional.
- (v) **Participación en el mercado de capitales:** COFIDE tiene un rol en el mercado de capitales peruano, facilitando el acceso de empresas a instrumentos financieros como bonos y acciones. Esto contribuye a diversificar las fuentes de financiamiento para las empresas.
- (vi) **Asesoramiento técnico y financiero:** Además de proveer financiamiento, brinda asesoramiento técnico y financiero a empresas y proyectos. Este apoyo puede incluir estudios de factibilidad, evaluación de riesgos, asesoría para la estructuración financiera de proyectos, así como los servicios brindados por el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) el cual asesora a miles de emprendedores a nivel nacional con la finalidad de combatir la informalidad en el país.
- (vii) **Inclusión financiera:** En cuanto a este punto, realiza esfuerzos conjuntos con otras entidades tanto públicas como privadas con la finalidad de reducir las brechas en este punto, tanto con la SBS, las capacitaciones del CDE, multilaterales y principalmente con el Programa PRIDER, a través de las UNICAS. El mismo que en este año ha tomado gran relevancia y el Estado lo ha tomado como un programa a gran escala mediante la creación de un fondo que ha sido denominado FIDER, Fondo Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural, el cual tiene como objeto financiar la creación de las UNICAS, bajo el Programa PRIDER y su metodología de intervención, asesoramiento y alfabetización financiera.

En resumen, COFIDE actúa como un banco de desarrollo, ejecutando sus funciones mediante operaciones de segundo piso, impulsando el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en el Perú, financiando

proyectos estratégicos y colaborando con el sector privado para fortalecer la inversión y la competitividad empresarial.

b. **Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (en adelante Fondo MIVIVIENDA)**

Posteriormente y con el apoyo de COFIDE para el impulso de sus actividades, en el año 1998, se creó el Fondo MIVIVIENDA mediante la Ley N° 26912, luego en el año 2006, mediante la promulgación de la Ley de Conversión, Ley N° 28579, esta entidad fue transformada en una sociedad anónima que formaría parte del holding empresarial de FONAFE.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 024-2005-VIVIENDA, es clasificada como una empresa pública de derecho privado pero adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con la finalidad de articular las políticas públicas de este sector.

Esta IBD califica dentro del ecosistema de la BD como un “fondo creado con un fin específico con personalidad jurídica propia”, ya que su finalidad es la de: (i) promover el financiamiento para la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas de interés social.

Asimismo, el Fondo MIVIVIENDA, gestiona varios programas y productos diseñados para facilitar el acceso a la vivienda propia, entre los cuales se incluye:

- (i) **Techo Propio:** Este programa está dirigido a familias de bajos ingresos y ofrece subsidios y financiamiento preferencial para la adquisición, construcción, mejora o ampliación de viviendas.
- (ii) **Mi Construcción:** Este programa está diseñado para aquellos que desean construir su propia vivienda. Proporciona financiamiento y apoyo técnico para la construcción de la vivienda.
- (iii) **Compra Tu Terreno:** Dirigido a personas que desean adquirir un terreno para construir su vivienda, este programa ofrecía financiamiento con condiciones preferenciales.

- (iv) **Mi Casa Más:** Orientado a facilitar el acceso a la vivienda para aquellos que buscan adquirir su primera vivienda. Ofrece financiamiento y condiciones especiales para grupos familiares que cumplen con ciertos requisitos.

c. Banco Agropecuario S.A. (Agrobanco)

Agrobanco desde su creación fue definida como una institución bancaria de apoyo financiero a los pequeños productores agropecuarios del Perú, y bajo el esquema de BD, se identifica como un banco público de desarrollo.

Esta entidad, fue creada el 20 de diciembre del año 2001, con la promulgación de la ley N° 27603, caracterizada en su visión como Banco de Desarrollo Rural, establecida como una empresa pública de derecho privado bajo el ámbito de FONAFE, y se encuentra organizada como una sociedad anónima.

El Agrobanco es el principal instrumento de apoyo financiero del Estado para el desarrollo sostenido y permanente del sector agropecuario, ya que tiene como principal objetivo financiar la producción en el agro, la ganadería, la acuicultura, la forestación y actividades de transformación y comercialización de productos del sector agropecuario. Algunas de las funciones clave del Agrobanco incluyen:

- (i) **Financiamiento agrario:** Proporciona créditos y financiamiento a los agricultores, ganaderos y agroindustriales para apoyar sus actividades productivas. Esto puede incluir préstamos para la adquisición de insumos, maquinaria, equipos, infraestructura agrícola, entre otros.
- (ii) **Desarrollo de la agroindustria:** Contribuye al desarrollo del sector agroindustrial mediante el financiamiento de proyectos que buscan mejorar la productividad y competitividad de las empresas agroindustriales. Esto puede abarcar desde la producción hasta la comercialización de productos agropecuarios.
- (iii) **Programas específicos:** Implementa programas específicos destinados a sectores particulares dentro de la agricultura y la

agroindustria. Estos programas pueden tener en cuenta las necesidades y características específicas de ciertos grupos de productores.

- (iv) **Asesoramiento técnico y financiero:** Ofrece asesoramiento técnico y financiero a los clientes para mejorar la gestión de sus actividades agrícolas o agroindustriales. Este apoyo puede incluir la evaluación de proyectos, la identificación de oportunidades de mejora y la gestión eficiente de recursos.
- (v) **Promoción de la inclusión financiera:** Trabaja para promover la inclusión financiera en el sector agrario, facilitando el acceso a servicios financieros a agricultores y agroindustriales que pueden enfrentar dificultades para obtener financiamiento en otros lugares.
- (vi) **Participación en proyectos de desarrollo rural:** Puede participar en proyectos más amplios de desarrollo rural, colaborando con otras entidades y organismos gubernamentales para abordar desafíos y oportunidades en las zonas rurales.
- (vii) **Apoyo a la seguridad alimentaria:** Contribuye al fortalecimiento de la seguridad alimentaria en el país, apoyando la producción agrícola y la cadena de suministro de alimentos.

d. Fideicomisos públicos y fondos

Por otro lado, además de las empresas del Estado, clasificadas como empresas públicas financieras y que pertenecen a la BD, también tenemos otras entidades e instituciones que según la definición planteada en el presente trabajo de investigación también conforman la BD peruana, siendo los siguientes:

- (i) Los fideicomisos públicos, son aquellos fideicomisos creados por ley con recursos públicos o recursos obtenidos de un préstamo con una multilateral con la finalidad de crear un programa de financiamiento o de incentivo respecto de un sector económico con objetivos de generación de desarrollo o impulso de un sector, teniendo como fiduciario a una empresa del Estado constituida como IBD, administrando el programa y los recursos transferidos al patrimonio fideicometido. En el caso peruano, esta función ha venido siendo ejecutada en los últimos años por la Corporación

Financiera de Desarrollo S. A. dependiendo del caso, a través de la transferencia directa de los recursos al patrimonio fideicometido o si se trata de un préstamo multilateral con garantía soberana a través de un contrato de traspaso de recursos.

Entre estos fideicomisos, constituidos por ley, se encuentran el Fideicomiso Reactiva Perú, FAE Mype, FAE Agro, FAE Texco, FAE Turismo, Bionegocios, Vehículos Eléctricos, Mujeres Emprendedoras, entre otros que han venido ejecutándose en los últimos años.

- (ii) Adicionalmente, se han creado fondos a través de fideicomisos con los mismos objetivos señalados en la definición de fideicomisos públicos, los que también forman parte de la BD peruana. Algunos de estos fondos constituidos son:

▪ **Fondo Mipyme Emprendedor**

Este fondo se creó mediante la Ley N° 30230, cuyo objetivo principal es apoyar el desarrollo productivo y productividad de las micro y pequeñas empresas (Mipyme), así como fomentar los emprendimientos innovadores de alto impacto. Todo ello mediante la creación de instrumentos financieros y no financieros para difusión y transferencia tecnológica, innovación empresarial y cadenas productivas con la suscripción de convenios de financiamiento para la canalización de recursos a las empresas aprobadas por la Secretaría técnica del fondo que evalúa a los postulantes respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento del fondo.

El Fondo MIPYME Emprendedor cuenta con diversos programas desde su creación, entre los cuales tenemos el Programa de Capital Semilla, centrado en la atención de Startups; el Programa de Apoyo a Clúster, el cual tiene como foco de acción el apoyo a cadenas productivas en determinadas zonas geográficas; entre otros programas que

han coadyuvado al desarrollo de las Mipyme a nivel nacional.

- **Fondo de Desarrollo de la Microempresa – FONDEMI**

Creado con la finalidad de otorgar préstamos de capital de trabajo a través del otorgamiento de líneas a instituciones del sistema financiero peruano (IFIS) y brindar asesoría empresarial a las medianas y pequeñas empresas (MYPE) con el objetivo contribuir a la reducción de la informalidad.

Los recursos para el otorgamiento de las líneas a los intermediarios financieros provienen del Ministerio de la Producción y son canalizados por COFIDE siempre que, las entidades financieras sean consideradas elegibles al cumplir con los requisitos establecidos en el respectivo reglamento y que éstas sean especializadas en atender créditos a Mypes tales como cajas municipales, rurales, financieras e incluso ONG.

Por otro lado, en este trabajo se ha considerado como una de las IBD peruanas al Fondo FOGAPI, el cual ha sido constituido bajo la forma asociativa de una fundación sin finales de lucro, denominada “Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria”, a fin de promover y asesorar el desarrollo de las Pymes, mediante operaciones de afianzamiento que les permita acceder a créditos; así como participar en procedimientos de contrataciones del Estado.

- FOGAPI, fue fundada el 24 de noviembre de 1979, en sus inicios por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica - *deutsche Gesellschaft fur technische Zusammenarbeit* (GTZ), quien buscó la cooperación de actores nacionales para el apoyo y fomento de esta entidad. Cabe precisar, que esta entidad se encuentra bajo el ámbito de supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros a partir de la

emisión de la Circular N° FOGAPI-001-98³⁹, con lo cual se adecuó a lo regulado por Ley N° 26702.

2.1.3. Normas aplicables a la banca de desarrollo

El análisis normativo se plantea en base a las normas vigentes que resultan aplicables a las instituciones financieras estatales que pertenecen a la BD en el Perú, y por esa razón también hablaremos sobre el marco normativo referido a la AEE y el rol subsidiario del mismo en la economía peruana, siendo las reglas que se definen a continuación:

a. Constitución

- El principio de Subsidiaridad definido en el artículo 60° de la Constitución

Este principio surge como consecuencia del incremento de la intervención Estatal producida durante el gobierno revolucionario del General Velazco Alvarado a partir del año 1968, estableciéndose juntas especiales que definen medidas para frenar los problemas generados por la falta de regulación, políticas y gestión empresarial para administrar estas empresas. (Kresalja, 2015)

En ese contexto, el régimen económico es establecido a partir de la Constitución del año 1979 en la que se incorporan reglas de funcionamiento de la economía basándose en un modelo de Estado Social, lo que permitía una mayor flexibilidad en cuanto a la actuación subsidiaria del Estado ante la necesidad de su intervención.

En la actual Constitución, siendo esta la promulgada por el gobierno de Alberto Fujimori, el régimen económico se encuentra establecido en el Título III, estableciéndose derechos, principios y deberes que se deben aplicar en las

³⁹ Para más información revisar la Circular en el siguiente enlace: https://intranet2.sbs.gob.pe/intranet/INT_CN/DV_INT_CN/229/v1.0/Adjuntos/fogapi001-1998.c.pdf

relaciones que se pueden dar entre Estado y mercado respecto de su actuación subsidiaria⁴⁰ basados en una economía social de mercado, conforme a lo regulado en el artículo 58°, 59° y 60° de la Constitución peruana del año 1993.

Con respecto al primer postulado referido a la economía social de mercado, el Tribunal Constitucional, ha definido que se caracteriza por tres elementos fundamentales, el primero referido al “Bienestar social”, lo que implica la generación de empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso. Como segundo elemento establece el Libre Mercado, lo que implica el respeto de la propiedad, la “libre iniciativa” y una “libre competencia” que implica a la vez el combatir los monopolios y oligopolios. Finalmente, el tercer componente es el establecimiento de un Estado subsidiario y solidario, de forma que las actividades estatales directas sean excepcionales, auxiliares, complementarias y temporales ante una necesidad con fin social e interés público. (Const., 1993, Art. 58)

El principio de subsidiaridad⁴¹ se constituye en uno de los elementos más importantes para la preservación del Estado democrático de derecho, que prescribe la armonía entre la descentralización institucional y la autonomía de lo social. Definido como una herramienta útil para lograr la pacificación social o la resolución de conflictos y el equilibrio entre lo público y lo privado en el ordenamiento jurídico. (Exp. N°0008-2003-AI, 11/11/03, P, FJ. 22)

⁴⁰ “4.6 La actuación subsidiaria del Estado en la economía.

19. Este principio puede concebirse en dos sentidos: vertical y horizontal. La subsidiariedad vertical se refiere a la relación existente entre un ordenamiento mayor -que puede ser una organización nacional o central- y un ordenamiento menor -que pueden ser las organizaciones locales o regionales-, según la cual el primero de ellos sólo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-social. Por su parte, la subsidiariedad horizontal está referida a la relación existente entre el Estado y la ciudadanía, en la cual el cuerpo político, respetando la autonomía y la libre determinación de los individuos, reduce la intervención pública a lo esencial. A través de ambos sentidos, el principio de subsidiariedad se constituye en un elemento de vital importancia para el Estado democrático de derecho, ubicándose entre la esfera de la descentralización institucional y la autonomía de lo social, en cuanto principio que inspira un proceso de socialización de los poderes públicos. Consecuentemente, el principio de subsidiariedad surge en el constitucionalismo moderno como una técnica decididamente útil para lograr la pacificación social o la resolución de los conflictos mediante el respeto absoluto de los derechos y libertades individuales, y tiene como fin la reestructuración del equilibrio entre lo público y lo privado según una adecuada flexibilización que acentúa la concepción democrática del ordenamiento estatal”. (Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 11 de noviembre de 2003, Exp. N° 0008-2003-AI/TC)

⁴¹ Principio de subsidiariedad, más que un mecanismo de defensa contra, el Estado, resulta ser un instrumento para la conciliación de conflictos; no se funda en una concepción “o positiva” de la relación entre Estado y sociedad, sino en una visión “integradora” y “consensual» del cuerpo social, cuyas partes, mediante vínculos de tipo subsidiario, se recomponen armónicamente en un proceso que gradualmente desciende desde el individuo hasta el Estado a través de las formaciones sociales intermedias. (Exp. N°0008-2003-AI, 11/11/03, P, FJ. 22)

El Artículo 60° de la constitución actual, señala expresamente los requisitos que deben cumplirse para sustentar la participación del Estado como actividad subsidiaria, bajo los siguientes parámetros (Const., 1993, Art. 60°):

- (i) **La necesidad de ley expresa:** Las empresas de la AEE, necesitan tener un marco legal habilitante que defina claramente su actuación. Es decir, son creadas por ley y establecen los parámetros de su actuación.
- (ii) **Principio de Subsidiariedad del Estado:** En este punto se debe establecer la realización de una actividad subsidiaria por parte del Estado ante la deficiente o nula asignación de recursos por parte de la actividad privada que para el caso de la BD es realizada con fines netamente sociales y en armonía con los preceptos de la Economía social de mercado, la libre iniciativa privada y la libertad de empresa.
- (iii) **Actividad empresarial involucre un alto interés público o manifiesta conveniencia nacional:** Con respecto a las empresas públicas financieras que conforman la BD, debido a su naturaleza tienen inmerso el interés público y la manifiesta conveniencia nacional en su actuar. Es decir, su razón de ser y el rol que ejercen se debe a ello, al bienestar general de la población para satisfacer sus necesidades en cumplimiento de lo establecido en la constitución relacionado a la dignidad humana y el respeto de los derechos fundamentales.

b. **Normas que rigen la Actividad Empresarial del Estado**⁴²

- Ley N° 27171, Ley de creación del Fondo Nacional de Financiamiento Empresarial - FONAFE:

La Ley N° 27171 en Perú establece la creación del Fondo Nacional de Financiamiento Empresarial (FONAFE) en el año 1999, constituyéndose como el representante del Estado en la

⁴² Mediante la Ley 24948 (1988) se reguló la actividad empresarial del Estado. Esta norma fue modificada por la Ley que creó el FONAFE, y derogada por el Decreto Legislativo N° 1031.

titularidad de las acciones de todas las empresas públicas que conforman el Holding Empresarial del Estado y se encarga de dirigir la gestión empresarial del Estado.

La constitución de esta empresa pública surge en respuesta a la política de Estado respecto a la necesidad de tener una institución que lidere el sector empresarial⁴³, con la finalidad de articular los fines de las empresas públicas con estrategias y acciones unificadas y en concordancia a las políticas públicas del Estado y los sectores a los que estén adscritas con la finalidad de contribuir al bienestar y desarrollo del país (Ley N° 27171, 1999).

En conclusión, actúa como un organismo central de supervisión y gestión financiera para las empresas estatales en Perú. Su papel abarca desde la definición de políticas hasta la aprobación y gestión de recursos financieros, lo que refleja su importancia en la planificación y ejecución de la AEE en el país.

- Decreto Legislativo N° 1031 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 176-2010-EF

El 24 de junio de 2008, el gobierno publicó el Decreto Legislativo 1031, Ley que promueve la eficiencia en la AEE, con la finalidad de fortalecer la eficiencia de la AEE en concordancia con los principios de eficiencia, transparencia y buen gobierno corporativo, basados en un sistema de control adecuado y de transparencia en su gestión. (Decreto Legislativo N°1031, 2008)

En cuanto a su ámbito de aplicación, repite los preceptos establecidos a nivel constitucional, referidos a que la AEE se desarrolla en forma subsidiaria, debe ser autorizada por Ley y bajo el sustento de ser de “alto interés público o manifiesta conveniencia nacional” en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada (Kresalja, 2015).

⁴³ Ver rubros y empresas que pertenecen a la actividad empresarial del Estado bajo el ámbito de la Corporación FONAFE:
https://www.fonafe.gob.pe/pw_content/organizacion/1/lmg/%C3%81mbito%20de%20operaci%C3%B3n%20de%20las%20empresas.jpg

Este cuerpo normativo, a su vez clasifica a los tipos de empresas del estado, siendo estas las de accionariado único con el 100% de acciones de propiedad del Estado, las de accionariado privado, que cuentan con accionistas minoritarios no vinculados al Estado, y las que ostentan potestades públicas. Además, precisa que el accionariado estatal minoritario en empresas privadas no constituye AEE.

- Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal⁴⁴

A partir del año 2008, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1044, se establecen las bases para considerar a la actividad empresarial no subsidiaria del Estado como acto de competencia desleal. Con lo cual, se incorpora la presunción de que toda violación al artículo 60° de la Constitución conlleva una ventaja significativa que no requiere ser probada. Esta presunción no se basa en aspectos objetivos de la actividad realizada por el Estado, ya que se basa en el sujeto de la acción (Decreto Legislativo N° 1044, 2008).

Sobre el particular, podemos encontrar en la Resolución N° 3134- 2010/SC1-Indecopi, derivada del Expediente N° 201-2008/CCD, denuncia presentada por Pollería El Rancho II E.I.R.L. contra la Universidad del Altiplano – Puno), el desarrollo de una interpretación respecto a cómo debe calificarse y determinarse si una actividad realizada por el Estado es subsidiaria y no constituye una infracción al principio constitucional. Esta línea de interpretación ha tenido diversos comentarios y posiciones, desde su nacimiento ya que, no es analizada desde la perspectiva objetiva de la acción y sus efectos en el proceso competitivo en la economía nacional.

⁴⁴ De conformidad con lo establecido en el numeral 3, del artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1044, se establece lo siguiente: "La actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal con infracción al artículo 60° de la Constitución Política del Perú configura un acto de violación de normas que será determinado por las autoridades que aplican la presente Ley. En este caso, no se requerirá acreditar la adquisición de una ventaja significativa por quien desarrolle dicha actividad empresarial".

c. **Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y regulación financiera dictada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP:**

En este cuerpo normativo, se establece la no participación del Estado en el sistema financiero nacional, con excepción de las inversiones que posee en COFIDE, Agrobanco, Banco de la Nación y Fondo MIVIVIENDA. Sin embargo, no desarrolla el cumplimiento de los criterios establecidos en la Ley del sistema financiero nacional a los cuales se encuentran sujetas estas instituciones que forman parte de la BD ni que sus estatutos deben adecuarse a lo establecido en la ley.

Con respecto a las empresas públicas financieras antes mencionadas, estas se sujetan a lo establecido en la , Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros según el detalle muy superficial establecido en sus estatutos, por lo que se encuentran obligadas a cumplir la regulación dispuesta por la entidad supervisora del sistema financiero, siendo esta la Superintendencia de Banca Seguros y AFP en lo que respecta a su actuación al igual que una institución financiera privada en igualdad de condiciones de participación en el mercado.

Sin embargo, en los estatutos tanto de COFIDE, como de Agrobanco y el Fondo Mivivienda, no se establecen el tipo de entidad al que corresponden según los criterios establecidos en la Ley N° 26702, o si estas entidades constituyen una entidad financiera intermediaria autorizadas a canalizar recursos o recibir líneas de financiamiento de otra entidad del Estado que se constituya como entidad financiera para la consecución de sus fines. Esto, entre otros puntos que son importantes en su definición deben establecerse para el funcionamiento eficiente de dichas entidades y una clara, adecuada y efectiva supervisión del regulador.

2.1.4. Balance del problema de investigación

Luego del desarrollo histórico e institucional de las IBD que conforman el ecosistema de la BD en el Perú, por periodos determinados bajo contextos políticos e históricos distintos, se concluye que como resultado de la deficiencia en el diseño normativo originado por su desarrollo desorganizado y la falta de adaptación al contexto actual de la función que tiene una IBD en un país, ninguna de estas instituciones financieras de desarrollo resulta ser banco de desarrollo estatal con un ejercicio efectivo de su rol.

La deficiencia en el diseño normativo del marco legal de las IBD originadas antes de la promulgación de la normativa referida a la AEE, genera opiniones divergentes e interpretaciones con sesgo de posiciones políticas en su marco de actuación, lo que limita su actividad y función de BD.

Por otro lado, la deficiencia en el diseño normativo, causada por la emisión desorganizada del marco también genera trato discriminatorio entre la normativa generada entre una entidad y otra, por ejemplo para el caso del marco normativo institucional aplicable a Agrobanco, este se encuentra con un mayor grado de actualización en criterios y requisitos constitucionales, se indica expresamente lo señalado en el Artículo 60° de la constitución, se le reconoce como parte de la clasificación efectuada en el Artículo 16° de la Ley N° 26702, como un banco que forma parte del sistema financiero nacional y en calidad de intermediario financiero.

A diferencia del Fondo MIVIVIENDA, el cual no es reconocido como intermediario financiero, ni como una de las entidades señaladas en el Art. 16° de la Ley N° 26702, tampoco como una institución que forma parte de la BD. Solo se le regula como una sociedad anónima que forma parte de la AEE, bajo la nomenclatura de “Fondo”.

Para el caso de COFIDE, la historia es distinta ya que respecto a esta entidad no tiene establecido tampoco que clasificación tiene en su norma institucional. Si embargo, en el Artículo 7°, se señala a COFIDE como “banco de segundo piso” integrante del sistema financiero.

Por lo antes señalado, el presente trabajo considera pertinente realizar una reforma normativa institucional a cada una de estas instituciones, con la finalidad de uniformizar los criterios aplicables para la BD, lo que evitaría la divergencia de interpretaciones y posiciones respecto al rol que tienen y el margen de su actuación en la economía.

2.2. La banca de desarrollo en Latinoamérica: Revisión de casos

2.2.1. El caso colombiano

a. Evolución histórica

Se origina en 1940, al constituirse el Instituto de Fomento Industrial (IFI), entidad que incluso sobrevive a las reformas de liberalización financiera efectuadas durante la década de los noventa, liberalizaciones que también tuvieron cabida en el Perú, con la privatización de las empresas públicas.

En la segunda etapa durante 1990, el ecosistema se estructuró con 5 bancos especializados con la finalidad de fomentar sectores estratégicos para el desarrollo del país, como la agricultura, infraestructura, exportaciones, entre otras, así como el apoyo a proyectos ejecutados bajo la modalidad de asociaciones público-privadas, dirigido al financiamiento de proyectos de infraestructura especializados en un enfoque de sostenibilidad y finanzas verdes.

En cuanto al rol económico, se enfocan en contrarrestar las fallas de mercado, mitigando los riesgos por la ejecución actividades económicas de innovación que requieran ser impulsadas para catalizar la economía del país, reduciendo o controlando externalidades, fomentando la oferta de crédito de largo plazo, reduciendo soluciones financieras inadecuadas e ineficientes para los sectores a los que van dirigidos.

Asimismo, propugnan el desarrollo de la inclusión financiera combatiendo el comportamiento procíclico del crédito privado reacio a la inclusión financiera, contexto similar al sistema financiero peruano en donde la constitucionalidad gira en torno al mercado, ya que su participación es cuestionada debido al principio de subsidiaridad del Estado establecido en la constitución.

Al respecto, según los presupuestos establecidos por Griffith, el funcionamiento de los bancos de desarrollo se fundamenta principalmente en contrarrestar a cinco fallas de mercado (Griffith-Jones y Ocampo, 2018):

1. *el carácter procíclico del financiamiento privado,*
2. *la poca disponibilidad de financiamiento de largo plazo,*
3. *la falta de inclusión financiera,*
4. *los riesgos asociados con las actividades de innovación y el limitado financiamiento verde, y sostenible*

b. Estructura de la banca de desarrollo colombiana

El ecosistema de la BD en Colombia, denominados bancos nacionales de desarrollo (En adelante BND) está compuesto por cinco instituciones de crédito especializadas, constituidas como sociedades anónimas de economía mixta, figura que fue tomada inicialmente por la AEE peruano modificándose luego por la de sociedades con accionariado privado y se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Este esquema fue propuesto producto de las liberalizaciones financieras de mercado ejecutadas en los años noventa, con lo cual se eliminó la función de fomento del Banco Central de Colombia y se privatizaron los bancos públicos, con excepción del Banco Agrario, conforme se detalla a continuación:

ENTIDAD		SECTOR	CREACION
IFI	Instituto de Fomento Industrial	Industria	1940
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional	Infraestructura	1982/ 2011
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial	Infra. Regional y urbana	1989
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	Agricultura	1990
BANAGRARIO	Banco Agrario de Colombia	Agricultura	1999
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior	Exportaciones	1991

Tabla 6: Estructura de la banca de desarrollo colombiana

Fuente: Revista Ensayos Sobre Política Económica; No. 88, diciembre 2018.

El sistema de la BD se diseñó con instituciones que ejecutan sus operaciones bajo la naturaleza de banca de segundo piso, mediante el canalizan sus recursos no de manera directa sino a través de instituciones financieras intermediarias, lo que en Colombia denominan servicios de redescuento.

Sin embargo, el IFI y la FDN mantuvieron, algunas funciones de primer piso como el otorgamiento de créditos directos a clientes finales y no solo a intermediarios financieros. Es así como, debido a que Bancoldex absorbió a

IFI, este también tiene la posibilidad de realizar operaciones de primer piso, pero no lo ha realizado en los últimos años, convirtiendo a la FDN en la principal entidad del sistema de BD estatal que opera en la actualidad bajo la modalidad de banca de primer piso en el sistema financiero colombiano.

Con el paso del tiempo, el sistema bancario de desarrollo de Colombia se ha ido adaptando a las necesidades de la economía y la población, con lo cual Bancoldex, Findeter, FDN, y BANAGRARIO han ido implementando fondos especiales con capital propio o con el apoyo de socios inversionistas internos o extranjeros, mientras que Finagro administra fondos de capital con los recursos del gobierno nacional colombiano, aunque planea cambiar su estrategia hacia la inversión en fondos. Adicionalmente Finagro y Bancoldex, ejecutan fondos de garantías para pymes, el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, administrado, respectivamente⁴⁵.

Es importante resaltar que estas entidades también ofrecen servicios de asistencia técnica, asesoría en estructuración de proyectos y capacitación, los mismos que forman parte de la estructura de una institución de la BD.

De otro lado, con relación a la estructura accionaria y control, las cinco instituciones financieras de desarrollo son controladas por el gobierno colombiano a través de Grupo Bicentenario S.A.S (Nación), quien es el representante del Estado y quien ostenta la titularidad de este en las empresas que pertenecen al holding empresarial del Estado colombiano.

Al respecto, Findeter y Bancóldex son controlados mayoritariamente por el Estado colombiano, pero también tienen participación de otras instituciones Estatales del sector, sumando un total de 99,7%.

Por otro lado, Finagro y FDN tienen una estructura de accionaria distinta. Para el caso de Finagro, el 78% del capital es propiedad del Estado Colombiano y de Banagrario, mientras que el resto pertenece a el Banco Davivienda y el BBVA Banco Continental, producto de la compra del Banco Cafetero y el Banco Ganadero.

⁴⁵ Ocampo, José Antonio; Arias, Paola; Torres, Juan David (2018). "La banca nacional de desarrollo en Colombia", Ensayos sobre Política Económica (ESPE), núm. 88, diciembre, DOI: 10.32468/espe.88

El caso de la FDN, el Estado colombiano controla el 67% de su capital social, ya que a lo largo del tiempo su estrategia ha sido buscar inversionistas estratégicos al banco, actualmente incluyen al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Sumitomo Mitsui (SMBC), con un 8% cada uno y a la Corporación Financiera Internacional (CFI), con un 17% de participación.

Adicionalmente, todas las instituciones que conforman el sistema de BD colombiano se encuentran adscritas a un sector bajo la organización de un ministerio en la estructura de administración estatal, lo cual los alinea con las políticas públicas del Estado, planteando una articulación ordenada con la finalidad de determinar los sectores que necesitan ser fomentados bajo un orden estratégico. Por ejemplo, en el caso de Bancóldex está adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Finagro y el Banco Agrario al Ministerio de Agricultura y Findeter y la FDN están adscritos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otra característica relevante respecto de estas instituciones es su esquema de gobernabilidad. Para el caso de Finagro, Bancóldex y Findeter el Estado nombra a los presidentes del directorio de y los demás miembros son nombrados según sus estatutos o por el presidente de la República, mientras que en la FDN, son los accionistas privados quienes nombran a sus representantes, los cuales presiden el directorio de la entidad y tienen poder de veto en decisiones fundamentales, ya que ostentan la cualidad de ser directores independientes en un esquema de buenas prácticas de gobierno corporativo.

Otro dato importante, es que desde el año 2017, los directorios de los bancos dejaron de ser presididos por los ministros del sector al que estaban adscritos con la finalidad de cumplir los estándares de buen gobierno corporativo emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

c. Marco normativo aplicable a la banca de desarrollo

El sistema financiero colombiano se rige de forma general por una serie de estatutos orgánicos, siendo el principal, siendo esta la norma madre del Sistema Financiero Colombiano, aprobado por Decreto N° 663 en el año

1990. A partir de este cuerpo normativo se establecen la regulación principal a cerca del funcionamiento del sistema financiero, así como también de las entidades que lo conforman, siempre en concordancia con los preceptos establecidos a nivel constitucional. En ese sentido, a continuación, se detallan las principales normas que regulan el sistema financiero en Colombia:

(i) Constitución

La constitución colombiana establece en sus artículos 333°, 334° y 335°, los preceptos generales sobre la dirección de la economía, la actividad financiera y bursátil, así como las reglas en las que el Estado podría intervenir en la economía.

En principio plantea como principal precepto que el Estado es el director de la economía, señalando que la actividad económica y la iniciativa privada son libres. Asimismo, respecto a la intervención del Estado, señala que este solo podrá realizarlo mediante la promulgación de una ley para cumplir con los objetivos de desarrollo en un Estado social de Derecho y en observancia del cumplimiento de los principios de sostenibilidad fiscal. Sin perjuicio de ello, señala que el gasto público social siempre será prioritario, esto para evitar que en algún punto se invoque la sostenibilidad fiscal para no cumplir con la protección efectiva de algún derecho fundamental.

(ii) Decreto 663 del año 1993

Este cuerpo normativo establece la estructura del sistema financiero colombiano, el cual está conformado por Establecimientos de crédito, Sociedades de servicios financieros, entidades aseguradoras, Sociedades de capitalización e Intermediarios de seguros y reaseguros (Decreto 663, 1993).

Para el supuesto, materia de análisis, el Estatuto clasifica a los Establecimientos de crédito de la siguiente manera: (i) Establecimientos bancarios, los cuales tienen como objetivo principal captar recursos en cuenta corriente bancaria, depósitos a la vista o a término y en general la realización de operaciones activas; (ii) Corporaciones financieras, tienen la finalidad de realizar operaciones activas de crédito con la finalidad de

fomentar la creación o reorganización de empresas en los sectores que establezcan las normas que regulan su actividad; (iii) Corporaciones de ahorro y vivienda, son aquellas que tienen como objetivo la realización de operaciones activas de crédito hipotecario a largo plazo.(iv) Compañías de financiamiento comercial, dedicadas a otorgar créditos para facilitar la comercialización de bienes y servicios; y (v) las Cooperativas financieras, que son entidades sin fines de lucro, que brindan financiamiento a sus miembros.

(iii) Ley N° 454 del año 1998

Esta ley regula la estructura y define el funcionamiento de las entidades de orden público además de los principios de la administración pública, dentro de los cuales se encuentran las empresas que forman parte de la AEE colombiano.

Además, señala que existen dos tipos de empresas en la AEE, las sociedades públicas que son las que, en su composición accionaria, los titulares son netamente entidades públicas y las sociedades de economía mixta, en las que hasta el 50% de las acciones puede ser a titularidad de una persona natural o jurídica del ámbito privado. Dentro de ese esquema, ambos tipos de sociedad se encuentran sometidos al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, que en el caso peruano corresponde al régimen de la AEE.

Las sociedades de economía mixta⁴⁶ desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial de acuerdo con lo regulado por el derecho privado y las normas del sector al que pertenecen. Adicionalmente, se establece que la propia norma de creación o autorización debe establecer el régimen jurídico de la sociedad, asimismo regula que los actos y contratos que celebren estas sociedades se someten a las disposiciones del derecho privado.

Con relación a las instituciones financieras que pertenecen a la BD, estas son sociedades comerciales calificadas como sociedades de economía

⁴⁶ Sentencia C-910/07, tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2007/C-910-07.htm#:~:text=%2C%20diciembre%2C%201998,-,%E2%80%9Cpor%20la%20cual%20se%20dictan%20normas%20sobre%20la%20organizaci%C3%B3n%20y,%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.

mixta bajo el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, ya que fueron creadas por autorización de una ley con aportes de capital estatales y también con capital privado.

(iv) Decreto Ley 2111 del año 2019

Mediante este dispositivo, se crea el conglomerado financiero, Grupo Bicentenario S.A.S (Nación) constituida como una sociedad de economía mixta de propósito⁴⁷ especial. Este conglomerado financiero se encuentra conformado por las 18 instituciones financieras estatales y que se encuentran sometidas a la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia, en virtud del mandato establecido en el artículo 331 de la Ley 1955 de 2019 y tiene como función principal fungir de matriz controlante del holding de empresas estatales que forman parte del sistema financiero colombiano como IBD (Decreto Ley 2111, 2019).

(v) Leyes orgánicas de creación

Son aquellas normas con las que se crean las empresas que forman parte de la AEE y es a través de este medio que se crean las instituciones financieras que forman parte de la BD colombiana, incluyendo en la norma el tipo de sociedad que son, la clase de establecimiento de crédito que son así como todas las operaciones autorizadas a realizar.

En base a estas normas, se definen los estatutos de cada una de estas entidades, de conformidad con lo establecido en el derecho privado y en su norma de sociedades. Asimismo, se definen las características y funcionamiento de estas, señalando expresamente el tipo de entidad que serán de conformidad con lo establecido en las normas del sistema bancario nacional, así como la aplicación de su regulación lo que define su forma de participación y funciones estableciendo si operaran bajo reglas de un banco de primer piso o segundo piso.

⁴⁷ De conformidad con lo establecido en el Artículo 4, de sus Estatutos, tiene por objeto social. Grupo Bicentenario, además de los incluidos en el Decreto Ley expedido en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República a través del artículo 331 de la Ley 1955 de 2019, controlar, gestionar, diseñar, coordinar y ejecutar las estrategias, procesos y políticas generales de propiedad de las entidades cuyas acciones pertenezcan a organismos o entidades que integren la rama ejecutiva del poder público y que ejerzan actividades sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Tomado de: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/content/conn/ConexionContent/path/Enterprise%20Libraries/GrupoBicentenario/Normativa/Estatutos%20Grupo%20Bicentenario%202021.pdf>

También señalan, los supuestos de excepcionales permitidos en su marco de actuación, es decir las situaciones específicas en los que podrían realizar sus funciones como operaciones de primer piso, como en el caso de BANCOLDEX. Lo que otorga claridad tanto en sus acciones como en la efectiva supervisión que realizaría la Superintendencia bancaria de Colombia.

2.2.2. El caso mexicano

a. Evolución histórica

Con la promulgación de la Constitución mexicana del año 1917, se concluyó la Revolución Mexicana, con lo cual la participación del Estado en el proceso de reactivación económica y crecimiento social fue determinante. En consecuencia, el gobierno federal mexicano dictó una serie de medidas en materia financiera, con la finalidad de fomentar el ahorro y la canalización de recursos crediticios a las diferentes actividades económicas, creando las denominadas instituciones nacionales de crédito, que conforman el ecosistema de la BD mexicana, las que posteriormente fueron complementadas con la creación de fideicomisos públicos y fondos públicos que son clasificadas como entidades paraestatales, los cuales se adscriben a sectores específicos con la finalidad de incentivar su desarrollo.

b. Estructura de la banca de desarrollo mexicana

La primera institución en crearse fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola en el año 1926. Posteriormente, se creó el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANOBRAS) en el año 1933, como una herramienta financiera para el impulso de las necesidades originadas debido al proceso de urbanización, ejecutando operaciones de crédito de vivienda social, desarrollo urbano, instalaciones industriales e infraestructura pública.

Luego, se fundó Nacional Financiera (NAFINSA) el 24 de abril de 1934, con la finalidad de darle movimiento en operaciones el sistema bancario mexicano, a fin de fomentar el crecimiento económico del país. Esta institución se encuentra autorizada a suscribir y contratar empréstitos, realizar actividades en el mercado de valores con la finalidad de incentivar su desarrollo.

Posteriormente, en el año 1937, se fundó Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), bajo el sustentándose en la necesidad de contar con una institución especializada en el otorgamiento de créditos a exportaciones, con la finalidad de nivelar la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, ello según lo establecido en la exposición de motivos de su ley de creación.

Después, con la finalidad de otorgarles créditos a los miembros del Ejército Mexicano, el Estado creó el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V. (BANJERCITO), con la promulgación de la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1946.

En el año 1954, llega la era de los fideicomisos públicos, con la creación del Sistema FIRA, fideicomisos instituidos con relación a la agricultura. Este sistema está comprendido por un grupo de fideicomisos constituidos por el gobierno federal mexicano en calidad de fideicomitente, teniendo como fiduciario al Banco de México y como fideicomisarios (beneficiarios), a los productores agrícolas y tiene como rol principal ser promotor de la inversión productiva, con la finalidad de impulsar la modernización del sector agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, incrementando con ello su competitividad en el mercado. Es importante precisar que el Sistema FIRA opera como banca de segundo piso, canalizando recursos a través de la banca privada como intermediario financiero.

Posteriormente, con el cambio de modelo económico ocurrido en los años noventa, el sistema de BD mexicano fue reestructurado, orientándose al desarrollo de la pequeña y mediana empresa y con la ejecución operaciones de segundo piso, esquema que se mantiene en la actualidad.

El 25 de marzo de 1994, se crea el Fideicomiso Público denominado Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), calificada como entidad paraestatal adscrita al Sector Hacienda y Crédito Público.

El FOCIR, es una entidad especializada en operaciones de banca de inversión, con lo cual su objetivo principal es fomentar una cultura de capital de riesgo que contribuya a la ampliación del universo de atención de los fondos de inversión hacia el sector rural y agroindustrial. Para ello, ha desarrollado productos financieros enfocados a proyectos que fomenten cadenas productivas y con ello mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

En el año 2001, con el objeto de apoyar el sector vivienda, y la promulgación de la política pública denominada “Plan Nacional de Desarrollo de México por el periodo 2001 al 2006”, se creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), clasificada como Sociedad Nacional de Crédito que forma parte del sistema de BD mexicano. Esta institución tiene como objeto social establecer las mejores condiciones para la construcción y adquisición de viviendas, preferentemente de interés social con el otorgamiento de créditos y créditos hipotecarios tanto con recursos públicos como privados.

En ese mismo año, se creó el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C (BANSEFI), con el objeto de promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de Ahorro y Crédito Popular, ofreciendo instrumentos, servicios financieros y asistencia técnica para fomentar el ahorro.

En diciembre del año 2002, se creó la institución denominada Financiera Rural (FINANRURAL), bajo la modalidad de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, adscrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la finalidad de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas aquellas vinculadas al medio rural, para mejorar la productividad del sector y mejorar el calidad de vida de la población.

En la actualidad existen nueve instituciones que conforman el ecosistema de BD mexicano y que son supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México y se encuentran adscritas a un sector específico con la finalidad de especializarse en dicho sector, además de coadyuvar a una gestión ordenada de acuerdo con las políticas públicas dictadas por el gobierno federal mexicano:

ENTIDAD	SECTOR	CREACIÓN
1. NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	Multisectorial	1934
2. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.	Infraestructura	1933
3. BANCO NACIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.	Comercio exterior	1937
4. SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL, S.N.C.	Vivienda	2001
5. BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS, S.N.C.	Ahorro	2001
6. BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA, S.N.C.	Militar	1946
7. FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO	Multisectorial	2002
8. LOS SISTEMAS FIRA, FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA	Agro	1954
9. FONDO DE CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN DEL SECTOR RURAL – FOCIR	Rural	1994

Tabla 7: Estructura de la banca de desarrollo mexicana

Fuente: Elaboración propia

c. Marco normativo aplicable a la banca de desarrollo

La Ley de Instituciones de Crédito⁴⁸ (en adelante, Ley IC) incorpora a las entidades que integran la BD mexicana al sistema bancario, indicando que este sistema está compuesto por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las IBD y los fideicomisos públicos establecidos por el gobierno federal mexicano para estimular la actividad económica. Asimismo, subraya que el Estado tiene la responsabilidad de ejercer la dirección del Sistema Bancario Mexicano, con la finalidad primordial de orientar sus acciones hacia el respaldo y la promoción del desarrollo de las fuerzas productivas nacionales y el crecimiento económico del país.

En relación con las IBD, la propia Ley IC establece que son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, clasificadas como sociedades nacionales de crédito. Además, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá el Reglamento Orgánico de cada institución (Estatutos), en el cual se detallarán los principios que regirán su estructura y el funcionamiento de sus órganos (Ley de Instituciones de Crédito, 1990).

En tal sentido, precisamos con más detalle la regulación de este dispositivo:

▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desarrolla la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, lo que incluye a las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisos públicos, señalando que son empresas de participación estatal mayoritaria adscritas por sectores según se establezca en su estatuto orgánico de creación. Asimismo, asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la función de *“planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito”*.

⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, cuya última reforma publicada fue el 25-05-2010: https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/LIC.pdf

Artículo 3o.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se entenderá que realizan actividades financieras los fideicomisos públicos para el fomento económico cuyo objeto o finalidad principal sea la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros. Dichas operaciones deberán representar el cincuenta por ciento o más de los activos totales promedio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a la fecha de determinación a que se refiere el artículo 134 Bis 4 de esta Ley. A todos los fideicomisos públicos para el fomento económico se les podrán otorgar concesiones en los mismos términos que a las entidades paraestatales.

- **Ley federal de las entidades paraestatales**

La finalidad de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales mexicana es regular la estructura, operación y supervisión de las entidades paraestatales que forman parte de la administración pública federal.

De acuerdo con el artículo 4° de esta ley, las sociedades nacionales de crédito, los fideicomisos públicos de fomento y otras entidades paraestatales vinculadas al sistema financiero están regidos por la normativa específica de sus respectivos sectores. No obstante, en aquellos aspectos no contemplados por sus leyes particulares, les es aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el caso de los Fideicomisos Públicos, al no ser creados mediante una ley específica, sino a través de un contrato entre el fideicomitente y el fiduciario, se encuentran sujetos a las disposiciones establecidas en la mencionada ley.

- **Ley de instituciones de crédito**

Como se evidencia en los párrafos anteriores, la regulación de la BD se encuentra integrada desde su origen en la esfera de la administración pública hasta su participación en el sistema financiero. En este sentido, la Ley de Instituciones de Crédito establece que la prestación de servicios bancarios y de crédito está reservada exclusivamente para entidades que cumplan con los criterios definidos por dicha ley.

En este contexto, se clasifican como instituciones de crédito tanto a las entidades de banca múltiple como a las IBD. Además, la normativa señala que el sistema bancario mexicano está compuesto por entidades de banca múltiple, IBD y fideicomisos públicos.

- **Leyes orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo**

Son los estatutos orgánicos de las IBD, en estos cuerpos normativos se establecen los criterios de duración, objeto social, accionariado, funciones, duración, capital social, órganos de gobierno. En líneas generales, las instituciones se estructuran y establecen metas de acuerdo con la premisa fundamental de brindar el "servicio público de banca y crédito" debido a su

condición como entidades bancarias de desarrollo. Estas entidades operan conforme a los objetivos y prioridades delineados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, alineándose también con los programas regionales y sectoriales pertinentes a su ámbito de actuación. (Ocampo y otros; 2018).

2.3. Participación del estado peruano en la banca de desarrollo regional y mundial

El Banco Mundial, es en la primera institución en la que el Estado Peruano participa a nivel internacional, siendo esta una entidad multilateral de alcance global en la que el Perú se adhiere como miembro desde el 31 de diciembre de 1949. Posteriormente, en abril del año 1959, se constituye como miembro fundador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El país está representado en el directorio ejecutivo del BID por una silla que comparte con el país de Colombia para la ejecución de las operaciones diarias y por un mandato de tres años.

Asimismo, el Estado Peruano forma parte de la Corporación Andina de Fomento – CAF, institución financiera de desarrollo calificada como multilateral de alcance regional creada en 1968 con la suscripción de sus estatutos. Esta entidad, inicia sus operaciones dos años después de su creación, con la integración entre los países de Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Venezuela y Perú, con el objetivo de crear condiciones económicas más adecuadas para los países de Latinoamérica y generar un crecimiento equilibrado a nivel regional.

Por lo tanto, al ser el Perú un país miembro desde su fundación hasta la fecha demuestra que su intención como Estado es la de generar desarrollo integral a nivel regional, y lo que resulta algo contradictorio con respecto a las restricciones que se generan relacionadas a las IBD dentro del ámbito nacional ya que, si no generamos desarrollo a nivel nacional no será posible generarlo a nivel regional.

CAF participa en la economía peruana de maneras diversas, como por ejemplo financiando proyectos de infraestructura clave como puertos, aeropuertos, carreteras, igualmente siendo accionista minoritario en COFIDE, y principalmente en capacitaciones, brindando asistencia técnica en programas de financiamiento e inclusión financiera a diferentes instituciones financieras de microfinanzas siendo el mismo objetivo que el de la BD nacional, pero con recursos a una escala mucho mayor.

2.4. Balance del problema de investigación

Luego de haber establecido la literatura normativa en los países de México y Colombia, así como desarrollar la estructura organizacional e institucional de las IDB en dichos países, podemos concluir que a diferencia de Perú, estos tienen un marco normativo mucho más ordenado y esto no tiene relación con el sesgo establecido por el principio de subsidiariedad ya que como se ha planteado en el presente trabajo de investigación la BD puede coexistir con los preceptos que establece este principio.

Asimismo, se postula que un marco normativo ordenado claro y organizado es esencial para el funcionamiento eficiente de cualquier entidad financiera, incluyendo las IDB. La claridad en las regulaciones y normativas facilita la toma de decisiones, la planificación estratégica en la economía de un país, así como para la gestión de riesgos que pudiera existir.

Por otro lado, la coexistencia exitosa con el principio de subsidiariedad requiere que las IDB sean adaptables y flexibles. Deben estar dispuestas a trabajar en colaboración con actores locales y sectoriales, ajustando sus estrategias según las necesidades específicas de cada región o sector en un marco de actuación público privado que marque la diferencia tanto en el ámbito del desarrollo de su rol en el mercado, así como por la regulación y supervisión efectiva que brinde en este caso la SBS.

En conclusión, un marco normativo ordenado es beneficioso para cualquier institución, incluyendo la BD, la evaluación específica de la situación actual y las tendencias normativas en cada país es esencial para hacer cambios relevantes en beneficio de la población del país y el análisis comparativo de Perú con respecto a otros países como Colombia o México resultan concluyentes en cuanto a verificación de estándares y adaptabilidad en contextos y realidades parecidas a la peruana.

Por lo antes señalado, basado en las características desarrolladas en el primer capítulo del presente trabajo de investigación con relación a la estructura organizativa de las IDB a nivel conceptual, hemos elaborado un cuadro comparativo, así como las conclusiones relacionadas al marco constitucional aplicable y el marco legal general aplicable a la BD peruana, colombiana y mexicana.

Este ejercicio nos permitirá evaluar y aclarar las circunstancias de cada país y como se establece el funcionamiento y desarrollo de la misma en la economía de cada país, teniendo como resultado que si bien Colombia y México no tienen establecida la restricción a través del principio de subsidiariedad los marcos normativos son mucho más claros y ordenados en las definiciones de creación de las instituciones, desarrollo de funciones como entidad, tipología, participación en el sistema financiero, funciones de supervisión entre otras características importantes en la ejecución del rol de las IBD:

MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA BANCA DE DESARROLLO EN LATINOAMERICA			
CARACTERÍSTICAS	PAISES		
	PERU	COLOMBIA	MEXICO
Marco constitucional	Actividad empresarial del Estado de manera subsidiaria, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, según el Artículo 60° de la Constitución.	El Artículo 150°, de la constitución reconoce la actividad empresarial del Estado a través de las Sociedades de Economía mixta. Asimismo, establece en sus artículos 334 y 335° la dirección de la economía a cargo del Estado.	El Artículo 25° de la Constitución establece que el Estado orienta la actividad económica. Asimismo, en sus disposiciones transitorias reconoce la función y actividades de las " <i>Instituciones de la Banca de Desarrollo</i> ".
Reconocimiento en el sistema financiero	Por excepción a través del Artículo 7 de la Ley N° 26702.	Si, como "Establecimientos de Crédito", conforme a lo establecido en el Decreto N° 663.	Reconocida a través de la Ley de Instituciones Financieras, denominadas "Instituciones de la Banca de Desarrollo".
Actividad Empresarial del Estado	Sí, con mandato público reconocido en sus Estatutos		
Naturaleza Jurídica de las Instituciones	Sociedades Anónimas con capital Público, Privado o Mixto. Para el caso de Perú y Colombia forman parte de un holding empresarial a cargo de una empresa pública que representa la participación del Estado como accionista.		
Naturaleza Jurídica de sus operaciones	Autorizadas a realizar operaciones de primer y segundo piso		
Tipos de Instituciones	Bancos, Fondos y Fideicomisos Públicos	Bancos, Corporaciones Financieras, Fondos y Fideicomisos Públicos	Bancos, Corporaciones Financieras, Fondos y Fideicomisos Públicos
Objetivo	Sectorial en los casos de Agrobanco y Fondo Mivivienda. Multisectorial en el caso de COFIDE.	Sectorial en su mayoría como en los casos de BancoldeX.	Sectorial y multisectorial. Como en el caso de NAFINSA.
Alcance	Nacional y Regional		
Cantidad de Instituciones	4 a más	9 a más	10 a más

Tabla 8: Comparativo del marco normativo aplicable a la banca de desarrollo en Latinoamérica

Fuente: Elaboración propia

Capítulo III: Diagnóstico de la banca de desarrollo peruana

3.1. Factores que limitan el rol de la banca de desarrollo

Antes de plantear el desarrollo de los factores que, en opinión del presente trabajo, consideramos limitan la ejecución del rol de la BD, es importante señalar el contexto en el que se desarrollan las actividades realizadas por la BD.

Las actividades de la BD no son comúnmente ejercidas por la banca privada, ya que, debido a la naturaleza de sus funciones como BD, estas suelen ser ejercidas por el Estado a través de diversas modalidades de participación en la economía, siendo para el caso peruano la AEE. Sin embargo, como sabemos el Estado necesita reglas claras establecidas en un marco normativo expreso y detallado, que defina su campo de acción, con la finalidad de complementar de manera eficiente a los intermediarios financieros del sector privado sin que ello implique la transgresión de algún precepto constitucional.

En ese contexto, se han determinado los factores que limitan la función y el rol de la BD en el Perú, considerándose los siguientes factores:

PRIMER FACTOR: Deficiencias en el diseño normativo

En nuestra opinión, las deficiencias en el diseño normativo de la BD son el principal factor que limita la función y el rol de esta en el país. El defecto en el planteamiento del diseño normativo de las normas de creación de las entidades que conforman la BD y, por ende, de sus estatutos, genera diversos problemas en su aplicación que consideramos limitaciones en la ejecución de su rol.

La mayoría de exposiciones de motivos o considerandos de las normas de creación de las instituciones financieras de la BD en el Perú, consideran en su planteamiento lo señalado en el principio constitucional referido a la participación subsidiaria del Estado en la economía, el cual señala que para justificar la participación del Estado se requiere de ley expresa, el ejercicio de una actividad subsidiaria y que esta sea realizada en beneficio del interés general o manifiesta conveniencia nacional.

El considerar dicho planteamiento no es erróneo; sin embargo, el solo centrarse en ello y no incluir las características mínimas y esenciales que deben observarse para la promulgación de las normas de creación, es lo que produce a largo plazo dificultades en

su aplicación o interpretaciones erróneas por la falta de especificidad en cuanto a la ejecución de su rol de BD.

Considerando lo antes expuesto, a continuación, listamos los requisitos mínimos que debe contener la norma de creación de este tipo de entidades, conforme con lo planteado en el capítulo I del presente trabajo, a nivel de doctrina, con la finalidad de evitar inconvenientes en la ejecución de su rol:

1. **Tipología de la entidad.** - Definir el tipo de entidad que se requiere para la ejecución del mandato o encargo; considerando que estas entidades pueden ser bancos, fondos, fideicomisos, entre otros.

El definir el tipo de entidad conlleva establecer la **naturaleza jurídica de la entidad** que se está creando, que -en este caso- es un tipo de entidad distinta a una empresa común, al tratarse de una entidad financiera que pertenece a la BD. Asimismo, esto conlleva a **clasificarla y nombrarla de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico** para las instituciones financieras con los matices que esto implica y considerando su rol de BD, lo que no es claro en el caso peruano.

A continuación, se desarrolla como se establece la naturaleza jurídica en las normas de creación de algunas IBD de Perú, Colombia y México:

CUADRO COMPARATIVO			
CARACTERÍSTICA	PAISES		
	PERU	COLOMBIA	MEXICO
NATURALEZA JURÍDICA	<p>COFIDE: Sociedad Anónima, calificada como Empresa del Estado de accionariado privado, no está clasificada bajo la tipología de entidades financieras que establece la Ley N° 26702, solo la considera como parte del sistema financiero. No define sector adscrito en el marco institucional.</p>	<p>BANCOLDEX: Sociedad Anónima, calificada como economía mixta, considerada como "Establecimientos de Crédito", conforme a lo establecido en el Decreto N° 663, vinculada al Ministerio de Hacienda.</p>	<p>NAFINSA: Sociedad nacional de crédito, calificada como Institución de la banca de desarrollo en virtud de la Ley de Instituciones Financieras, no lo define, señala que pertenece al gobierno nacional.</p>

Tabla 9: Comparativo de la naturaleza jurídica en las normas de creación de las IBD de Perú, Colombia y México.

Fuente: Elaboración propia

Luego de expuesta, la forma en que Perú, Colombia y México establecen la tipología de sus IDB en el marco de sus leyes, consideramos que la más apropiada es la establecida en Colombia ya que define expresamente el tipo de entidad que se va a constituir no solamente a nivel societario sino también considerando su ley del sistema

bancario que define los tipos de instituciones financieras con la finalidad de incorporarla al ordenamiento jurídico con las reglas y normas que ello implique.

2. **Vehículo.** - Tiene como finalidad definir el vehículo, dentro del marco normativo establecido para la AEE, sea este público, privado o mixto, para cumplir con el mandato otorgado por ley. Esto para que quede claro a qué legislación existente se somete, con relación a la actividad privada de manera ordenada y clara, así como también a las normas que regulan la libre competencia en cumplimiento del principio de subsidiaridad del Estado.

A continuación, se desarrolla como ha sido establecido el marco normativo en Perú, Colombia y México:

CUADRO COMPARATIVO			
CARACTERÍSTICA	PAISES		
	PERU	COLOMBIA	MEXICO
MARCO NORMATIVO O REGIMEN JURÍDICO APLICABLE	COFIDE: Régimen jurídico de la Actividad Empresarial del Estado, señala que se rige en lo pertinente por la Ley N° 26702, y esta a su vez señala que es de aplicación supletoria en tanto no afecte su naturaleza de banco de segundo piso sin definir lo que ello implica. No define sector adscrito.	BANCOLDEX: Regulada por la actividad empresarial del estado y el Decreto N° 663 y demás normativa aplicable debido a su calificación como institución financiera.	NAFINSA: Cuenta con reconocimiento constitucional por lo que tienen una regulación específica para la banca de desarrollo en el marco de la actividad empresarial y se regulan por las normas del sistema financiero mexicano sin distinción.

Tabla 10: Comparativo del marco normativo aplicado a las IBD de Perú, Colombia y México.

Fuente: Elaboración propia

Luego de evaluar la forma en la que desarrolla cada uno de ellos el vehículo, en este caso los tres son correctos de acuerdo con su ordenamiento jurídico. Sin embargo, el marco normativo colombiano define de forma clara como debe aplicarse la normativa del sector, a diferencia del marco normativo peruano que señala que las normas son de aplicación supletoria en tanto no afecte su naturaleza jurídica.

Establecer que las normas regulatorias del sector son de aplicación supletoria genera incertidumbre en la definición de la regulación aplicable a la IBD, tanto para los agentes privados como para el regulador del sector; lo que se traduce en incertidumbre en el marco de actuación de la IBD.

3. **Mandato o encargo.** - Tiene por finalidad señalar las funciones específicas a las que la IBD está autorizada a ejecutar y las facultades que le son otorgadas dentro del marco que rige a la banca de desarrollo y la AEE; lo que está estrechamente relacionado con los dos puntos que se definen a continuación.

4. **Objetivo.** - En este punto se define específicamente el objetivo de la entidad, disponiendo el sector excluido o desatendido al que se va a dedicar la entidad, considerando las funciones otorgadas y las facultades a desarrollar para poder contribuir al cierre de la brecha que la BD quiere apoyar. Asimismo, dentro de este punto debe considerarse el sector al cual se encuentra adscrito con la finalidad de poder articular el objetivo de la IBD con las políticas públicas del Estado.
5. **Alcance.** - En este punto se define el territorio que va a abarcar la ejecución del mandato o encargo otorgado en concordancia con el objetivo y demás criterios señalados. Estos pueden ser locales, regional, nacional o internacional.

Al respecto, es importante tomar en consideración las características antes señaladas dentro de la norma de creación de la IBD, dado que esto puede conllevar a vacíos que afecten la ejecución de su rol de BD. Considerando lo antes señalado, estos hechos se configuran en las normas de creación y estatutos de las instituciones que conforman el ecosistema peruano de la BD pues estas se han centrado únicamente en el cumplimiento general del principio de subsidiaridad del Estado, observando los criterios a nivel macro respecto a su ley de creación, dejando de lado los criterios específicos necesarios, tal y como se detalla a continuación:

COMPARATIVO DE INSTITUCIONES DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL PERÚ			
CARACTERÍSTICAS	ENTIDADES		
	COFIDE	AGROBANCO	FONDO MIVIVIENDA
TIPOLOGIA DE LA ENTIDAD	NO (Se crea como una SA, no la define como Banco)	SI	NO ES CLARO (Se crea como Fondo bajo una SA, pero la trata como una institución financiera)
MARCO NORMATIVO O REGIMEN JURÍDICO APLICABLE	NO ES CLARO (Señala que las normas de la Ley 26702, son de aplicación supletoria)	SI	NO ES CLARO (La SBS tuvo que sacar una norma especial para su regulación)
NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD	NO ES CLARO (se desarrolla en forma desordenada y no lo define como banca de desarrollo)	SI (pero no lo define en el marco de la banca de desarrollo)	NO ES CLARO (No se define como banca de desarrollo ni como una institución financiera intermediaria)
NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OPERACIONES	SI	SI	SI
MANDATO O ENCARGO	SI	SI	SI
OBJETIVO	SI	SI	SI
ALCANCE	SI	SI	SI

Tabla 11: Comparativo de las características y tipologías de las entidades que conforman la banca de desarrollo peruana.

Fuente: Elaboración propia

De lo antes expuesto, el que la norma de creación de las IBD no contenga los requisitos mínimos o esenciales para considerar un diseño normativo claro, genera en la aplicación y ejecución de su rol, distintos puntos de vista en cuanto a su interpretación que, a lo largo del tiempo, se encuentran determinados por la ideología de los operadores jurídicos y la gestión del gobierno de turno, tal y como se observa en el desarrollo histórico de la normativa de cada institución, COFIDE, Fondo Mivivienda e incluso en algún momento de la historia Agrobanco. La única institución que, en nuestra opinión, actualmente cumple con dichos criterios es Agrobanco.

Por otro lado, con relación a lo señalado respecto del principio de subsidiaridad, es importante dejar en claro que para lo planteado en el presente trabajo de investigación es primordial que justamente, para el cumplimiento efectivo de este principio, deban definirse los criterios necesarios a nivel micro respecto de la institución de la BD; solo esto permitirá una correcta ejecución del encargo o mandato otorgado en virtud de la ley que autoriza su creación.

Lo anterior, se debe a que, en la actualidad, este principio es interpretado desde un punto de vista prohibitivo al ejercicio de la AEE (no siendo esta la única intervención del Estado en la economía peruana), en respuesta a la protección de la Economía Social de Mercado, la búsqueda del respeto a los principios de la libre competencia y en igualdad de condiciones, así como la libre iniciativa privada y la libertad de empresa.

En conclusión, lo que debe realizarse para conseguir un diseño normativo institucional organizado es, definir los requisitos mínimos de la entidad, que deberán estar alineados con el principio de subsidiaridad, con la finalidad de conseguir la correcta definición de criterios de acuerdo con su naturaleza jurídica. Con ello, se evitaría la diversidad en las interpretaciones de los operadores jurídicos, órganos reguladores, instancias entre otras entidades. En este trabajo se postula por tanto que BD puede coexistir en armonía con el citado principio.

SEGUNDO FACTOR: Falta de actualización de las normas al contexto

El segundo punto por considerar, respecto del diseño normativo utilizado en el marco institucional de las normas de creación de las entidades de desarrollo, es que este marco normativo no ha sido actualizado al contexto actual. Estas normas, a la fecha, no han sido adaptadas a las necesidades y preceptos actuales, ni las características que se requieren

precisar por su naturaleza de institución financiera en el marco de lo establecido en la Ley N° 26702.

En el caso de COFIDE, las normas han ido modificándose de manera desordenada desde su creación en el año 1970 y sin que en ellas se defina explícitamente, por ejemplo, si COFIDE califica como un banco, de conformidad con lo establecido en el Artículo 16° de la Ley N° 26702, ni su nomenclatura de banco de desarrollo o su calidad de banco de segundo piso. En el caso de Fondo Mivivienda, tampoco se le considera como una institución financiera en su diseño normativo, pero tampoco tiene tratamiento de fondo como tal, lo que a su vez dificulta la ejecución de sus actividades y el cumplimiento de la regulación dictada por la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs (SBS).

TERCER FACTOR: desconocimiento y falta de difusión de la banca de desarrollo

El tercer factor que limita la función y el rol de la BD en el país es la visión generada a través del tiempo respecto de ésta como competidora directa de la actividad empresarial privada, enfocado desde el desconocimiento de la BD, basándose erradamente en el planteamiento del principio de subsidiaridad hacia las empresas del Estado sin distinción de su naturaleza jurídica.

Al respecto, consideramos necesaria la articulación normativa desde los preceptos de la administración del Estado hasta la interacción de la AEE bajo la forma de BD en el sistema financiero nacional como complemento a la banca privada, considerando en el diseño normativo institucional. Así, se propone una definición marcada de funciones y roles en el marco de un sistema de BD que permita una eficiente gestión y ordenada participación de las entidades que la conforman con la finalidad de erradicar la visión negativa respecto a la experiencia ocurrida en la década de los setenta, todo ello en cumplimiento estricto del principio de subsidiaridad.

El Estado y la población no parecen ser conscientes del beneficio que podría generar la BD con un marco normativo claramente definido y debidamente organizado, especialmente ante situaciones de crisis, ya que parte de su naturaleza es la generación de respuestas contra cíclicas, por ejemplo, la ayuda mayor ayuda que se habría podido proveer durante el estado de emergencia sanitaria generado por el virus del COVID 19, bajo criterios de inmediatez, y eficiencia y efectividad.

Por ejemplo, dicha respuesta, bajo un mejor marco normativo, podría haberse dado a través de la generación de líneas de financiamiento para los programas creados con la finalidad de reactivar la economía, fideicomisos sectorizados en la economía o la generación de programas propios sin la obtención de recursos estatales, ya que estas entidades en su mayoría son autosostenibles y se fondean con recursos propios generados por la captación realizada a través de líneas de entidades multilaterales, emisiones en el mercado de capitales e incluso con líneas de financiamiento otorgadas por la banca privada del sistema financiero nacional.

Las medidas establecidas por el Estado durante la pandemia implicaron el desembolso directo de recursos del presupuesto público o en algunos casos de préstamos con o sin garantía soberana a entidades financieras multilaterales como el BID en la que el Estado asumió de manera directa el riesgo de crédito. En ambos casos, tiene implicancias negativas ya que en el caso de asumir directamente con recursos públicos el fondeo de un programa de reactivación económica conlleva a dejar de invertir en algún otro servicio público o sector que podría invertir o mejorar y con respecto a la negociación de un préstamo internacional, la negociación de ese tipo de préstamos no es rápida y en situaciones de crisis se requieren respuestas rápidas.

Otra de las limitaciones generadas por la falta de claridad en la normativa es la referida a la participación en el financiamiento de proyectos de infraestructura, usualmente licitados por PROINVERSION bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas. Estos proyectos generan desarrollo y crecimiento para el país, y se condicen con la naturaleza de la BD, por lo que las IBD podrían participar acompañando en el financiamiento a largo plazo, ya que este tipo de financiamientos es considerado por la banca privada como uno de alto riesgo sobre todo en la etapa de construcción, etapa en la cual no están dispuestos a asumir la totalidad del riesgo del proyecto, y sin que ello le genere un gasto al presupuesto público del Estado.

Por otro lado, algo que tampoco se desarrolla es el esquema de participación en financiamientos estratégicos de infraestructura, es aquella participación ligada directamente a servicios públicos como hospitales, colegios o infraestructura vial, ya que no se encuentran definidos o adscritos en las políticas públicas o en planes de desarrollo a largo plazo. Esto sería muy útil, debido a que normalmente los bancos internacionales, bancos de inversión o bancos multilaterales tienen mayor confianza de participar en proyectos donde participe una institución adscrita al Estado como banco de desarrollo.

Otro punto importante por considerar en el rol articulador, son las funciones que tienen respecto del ámbito de la inclusión financiera, asistencia técnica para las pequeñas y medianas empresas y la generación e impulso de cadenas de valor, así como su participación para combatir la informalidad empresarial.

En conclusión, todos estos factores que limitan la actuación y supervisión de la BD en el Perú generan una difícil articulación público-privada y acciones de colaboración que podrían generarse en el sistema financiero nacional en beneficio de todos. Sobre todo, en un contexto mundial en el que todos los países buscan lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴⁹, los BPD desempeñan un rol clave en la reducción de esta brecha. La BD debe tener la capacidad de convocar al sector privado y ser pilares colaboraciones público-privadas.

3.2. Crítica al marco normativo actual y mejoras por realizar

En comparación con la normativa latinoamericana, en el sistema jurídico peruano no existe un marco normativo expreso y claramente definido que guarde concordancia con los objetivos y naturaleza jurídica de la BD. Lo que existe, es un marco normativo centrado en AEE que con el paso de los años ha ido cambiando, considerando a las instituciones financieras que conforman la BD como empresas públicas financieras que inciden de manera directa en la economía y el sistema financiero nacional en desmedro del principio de subsidiaridad del Estado.

En ese sentido, con este punto de partida analizaremos las deficiencias en el diseño del marco normativo relacionado a la BD, así como las mejoras por realizar con la finalidad de lograr una eficiente ejecución del rol de BD respecto de estas instituciones en la economía nacional lo que no implica una afectación al principio de subsidiaridad.

3.2.1. A nivel constitucional

- a. El Principio de subsidiaridad establecido en el Artículo 60° de la Constitución

El principio de subsidiaridad visto desde la perspectiva del régimen económico, priorizando los preceptos promulgados por la Economía Social de Mercado, la libre competencia, libre iniciativa privada y la libertad de empresa; considera una interpretación restrictiva de la participación del Estado acotada a la AEE.

⁴⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

En ese orden de ideas, considerando los criterios que convergen para habilitar la participación del Estado en la economía a nivel constitucional y de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, se desarrolló por tres preceptos que se definen a continuación:

En primer lugar, la ley expresa. Esta ley debe conjugarse con un marco normativo que contenga un esquema articulado de participación de la BD en el sistema financiero, partiendo desde la regulación de la AEE que reconozca su naturaleza y fines sociales hasta su reconocimiento en el sistema financiero como un actor más de la banca, como un aliado estratégico para el Estado y para la banca privada en beneficio del desarrollo del país.

En segundo lugar, la actividad subsidiaria. La BD como se esbozó en los párrafos precedentes no es ejercida por la banca privada y basado en su consideración de servicio público constituiría en una actividad subsidiaria necesaria con la finalidad de lograr el fin supremo del Estado, que es la dignidad humana de la persona basándose en proveer los recursos financieros necesarios para lograr su bienestar y desarrollo integral.

En tercer lugar, el interés general y la manifiesta conveniencia nacional. La BD tiene como objetivo el proveer financiamiento con el objeto de obtener rentabilidad “social” a diferencia de la banca tradicional que busca rentabilidad económica. El componente “Social” está asociado a la finalidad de la banca de desarrollo con la finalidad de generar “desarrollo” y “bienestar” en los ciudadanos en concordancia con los preceptos del derecho a la dignidad humana como fin supremo del Estado, en la que toda persona tiene derecho a su libre desarrollo y bienestar.

Al respecto, el Tribunal constitucional (TC) ha emitido 5 sentencias que delimitan los criterios de interpretación de la actuación subsidiaria del Estado. Dichas sentencias se detallan a continuación:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO		
SENTENCIA	INTERPRETACIÓN	AÑO
STC. EXP. N° 00008-2003-AI/TC ⁵⁰	Sentido vertical y horizontal de la actuación subsidiaria del Estado	2003
STC. EXP. N° 00034-2004-AI/TC ⁵¹	Es una herramienta para la conciliación de conflictos entre el Estado y los ciudadanos	2005
STC. EXP. N° 07320-2005-PA/TC ⁵²	El Estado actúa como regulador y propiciador de los procesos económicos	2006
STC. EXP. N° 07339-2006-PA/TC ⁵³	Se define al principio de subsidiariedad como límite a la actividad del Estado	2007
STC. EXP. N° 00001-2014-PI/TC ⁵⁴	La subsidiariedad se justifica ante la inacción o defecto de la iniciativa privada	2017

Tabla 12: sentencias del Tribunal Constitucional que delimitan los criterios de interpretación de la actuación subsidiaria del Estado

Fuente: Elaboración Propia

El TC define la actuación subsidiaria del Estado en la economía, señalando que dicho principio tiene dos interpretaciones una vertical y otra horizontal. La subsidiariedad vertical se encuentra referida a la relación existente entre el gobierno central del Estado y el gobierno local o regional (ordenamiento mayo con la finalidad de regular la competencia de su intervención referido a servicios públicos y desarrollo social – económico. Por otro lado, la subsidiariedad horizontal se refiere a la relación entre el Estado y los ciudadanos quien debe respetar la libre determinación de los individuos.

En esa línea, el TC también señala que el principio de subsidiariedad surge en el constitucionalismo contemporáneo como una herramienta considerablemente efectiva para alcanzar la armonización social a través del pleno respeto de los derechos y libertades individuales. Su objetivo es lograr el equilibrio entre lo público y lo privado a través de una flexibilización apropiada que fortalece la noción democrática del Estado⁵⁵. (Exp. N°0008-2003-AI, 11/11/03, P, FJ. 22)

⁵⁰ Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N°00008-2003-AI/TC Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001. 11 de noviembre. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/derecho/cicaj/2019/06/10160315/citas-y-referencias-con-normas-apa.pdf>

⁵¹ Tribunal Constitucional del Perú (2005) Sentencia recaída en el Expediente N° 000034-2004-AI/TC. Luis Nicanor Maravi Arias, en representación de 5000 ciudadanos contra los Artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley N° 26271, 15 de febrero. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>

⁵² Tribunal Constitucional del Perú (2006) Sentencia recaída en el Expediente N°07320-2005-PA/TC. Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L. contra la Sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del 3 de mayo del 2005, 23 de febrero. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/07320-2005-AA.pdf>

⁵³ Tribunal Constitucional del Perú (2007) Sentencia recaída en el Expediente N°07339-2006-PA/TC. Empresa de Transportes Megabus S.A.C. contra la sentencia de la segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junín. 13 de abril. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07339-2006-AA.pdf>

⁵⁴ Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N°00001-2014-PI/TC. Colegio de Abogados del Callao contra diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1147 que regula a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. 17 de enero. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00001-2014-AI.pdf>

⁵⁵ Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que, desde la perspectiva de una organización social inspirada en el principio de subsidiariedad, el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo. Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N°00008-2003-AI/TC Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001. 11 de noviembre. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/derecho/cicaj/2019/06/10160315/citas-y-referencias-con-normas-apa.pdf>

En ese sentido, se define al principio de subsidiariedad, no como un instrumento de defensa contra el Estado, si no por el contrario como una herramienta de conciliación de conflictos fundamentada en una visión "integradora" y "consensual" materializadas a través de la actuación subsidiaria. (Exp. N°0008-2003-AI, 11/11/03, P, FJ. 22)

En ese orden de ideas, la principal crítica que se realiza no tiene como finalidad buscar una flexibilización de la aplicación del principio de subsidiariedad sino por el contrario, establecer criterios definidos de modo que pueda ser aplicado de manera clara y uniforme. Es decir, fundamentándose en las reglas e interpretaciones del principio de subsidiariedad es necesario desarrollar un marco normativo claro, que no genere distintos puntos de vista en cuanto a su interpretación y que a lo largo del tiempo se encuentre sujeto a la ideología de los operadores jurídicos o la gestión del gobierno de turno politizando las funciones de las entidades que conforman el ecosistema de la banca de desarrollo del Perú, lo que a lo largo del tiempo podría generar desequilibrios e ineficiencia en la administración de las misma poniendo en peligro su sostenibilidad en el tiempo.

3.2.2. Normas que regulan la actividad empresarial del Estado

En este aspecto, es necesaria la articulación normativa desde los preceptos de la administración del Estado hasta la interacción de la AEE bajo la forma de BD en el sistema financiero nacional como complemento a la banca privada.

Esto conlleva a una definición marcada de funciones y roles, es decir un mandato definido que permita una eficiente gestión y ordenada participación del Estado orientado a su naturaleza de IBD, con la finalidad de eludir la visión restrictiva del principio de subsidiariedad y cambiar la visión negativa respecto a los antecedentes históricos negativos de la administración de empresas estatales y banca de fomento ocurrida en la década de los setenta.

La AEE, regulada por el Decreto Legislativo N° 1031 y su respectivo reglamento, no hace una distinción respecto a la naturaleza de las empresas del Estado respecto del bien o servicio que ofrezcan en la actividad subsidiaria que ejerzan. Esto que implica a la vez no establecer un precepto que regule o indique que las normas regulatorias del sector prevalezcan sobre las normas dictadas por FONAFE.

Para el caso de las denominadas “empresas públicas financieras” (EPF), sus normas de creación no indican que expresamente que estas deben someterse a lo establecido por la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs (SBS), lo que genera en muchas ocasiones que el mismo ente que representa la titularidad de las acciones del Estado, siendo este FONAFE, señale que priman las directivas que este último establezca sobre las que señala el órgano técnico regulador y competente para estos efectos.

Conforme a lo expuesto en el párrafo precedente, esto habilitaría y obligaría a FONAFE a adaptarse a cada tipo de empresa, por especialización del sector, y específicamente para el caso de las empresas del Estado que ostentan la naturaleza de banca de desarrollo, deberían condecirse incluso al cumplimiento de las recomendaciones establecidas por el ente regulador. Por ejemplo, con lo establecido por las normas de gestión integral de riesgos y gobierno corporativo referidas a la idoneidad técnica, moral y solvencia económica de los directores, así como la designación de directores independientes, situación que fue establecida por la SBS desde el año 2017 y que fuera adoptada por FONAFE a través de la directiva denominada Libro Blanco en junio del 2018, nombrando recién sus primeros directores independientes a partir del año 2019.

La norma que regula la actividad empresarial en Colombia establece de forma precisa los requisitos que debe contener la ley de creación de la empresa del Estado como Sociedad de economía mixta o como sociedad pública pura. Asimismo, señala que estas empresas se sujetan a lo establecido en la ley general de sociedades, el código de comercio y el derecho privado del sector comercial o industrial al que se dedique su objeto social, señalando además que en su ley de creación y, por consiguiente, en sus estatutos deben establecerse el régimen jurídico aplicable y el regulador al que estén sometidos bajo supervisión.

El establecer los criterios antes señalados, esclarecería los dilemas respecto al cumplimiento de regulación de las EPF en el caso peruano y sobre todo mejoraría las precisiones de las normas de creación, estableciendo un régimen jurídico aplicable, incluyendo una mejora en el nivel de detalle respecto a las características de las entidades dentro de lo regulado en el sistema financiero; por ejemplo, definiendo si se trata de una empresa del Estado con accionariado privado,

constituida como sociedad anónima y calificada como alguna de las empresas de operaciones múltiples desarrollada en el Artículo 16° de la Ley N° 26702.

3.2.3. Normas que regulan la represión de la competencia desleal, desde la perspectiva de la actividad empresarial del Estado

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI), sustentado en el Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal, ha realizado diversas interpretaciones a través de pronunciamientos administrativos y difusión de anuncios respecto de lo que implica el ejercicio de la competencia desleal por parte del Estado.

Considero que el Indecopi no es el órgano regulador competente respecto de la interpretación de lo que comprende o no una actividad subsidiaria del Estado. Esta es competencia del Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la constitución, esto causa confusión en la interpretación normativa, lo que no resulta coherente en la implementación de estas, respecto a quien es competente a y a quienes les compete regular. Esta, es una de las razones por las cuales considero que la banca de desarrollo debe tener una estructura ordenada y específica establecida desde el punto de vista de sus objetivos nacionales e internacionales, naturaleza jurídica y función en la economía del país.

Bajo Este contexto, consideramos que se evidencia la importancia de tener un marco normativo claro y ordenado que establezca las funciones, características, y objetivos de una institución financiera que forme parte de la BD peruana, evitando como se ha venido planteando a lo largo de este trabajo de investigación la duplicidad de esfuerzos en la corrección de actividades ejercidas por instituciones del Estado o la falta de articulación entre entidades del Estado así como con relación a empresas privadas.

Por otro lado, considero que las interpretaciones realizadas por INDECOPI, así como la difusión de anuncios o publicidad como por ejemplo el “Programa Ya lo sabes⁵⁶” no son los adecuados ni se condicen con los preceptos de la AEE, tampoco con los del Tribunal Constitucional ni realizan la distinción entre lo que aplican por

⁵⁶<https://www.indecopi.gob.pe/documents/2820519/3778715/NP+Actividad+subsidiaria+del+Estado+-+Ya+lo+Sabes.pdf/2c30997a-0c2d-26fd-5804-41bc151fd1c5>

sectores empresariales o por la naturaleza del servicio que brinda la empresa del Estado.

Por ejemplo, establecen el siguiente enunciado:

(...) *“Pero ¿por qué las instituciones estatales no pueden realizar actividad empresarial sin cumplir ciertas condiciones?*

- *Porque la entidad podría estar usando recursos del Estado para otros fines en lugar de atender las necesidades de la población que le corresponden.*
- *Porque afecta la leal competencia de las empresas privadas en el mercado.*
- *Porque desanima a los emprendedores a invertir y generar desarrollo económico para el país⁵⁷.”* (...)

Para empezar, Indecopi define a la empresa del Estado como una entidad pública, lo cual no es correcto. La AEE bajo el régimen privado, materializado a través de empresas del Estado no son entidades públicas, ya que estas se definen como “Empresas del Estado bajo el régimen de la actividad privada”, son independientes financieramente (no tiene pliego presupuestario) y no se encuentran administradas por el gobierno central, regional ni local. Más aún si se trata de las empresas del Estado con accionariado privado, no puede llamarse entidad pública a una empresa en la cual subsisten accionistas con un aporte de capital privado ajeno al pliego presupuestario de la nación.

Como segundo punto, los recursos⁵⁸ utilizados por las empresas que conforman la AEE son de distinta naturaleza. El Decreto Legislativo N° 1031 establece tres tipos de empresas del Estado: las empresas que tienen un accionariado único, ya que FONAFE es titular de la totalidad de acciones; las empresas estatales de accionariado privado, en la que FONAFE es titular de la mayoría de las acciones, pero también es conformada por accionistas privados; y, finalmente, las empresas del Estado con potestades públicas son las que en su ley de creación se instauran como una de derecho público.

⁵⁷<https://www.indecopi.gob.pe/documents/2820519/3778715/NP+Actividad+subsidiaria+del+Estado+-+Ya+lo+Sabes.pdf/2c30997a-0c2d-26fd-5804-41bc151fd1c5>

⁵⁸ De conformidad con lo establecido en el Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1031 que rige la actividad empresarial del Estado: Constituyen recursos de las Empresas del Estado los siguientes: a) Los que se originan en sus propias actividades económicas. b) Los provenientes de aportes de capital. c) Las transferencias y/o donaciones que efectúen a su favor entidades Públicas o privadas. d) Los demás que figuran en sus estados financieros auditados. e) Otros que califiquen como tales por su origen o naturaleza.

En ese orden de ideas, no puede considerarse que todas las empresas que forman parte de la AEE tienen y usan recursos públicos ya que todas son de distinta naturaleza, sobre todo si por regla general en el marco legal de la AEE regulado por el Decreto Legislativo N° 1031 y su reglamento, se establecen que los recursos de las empresas son propios, ya que estos son generados en el curso de las actividades ejercidas en el marco de su objeto social y no forman parte del pliego presupuestario anual de la nación, excepto las que debido a su potestad pública al ofrecer un servicio público forma parte del sistema administrativo financiero estatal.

Finalmente, respecto al tercer punto que señala que desanima a los “emprendedores a generar desarrollo económico” esto no puede constituir un precepto general a todas las empresas del Estado. Las empresas del Estado que forman parte de la BD en el país tienen como principal objetivo el desarrollo de estos emprendedores, principalmente hablamos de COFIDE como empresa del Estado de accionariado privado, constituido como Banco de Desarrollo del Perú, esto causa confusión en gran medida y va en desmedro de lo que podría ejecutar bajo su función de BD, no solo con líneas de financiamiento dirigidas a emprendedores sino también por las capacitaciones y asistencia técnica que brinda a este sector.

3.2.4. Normas que regulan la participación del Estado en el sistema financiero

El marco normativo que regula el sistema financiero no reconoce a la banca de desarrollo como tal, tampoco a las entidades que la conforman como parte del sistema financiero nacional. Contrario a ello, establece de forma enfática la no participación del Estado en el sistema financiero, salvo por las inversiones del Estado, en COFIDE, Agrobanco, Fondo Mivivienda y Banco de la Nación. Sin definir la naturaleza de estas entidades y su participación como banca de desarrollo.

A diferencia del marco normativo mexicano, que establece el reconocimiento expreso de la existencia de la banca de desarrollo en el sistema financiero. Asimismo, reconoce que el sistema financiero está conformado por las instituciones financieras de la banca múltiple, las IFD y finalmente por los fideicomisos públicos que estructuran programas y fondos para el otorgamiento de créditos y asistencia técnica.

Todas estas entidades están clasificadas y claramente definidas en la ley del sistema bancario de México, denominada Ley de Instituciones de Crédito, que bajo

el esquema peruano podría ser aplicado a la Ley N° 26702, Ley General del sistema Financiero.

Por otro lado, el esquema establecido en Colombia define la participación de la AEE en el sistema financiero a través de un artículo redactado en sentido positivo, señalando que las normas de regulación adoptadas por el gobierno deberán tener en cuenta la naturaleza especial de las entidades y la normativa aplicable a estas para su creación en beneficio de los principios de la economía y los objetivos de desarrollo para promover el crédito social.

En conclusión, si el gobierno colombiano crea una IBD debe tomar en consideración lo regulado en el Decreto Ley N° 663, que establece la clasificación de establecimientos financieros, preceptos que los regulan y que se someten a lo establecido en la entidad supervisora del sistema financiero colombiano y que estas características deben estar incluidas en sus leyes de creación, lo que facilita una supervisión efectiva y la definición de los términos del ámbito de actuación de las instituciones que conformen el ecosistema de la banca de desarrollo en Colombia.

Por ejemplo, Bancoldex, fue creado por ley y en esta se define a dicha empresa como una sociedad anónima, definida como un establecimiento de crédito bancario, es decir calificado como banco, vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia y vinculada al sector del Ministerio de Hacienda y crédito público. Esto hace una gran diferencia con relación a la aplicación normativa de estas entidades, eliminando cualquier duda respecto a qué norma aplicar o que norma o directiva prevalece sobre otra, incluso considerando que esta entidad también tiene un Holding empresarial que ostenta la titularidad de la mayoría de las acciones públicas, Grupo Bicentenario SAS.

Para el caso peruano, considero importante que se cambie la estructura de la participación del Estado y estructura de la banca de desarrollo en la Ley N° 26702, Ley del sistema financiero peruano, incluyendo una redacción en sentido positivo-restrictivo y no negativo. Lo que quiero decir es que no es necesario prohibir para restringir o exceptuar para restringir, guardando relación con el principio de subsidiaridad que tampoco está redactado en sentido negativo.

En ese orden de ideas, se puede incorporar la participación del Estado, en concordancia con lo establecido en el principio de subsidiaridad, en caso el Estado

ejerza su función subsidiaria en el sistema financiero esta debe ser realizada en concordancia con la naturaleza de las instituciones señaladas en la ley y la regulación aplicable, así como sujetarse a lo establecido por el órgano técnico supervisor del sistema financiero. Ello, para que estas instituciones sean calificadas como instituciones financieras que forman parte del sistema financiero nacional y cuya función de BD y objetivos según su naturaleza sean establecidos en sus estatutos (leyes de creación). Dentro de esta estructura, se encuentran la Corporación Financiera de Desarrollo S.A., Banco Agropecuario S.A. y el Fondo Mivivienda S.A.

Respecto a los fideicomisos públicos, institución recogida por la jurisdicción colombiana y mexicana, establecidas con la finalidad de conferir un mandato temporal de forma directa por parte del Estado con la ayuda de una empresa del Estado que asuma la posición de fiduciario que administre un encargo especial dedicado a una necesidad prioritaria en beneficio del interés general.

Los fideicomisos públicos como banca de desarrollo o incluso como AEE no han sido recogidos por la legislación peruana, estos no se encuentran definidos por el Decreto Legislativo N° 1031. Asimismo, el Reglamento de la ley que regula la AEE, solo establece mandatos que constituyen encargos especiales bajo mandatos conferidos que hasta el momento no han sido utilizados desde la creación de esta ley. Sin embargo, los fideicomisos públicos han cobrado mayor fuerza desde la declaratoria de la emergencia sanitaria causada por el Virus del COVID 19, que generó una crisis económica a nivel mundial con la creación de los programas de reactivación económica tales como Reactiva Perú, FAE Mype, FAE AGRO, FAE Turismo, FAE TEXCO, entre otros programas de diversa índole con la finalidad de promover sectores específicos o incluso orientados a territorialidad como por ejemplo el Programa Bionegocios para la financiación de emprendedores de Bionegocios y econegocios en la Amazonía peruana o el Programa fondo de capital de emprendimientos innovadores llamado fondo de fondos con la finalidad de invertir en startups y desarrollar dicho mercado. Esto, también constituye banca de desarrollo y también debe formar parte de la regulación de esta.

3.2.5. Marco normativo institucional

Las leyes de creación de las EPF que forman parte del ecosistema de la BD peruana definen su régimen jurídico, características, objeto social, operaciones permitidas,

entre otros criterios que son importantes para su funcionamiento y aplicación normativa. Sin embargo, las leyes de creación actuales no contienen toda la información que debería tener para definir las características esenciales que debe tener una IDB para la ejecución de su rol, como su naturaleza jurídica, mandato, objeto o su alcance; lo que muchas veces genera problemas en cuanto al ejercicio de sus atribuciones por la falta de definición de estas características en sus estatutos.

3.2.5.1. Leyes de creación y sus modificatorias

- **COFIDE**

En lo que corresponde a COFIDE, constituido como el único banco de desarrollo del país, consideramos que este debería tener un rol más importante en la banca de desarrollo, un rol promotor de actividades en sectores económicos estratégicos con herramientas claramente definidas en su mandato, en este caso su estatuto.

COFIDE fue creado mediante Decreto Ley N° 18807 como una empresa pública adscrita al sector del Ministerio de Economía y Finanzas con autonomía económica y administrativa, teniendo como finalidad “vigorizar la acción empresarial” a través de la captación de ahorros dirigiéndolos a inversiones prioritarias.

Posteriormente, el Decreto Ley N° 18807 fue derogada por el artículo 55° de Decreto Legislativo N° 206, publicado el 15 de junio 1981, mediante la cual se aprueba la transformación de COFIDE a una empresa estatal de derecho privado bajo la forma de sociedad anónima y cuyo objetivo sería “contribuir al desarrollo integral del país” mediante la captación de ahorros y la intermediación financiera.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 206 establece que COFIDE, puede realizar todas aquellas operaciones permitidas por la ley, así como su estatuto, y lo pertinente de la Ley general de Sociedades Mercantiles.

Luego, mediante la promulgación de la Ley N° 25382 se modificó el Artículo 24° del Decreto Legislativo N° 206, incorporando como

competencia de COFIDE, el promover y ejecutar financiamientos de mediano y largo plazo referidos a pre-inversión, proyectos de inversión productiva e infraestructura pública y privada, incluyendo por primera vez la definición de COFIDE como “intermediario financiero”.

Con la promulgación del Decreto Ley N° 25694, se adiciona al objeto social de COFIDE, la posibilidad de financiar a favor de los pequeños empresarios y agricultores a través de instituciones financieras u otras entidades de fomento que apoyen esta actividad y estableciendo la imposibilidad de COFIDE a captar depósitos del público y a otorgar financiamientos por cuenta propia sin un “intermediario financiero”.

Sin embargo, ninguna de las normas citadas anteriormente, establece que COFIDE, se constituye como una empresa bancaria de operaciones múltiples conforme a lo establecido en la Ley N° 26702 ni utilizan los términos definidos en la regulación para establecer el funcionamiento y el tipo de entidad que es COFIDE, ni en sus estatutos señala que COFIDE es un banco, y más aún que sea calificado como el banco de desarrollo del Perú, como usualmente se le conoce.

Para el ejercicio de sus funciones como banco de desarrollo, es de suma importancia tener un marco normativo correctamente definido y en concordancia con la normativa establecida para el sector aplicable que en este caso es el del sistema financiero. Si bien, en los estatutos de COFIDE señala que este se rige por la Ley N° 26701, su ley de creación no considera estas características y tampoco las desarrolla; ello.

Como conclusión, consideramos que la falta de definición de las citadas características, así como el desarrollo desorganizado de la normativa genera incertidumbre y confusión en cuanto al tratamiento legal que brinda el regulador respecto de esta entidad en su participación en el sistema financiero, así como también el tratamiento que le daría el Banco Central de Reserva (BCR) y los demás participantes o agentes reguladores del sistema financiero.

- Fondo Mivivienda (FMV)

En el caso del Fondo Mivivienda, sucede lo mismo que en el caso de COFIDE, su norma de creación y las modificaciones posteriores no han sido correctamente establecidas.

El FMV fue creado mediante la Ley N° 26912, constituyéndose como el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - MIVIVIENDA, con la finalidad de facilitar la adquisición de viviendas de interés social y promover el sector inmobiliario.

Posteriormente, su estructura general fue modificada mediante Ley N° 28579, en enero del año 2006. Convirtiéndose en una empresa del Estado con accionariado privado, bajo una sociedad anónima, rigiéndose por la citada ley y lo que establezcan sus estatutos. Adicionalmente, en la citada ley, se faculta a la SBS a expedir los dispositivos que resulten pertinentes con la finalidad de ejercer su facultad de supervisión.

Al respecto, considero que la formula estructural utilizada para esta empresa no ha sido la adecuada, ya que no se ha definido en su ley de creación la clasificación de dicha institución como una del sistema financiero, lo que impide considerarla como un intermediario financiero dentro del sistema financiero nacional.

El FMV se constituye como sociedad anónima pero no señala que entidad sería bajo la clasificación establecida en el artículo 16° de la Ley N° 26702. Ello, implicó que la SBS promulgara un dispositivo, a través de la Resolución SBS N° 980-2006, que define características, facultades, y criterios para poder ejercer una supervisión sobre esta empresa que evidentemente forma parte del sistema financiero nacional.

El reglamento del FMV, emitido por la SBS, señala que no se encuentra contemplada en el artículo 16° de la Ley N° 26702 y sus modificatorias, pero señala que de la interpretación del artículo 7° del mismo cuerpo normativo se desprende que forma parte del sistema financiero

nacional. No obstante, el ente regulador no se encuentra facultado a definir la naturaleza de la entidad financiera, debería ser la propia ley de creación la que defina estos criterios de conformidad con lo establecido en la constitución y el marco normativo que regula a la AEE.

En consecuencia, lo que debería suceder con esta empresa, con la finalidad de uniformizar criterios, es la generación de un proceso de reforma institucional para establecer un marco normativo y estructura definida en concordancia con lo establecido en el sistema financiero. Definiendo la posibilidad de convertirse en una entidad financiera como un banco o una financiera con reglas claras para que la SBS y el Banco Central de Reserva del Perú puedan ejercer su facultad de supervisión de manera idónea. Asimismo, eso acarrearía una mejor disposición y claridad en las funciones de la entidad a nivel interno.

Otra opción viable sería trasladar este fondo a un fideicomiso que podría ser administrado por COFIDE, lo que quizá pueda ser más complicado de ejecutar, pero considero que traería una mayor transparencia en el ejercicio de funciones de la BD y con la uso de los recursos del FMV, sobre todo si consideramos los hechos suscitados en el mes de julio del 2023 respecto a presuntos hechos de corrupción con algunos proyectos financiados con recursos del FMV.

- Banco Agropecuario del Perú S.A. (Agrobanco)

El Banco Agropecuario se creó mediante Ley N° 27603, el 21 de diciembre del 2001. En este caso la norma de creación fue estructurada de una manera adecuada en comparación a los casos de COFIDE y el Fondo Mivivienda.

El dispositivo normativo de creación declara de necesidad pública y manifiesta conveniencia nacional la creación del Agrobanco, indicando que forma parte del sistema financiero nacional y que tendría como objeto dedicarse a otorgar créditos al sector agropecuario, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 60° de la Constitución peruana.

La Ley N° 27603, señala que el Agrobanco es una persona jurídica de derecho privado, de capital mixto que se sujeta a lo establecido en la Ley N° 26702 y Ley General de Sociedades. Posteriormente, se promulgó la Ley N° 29064, con la finalidad de ampliar su objeto social, adicionando la posibilidad de financiación de producción en el agro, con la finalidad de relanzar al Agrobanco agregando mayor detalle en el alcance de sus funciones en el marco del rol subsidiario del Estado y cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal⁵⁹.

Si bien este banco ha pasado por una serie de reestructuraciones a lo largo del tiempo, en la cual se ha ido mejorando y precisando la estructura de funcionamiento y las características del marco habilitante para su actuación como entidad financiera, hasta el momento no cumple con los estándares internacionales de buen gobierno corporativo, es una institución muy politizada empezando por el nombramiento del directorio en el que solo uno es considerado director independiente de un total de 6 directores, en el cual todos son nombrados por ministerios adscritos a este banco, el ministerio de economía y ministerio de agricultura.

Por otro lado, este banco ha sido objeto de diversos cuestionamiento con respecto al uso de los recursos y la gestión de su cartera crediticia. Ello debido a la incertidumbre de los cambios climáticos como por ejemplo los efectos del fenómeno “El Niño” que causa tantos estragos en las campañas de cosecha, debido a eso ha sido muy criticado en cuanto a su existencia y los diversos aportes de capital que se ha tenido que realizar a través de FONAFE con la finalidad de salvaguardar la existencia de este banco.

⁵⁹ Artículo 5° de la Ley N° 30893

(...) 5.2 Su finalidad es otorgar créditos directos, en el marco del rol subsidiario del Estado y el cumplimiento del principio de la sostenibilidad financiera, a los pequeños productores agropecuarios en forma individual o a las organizaciones de productores constituidas bajo cualquier forma asociativa como cooperativas, asociaciones de productores, miembros de comunidades campesinas y nativas, organizaciones de usuarios de agua y similares, así como otorgar líneas de crédito destinadas al financiamiento de dichos productores a través de cualquiera de las empresas del sistema financiero Sistema Financiero Sistema Financiero de operaciones múltiples supervisadas, a que hace referencia el literal A del artículo 16 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y a través de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público del nivel 3 referidas en la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de dicha ley general.(...)

Consideramos que debería ejecutarse un cambio estructural respecto al vehículo utilizado en el marco de la banca de desarrollo y, en lugar de utilizar una institución financiera, podría materializarse a través de la creación de un fondo administrado a través de un fideicomiso o una comisión de confianza administrado también por COFIDE como fiduciario y teniendo como fideicomitente al MIDAGRI.

Adicionalmente, sería necesario crear dos órganos internos para la toma de decisiones sobre el fondo, que podrían ser un Consejo supervisor y un Comité técnico que administren las decisiones para el otorgamiento de los préstamos, coberturas de seguros o subsidios entre otras decisiones en el marco de lo regulado por el fondo. Todo esto, ayudaría a la transparencia en el uso de los recursos con la finalidad de evitar las críticas en cuanto al cuestionamiento sobre el uso de recursos públicos para mantener una empresa que pertenece a la AEE.



3.3. Mejoras por realizar: Marco normativo propuesto

Conforme a lo expuesto en los capítulos precedentes, corresponde listar las propuestas de reforma normativa que subsanarían las deficiencias en el diseño normativo e institucional de las IDB que conforman el ecosistema de la BD en el Perú.

En principio, realizaremos este examen considerando los criterios mínimos que debe contener la ley de creación de una IDB en su diseño normativo analizada en el capítulo I y II del presente trabajo de investigación:

- (i) Tipología de la entidad. – Se debe definir expresamente el tipo de entidad que se está creando bajo la observancia del marco normativo establecido para las instituciones financieras:
 - Para el caso de COFIDE, se defina expresamente como banco de desarrollo en la legislación y normativa aplicable a su rol y mandato social.
 - Para el caso de Fondo MIVIVIENDA, se defina expresamente como una institución financiera y no como un fondo, transparentando las funciones y el mandato que tiene por ley. Pudiendo considerarse como una institución bancaria.
 - En el caso de Agrobanco, esto ya se encuentra definido. Muy probablemente porque su normativa fue creada con posterioridad y con mayor calidad en su diseño. Sin embargo, considerando la naturaleza de su mandato y el sector objetivo que en este caso es el agro, podría considerarse la posibilidad de convertirlo en un fondo cuya administración dependa del Fondo Mivivienda o COFIDE a través de un fideicomiso con subprogramas como los FIRA en México y convertirse en una línea de negocio adicional referida a vivienda social en colaboración con el Fondo Mivivienda.

- (ii) Marco normativo. – El definir la tipología de su entidad implica la actualización del marco normativo aplicable y su naturaleza jurídica. Para ello, la regulación del sistema financiero peruano debe serle totalmente aplicable, formando parte de esta a través del su reconocimiento en la Ley N° 26702. Ello implicaría una mejor y eficiente supervisión efectiva para todas las instituciones que conforman la BD.

- (iii) Mandato o encargo. – Este criterio también tiene relación con los anteriores ya que, al definir el tipo de entidad y marco normativo aplicable, se redefine el mandato o

encargo otorgado a la entidad ya que esto marca el ámbito de actuación de la IDB. Basado en esto se definen las facultades y funciones que tendría que realizar dentro del sector desatendido o excluido.

En este punto, como hemos expuesto, más que una subsanación total se requiere una mejora en la claridad de lo ya establecido. Para el caso de COFIDE: Definir con claridad en el marco de las operaciones permitidas a un banco de segundo piso.

Como conclusión en este punto presentamos, a continuación, una tabla que resume las propuestas presentadas con la finalidad de subsanar las deficiencias en el diseño normativo de las normas de creación y estatutos de las IDB que conforman el ecosistema de la banca de desarrollo en el Perú.

PROPUESTA DE MEJORAS AL DISEÑO NORMATIVO DE LAS IDB EN EL PERÚ			
CARACTERÍSTICAS	ENTIDADES		
	COFIDE	AGROBANCO	FONDO MIVIVIENDA
TIPOLOGIA DE LA ENTIDAD	BANCO	BANCO O SISTEMA DE FIDEICOMISOS	BANCO
MARCO NORMATIVO O REGIMEN JURÍDICO APLICABLE	ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO / MARCO ACTIVIDAD PRIVADA/ MARCO LEGAL DEL SISTEMA FINANCIERO PARA ENTIDADES FINANCIERAS		
NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD	INSTITUCION FINANCIERA /INTERMEDIARIO FINANCIERO		
NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OPERACIONES	SEGUNDO PISO	PRIMER PISO	PRIMER PISO
MANDATO O ENCARGO	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA / ACTIVIDADES FIDUCIARIAS	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA
OBJETIVO	MULTISECTORIAL: SECTORES DESATENDIDOS O EXCLUIDOS	SECTORIAL: SECTOR AGRARIO	SECTORIAL: VIVIENDA SOCIAL
ALCANCE	NACIONAL		

Tabla 13: Propuestas de mejoras al diseño normativo de las IDB en el Perú

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

La realidad y contexto político de un país no son estáticos, así como las interpretaciones y opiniones respecto de una ideología o política económica. Por tanto, el marco normativo que se establezca debe responder de forma clara y organizada a las necesidades de la población en búsqueda de su desarrollo y bienestar, teniendo como fin supremo la dignidad humana de la persona y considerando que ningún derecho está por encima de otro.

En ese sentido, es importante considerar que el diseño de las normas referidas a las instituciones financieras que pertenecen a la BD debe ir adaptándose a los cambios legislativos y las necesidades del país. Como ha sucedido en los países de Colombia y México los cuales han ido actualizando e incluyendo mejoras en el diseño de su normativa aplicable a las instituciones del ecosistema de la banca de desarrollo y su interacción en el sistema bancario desde la perspectiva de su sistema jurídico a fin de mejorar el ejercicio de sus actividades y los beneficios que estas generan en bienestar de su población.

El caso peruano, no es ajeno a esta situación y el planteamiento principal de este trabajo es plasmar la necesidad de una actualización del diseño normativo tanto de la AEE como del marco normativo institucional de las entidades que forman parte del ecosistema de la banca de desarrollo peruana con la finalidad de subsanar deficiencias acumuladas a lo largo del tiempo, debido a que estos dispositivos tienen su origen en la denominada banca de fomento instituida a partir del año 1970, marcada por un contexto de inestabilidad e incertidumbre política así como un diseño normativo inadecuado, desorganizado y sin consideración de los preceptos actuales sobre el esquema de gobierno corporativo y BD.

Actualmente, las EPF que conforman la BD tienen el mismo marco regulatorio que una empresa pública no financiera con distinta naturaleza jurídica y finalidad en la actividad económica en que se desarrolla.

Considerando lo antes señalado, es necesario replantear el marco normativo actual para que se despliegue en concordancia con los objetivos de la BD, así como respecto de la naturaleza jurídica de cada una de las IFD que la conforman.

Al respecto, es importante considerar en el marco normativo de la AEE, la distinción de los tipos de empresas públicas existentes y no solo desde la perspectiva societaria, sino también de las características y naturaleza jurídica que estas ostentan en virtud de la actividad económica que ejercen y al sector al cual se encuentren adscritas. Debe detallarse que no solo, se rigen por el código civil, aprobado por el Decreto Legislativo N° 295 y la Ley general de sociedades, bajo la Ley N 26887, sino que también deben cumplir con la regulación del sector al que pertenezcan, esto para evitar un trato discriminatorio con respecto al sector privado, ya que en algunos casos se señala que las normas de la Ley N° 26702 son de aplicación supletoria.

Esto, para el caso de las empresas del Estado que pertenecen al sector financiero, evitaría disputas entre el cumplimiento de la normativa regulatoria dictada por la SBS y las directivas establecidas por el FONAFE, que muchas veces no se someten al cumplimiento de lo dictado por el regulador y que no se condice con lo establecido en el principio de libre competencia en igualdad de condiciones.

Adicionalmente y en cumplimiento del principio de subsidiariedad, debería establecerse que en las leyes de creación y las modificatorias que estas tengan se establezca la naturaleza de la entidad y su clasificación dentro del sistema financiero, señalado en la Ley N° 26702, que es la norma directriz del sistema financiero.

Esto limita en gran medida las funciones y operaciones que puedan realizar, por ejemplo, ya que no existe una definición respecto de que implica realizar operaciones de segundo piso, o si para el caso de COFIDE, realmente se constituye como banco de desarrollo, ya que esta definición se incluye en una modificación de la Ley N° 26702, pero no en su ley de creación considerándola únicamente como inversión del Estado en el sistema financiero peruano. El no establecerlo puede causar confusión en cuanto a la aplicación de la regulación a estas entidades y el ejercicio de una supervisión efectiva del órgano regulador.

El tener un marco normativo desorganizado asociado a la BD genera imprecisiones que limitan su actuar, más aun considerando la experiencia negativa que dejó la banca de fomento de los años 70, es hora de renovar los criterios de la BD en concordancia con la tendencia actual, para así conseguir una perspectiva positiva de lo que puede o no hacer la BD en la economía, concebido como un aliado estratégico en tiempos de crisis en beneficio del interés y bienestar general en lugar de una amenaza para el mercado.

Por otro lado, es importante precisar que con la llamada cuarta revolución industrial debido a la implementación del uso de la tecnología en los procesos y el cambio del *mindset* en la oferta de servicios financieros, generada por la TD en el ecosistema de la banca, no implica una reducción de la participación ni del rol de las instituciones financieras que pertenecen a la BD ya que, la revolución causada por las innovaciones tecnológicas y la adopción de nuevas tecnologías en la filosofía de los negocios a nivel mundial, generan nuevos espacios de innovación en la oferta de los servicios brindados por los BPD.

Tal y como ha sido expuesto en acápites precedentes con las iniciativas desarrolladas en Colombia y México, queda demostrado que la BD se va transformando, evolucionando, innovando y adoptando la forma de las situaciones, sectores y las brechas que necesita atender conforme a su naturaleza de respuesta contra cíclica no solo ante crisis sino ante la necesidad de sectores desatendidos o excluidos en sectores productivos clave y en situaciones de desventaja.

Como conclusión final, podemos decir que un marco normativo ordenado es beneficioso para cualquier institución, incluyendo las IBD, la evaluación específica de la situación actual y las tendencias normativas en cada país es esencial para hacer cambios relevantes en beneficio de los ciudadanos y el análisis comparativo de Perú con respecto a otros países a nivel mundial, resultan concluyentes en cuanto a verificación de estándares y adaptabilidad en contextos y realidades parecidas a la peruana lo que coadyuva a la generación de respuestas rápidas y el desarrollo innovaciones en productos y servicios ofertados por la BD.

Referencias

1. Wang, H. (2017), New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. *Glob. Policy*, 8: 113-118. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12396>
2. Ocampo, José Antonio; Arias, Paola; Torres, Juan David (2018). "La banca nacional de desarrollo en Colombia", *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, núm. 88, diciembre, DOI: 10.32468/espe.88
3. BANCOLDX, (2021, Versión 2) Estatuto vigente. Recuperado de: https://www.bancoldex.com/sites/default/files/estatutos_sociales_de_bancoldex_2021_2.pdf
4. Dancourt Masías, O. y Jiménez Sotelo, R. (2017), La experiencia de la banca de desarrollo en el Perú: 1990-2015, Documento de Trabajo 444 del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Setiembre 2017. Recuperado de: <https://files.pucp.education/departamento/economia/DDD444.pdf>
5. Ghezzi Solís, Piero (2021), *El Estado Productivo: Una apuesta para reconstruir la relación entre el mercado y el Estado en el Perú de la Postpandemia*, Editorial Planeta Perú.
6. Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo (2018), *The Future of National Development Banks: Initiative for Policy Dialogue*, Oxford University Press, Edición Kindle.
7. Castillo Torres, M. (2005), *Evolución, perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Perú*. Serie Financiamiento del Desarrollo, 154. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas (CEPAL). Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5137>
8. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (2009), *Acceso de la banca de desarrollo al banco central: el caso de COFIDE y las tasas de interés en el Perú*. Boletín del CEMLA. LV (3), 119-138. México DF. Recuperado de http://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LV03.pdf
9. Banco de México (2020), *Acciones de la banca de desarrollo y otras instituciones de fomento en episodios de contracción económica*, Extracto del Reporte de Estabilidad Financiera - Segundo Semestre 2020, Recuadro 6, pp. 85 – 88. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/recuadros/%7B903FB5B4-4E45-DE38-92BA-8001869CA127%7D.pdf>
10. G. Cipoletta Tomassian y T. Abdo, (2021) "Financiamiento de la banca de desarrollo en el marco de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe", serie Financiamiento para el Desarrollo, N° 272 (LC/TS.2021/165), Santiago,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47531/1/S2100767_es.pdf
11. Ghezzi Solís, Piero (2021), Cómo fortalecer el Agrobanco y el financiamiento agropecuario: una visión productivista / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Colaboración entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Perú) (MIDAGRI), San José – Costa Rica.
 12. Pérez Caldente E. y Titelman D. (2018), La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo, CEPAL – Naciones Unidas, Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf
 13. Ferraro, C. A. y Goldstein, E. (2011) Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina. Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina, 9-60. Santiago: Naciones Unidas (CEPAL/AECID). Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3909>
 14. Escuela de Gestión Pública UP. (2015), “Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 - 2025”, Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. Recuperado de: <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/plan-nacional-infraestructura-2016-2020.pdf>
 15. Corporación Financiera de Desarrollo S.A., (2022) Libro Histórico por el aniversario de los 50 años de COFIDE.
 16. OCDE (2011), Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Traducción Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda de España. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>
 17. Sánchez Ríos D. (2001), El Papel de la Banca de Desarrollo en Países de Diferente Desempeño Económico, Tesis para obtener el título Profesional de la Universidad Autónoma de México – UNAM. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/SanchezRDM/tesis.html>
 18. Calderón Alcas, R. (2005). Proyecto CEPAL/BID 03-98. CEPAL-NU. CEPAL. Unidad de Estudios Especiales de la ONU, La banca del Desarrollo en América Latina y el Caribe, Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5138/S054250_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 19. Blanco Barón, C. (2021). Intervención del Estado en el Sistema Financiero: entre la corrección de fallas de mercado y las funciones del Estado Social de Derecho.

- Universidad Externado de Colombia, Páginas (491-523), Recuperado de: <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/46e81c5f-2cf3-4b0b-9f55-0d10b8c5ef27/content>
20. Cairampoma Arroyo, A., & Fetta Pizzorno, A. (2021). La aplicación del principio de subsidiariedad en la actividad económica del estado en el ordenamiento jurídico peruano. *Advocatus*, (041), 29-46. Recuperado de: <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5649>
 21. Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI, Informe N° 39-2001. (2001). Evaluación de las condiciones para el desarrollo de actividad empresarial del Estado: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A., Recuperado de: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/InformeN039-2001-GEE.pdf>
 22. Diez Canseco Núñez, L. J., & Buleje Díaz, C. (2011). Analizando el papel Subsidiario del Estado a propósito de la Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI. *Revista De Derecho Administrativo*, (10), 221-235. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13691>
 23. Titelman, Daniel (2003). German Agency for Technical Cooperation-NU. CEPAL-NU. CEPAL. Unidad de Estudios Especiales de la ONU, La banca del Desarrollo y el financiamiento productivo, Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/51119/S0310657_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 24. ALIDE (2019). Revista Banca y Desarrollo. Transformaciones en Banca de Desarrollo, Páginas (13-17), Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2020/02/Revista-Banca-Desarrollo-oct-dic-19-2.pdf>
 25. Ocampo Gaviria Jose A, Arias Paola, Torres Juan David. (2018). Investigaciones Económicas del Banco de la República de Colombia. La banca de desarrollo nacional en Colombia. Recuperado de: <https://investiga.banrep.gov.co/es/espe88>
 26. Comité Plenario. Trigésimo Sexto Periodo de Sesiones. (2021). CEPAL. Unidad de Estudios Especiales de la ONU. La respuesta de la Banca de Desarrollo ante el Covid-19 y su papel en una recuperación sostenible. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47453/S2100849_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 27. Microfinanzas en el Perú, Recuperado de: [https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/141/LIBRO.pdf?sequence=](https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/141/LIBRO.pdf?sequence=1)

28. COFIDE (2022) Memoria Anual de COFIDE, Recuperado de: <https://www.cofide.com.pe/COFIDE/uploads/medios/Memoria%20COFIDE%202022%20-%20FINAL.pdf>
29. COFIDE (2021), Reporte de Cumplimiento de Principios de Buen Gobierno Corporativo de COFIDE, Recuperado de: <https://www.cofide.com.pe/COFIDE/uploads/medios/Reporte-BGC-2020-Esp-vf.pdf>
30. Baldo Kresalja R. (2015), ¿Estado o mercado? El principio de subsidiaridad en la Constitución peruana, Fondo Editorial PUCP, Primera Edición, Lima.
31. Fry, Maxwell J. (1990). Dinero, interés y banca en el desarrollo económico. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
32. Álvarez Rodrich, A. A. (1985). La actividad empresarial del Estado en el Perú. *Apuntes*, (16), 3-29. Recuperado de: <https://doi.org/10.21678/apuntes.16.208>
33. Dancourt Masías; Jiménez Sotelo (2017), Documento De Trabajo N° 444: La Experiencia de la Banca De Desarrollo en el Perú: 1990-2015, Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera Edición, Lima. Recuperado de: <https://departamento.pucp.edu.pe/economia/wp-content/uploads/DDD444.pdf>
34. Biblioteca del Congreso de la República del Perú (1978), Diario de los Debates 1978-1979, sesiones de discusión sobre la promulgación de la constitución de 1979. Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/biblioteca/diariodebates/1979/>
35. G. Cipoletta Tomassian, (2015) “Financiamiento de la infraestructura para la integración regional: Alternativas para América del Sur”, serie Financiamiento para el Desarrollo, N° 259 (LC/L.4128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39839/S1501366_es.pdf
36. Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N°00008-2003-AI/TC Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001. 11 de noviembre. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/derecho/cicaj/2019/06/10160315/citas-y-referencias-con-normas-apa.pdf>
37. Tribunal Constitucional del Perú (2005) Sentencia recaída en el Expediente N° 000034-2004-AI/TC. Luis Nicanor Maravi Arias, en representación de 5000

- ciudadanos contra los Artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley N° 26271, 15 de febrero. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>
38. Tribunal Constitucional del Perú (2006) Sentencia recaída en el Expediente N°07320-2005-PA/TC. Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L. contra la Sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del 3 de mayo del 2005, 23 de febrero. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/07320-2005-AA.pdf>
 39. Tribunal Constitucional del Perú (2007) Sentencia recaída en el Expediente N°07339-2006-PA/TC. Empresa de Transportes Megabus S.A.C. contra la sentencia de la segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junín. 13 de abril. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07339-2006-AA.pdf>
 40. Tribunal Constitucional del Perú (2003) Sentencia recaída en el Expediente N°00001-2014-PI/TC. Colegio de Abogados del Callao contra diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1147 que regula a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. 17 de enero. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00001-2014-AI.pdf>
 41. Fernández, Fernandini, Puig, Méndez; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); 2020, Hacia la transformación digital de la banca pública de desarrollo en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Hacia-la-transformacion-digital-de-la-banca-publica-de-desarrollo-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
 42. OECD, *et al.* (2021), “Repensar las instituciones públicas en la era digital”, in *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris.
 43. Programa de Estudios Económicos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2020, Transición digital: La estrategia de la banca de desarrollo frente a la pandemia, Revista Banca y Desarrollo, Edición abril 2020. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Revista-Alide-Abril-Junio-2020.pdf>
 44. Lang, V. (n.d.). *Digital Fluency: Understanding the Basics of Artificial Intelligence, Blockchain Technology, Quantum Computing, and Their Applications for Digital Transformation*. O’Reilly Online Learning. Recuperado de: <https://www.oreilly.com/library/view/digital-fluency-understanding/9781484267745/>

45. ¹ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2020, Ecosistemas para la Innovación. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/Libro-Premios-ALIDE-2020-Final.pdf>
46. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2023, Premios ALIDE 2022: TECNOLOGÍAS FINANCIERAS INNOVADORAS PREMIOS ALIDE 2022 Para el desarrollo sostenible y la inclusión. Recuperado de: <https://alidedatabank.org/1001/plantilla/documentoPublicacionAlide/LIBRO%20PREMIOS%20ALIDE%202022.pdf>
47. *Bancomext*, (n.d.), 2019, Informe Anual 2019. Recuperado de: <https://www.bancomext.com/staticcontent/informe-anual-2019/factoraje/>.
48. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), 2024, Premios ALIDE 2023: Tecnologías financieras innovadoras para el desarrollo sostenible y la inclusión en América Latina y el Caribe, Los diez programas y servicios de las instituciones financieras de desarrollo que recibieron los Premios ALIDE 2023. Recuperado de: <https://www.alide.org.pe/publicaciones-2/publicaciones-alide/#1501527023094-a335a62e-8088>