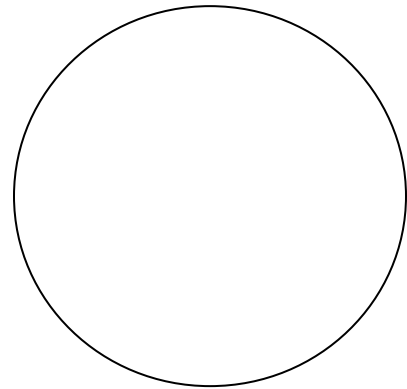


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA PROMOVER EL ACCESO A FINANCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES ORIENTADO A INVERSIONES SOSTENIBLES

BORRADOR

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Borrador¹ 2- 27/05/2022

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Rufz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Rufz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Susana Correa
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de
Regalías

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y
Desarrollo Regional

Resumen ejecutivo

El endeudamiento territorial es un aspecto determinante para evaluar la viabilidad fiscal de las entidades territoriales, así como su gestión financiera. A causa de la profundización del proceso de descentralización que vivió el país con la reforma a la Constitución Política de Colombia en el año 1991, se presentó un deterioro de la deuda territorial que puso en riesgo la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad del proceso de descentralización en sí mismo. Lo anterior motivó una serie de reformas normativas con el fin de poner orden a la colocación y contratación de la deuda territorial en función de indicadores de solvencia, sostenibilidad, tamaño del gasto de funcionamiento y en general, sobre la sostenibilidad fiscal, que tuvieron un impacto positivo en la estabilización de los niveles de gasto y el saneamiento de las finanzas públicas subnacionales.

En la actualidad, el país se encuentra inmerso en un proceso de reactivación económica y recuperación de la crisis ocasionada por la pandemia del Covid 19 y en este contexto se han tomado medidas transitorias para flexibilizar indicadores de endeudamiento y facilitar el uso de este mecanismo de financiamiento como apalancador de intervenciones que dinamicen el empleo en las regiones y propendan por el cierre de brechas.

Dado lo anterior, el presente documento CONPES establece directrices de política para mejorar la gestión y el acceso al financiamiento por parte de las entidades territoriales orientadas a inversiones sostenibles que den continuidad al proceso de reactivación económica y contribuyan a promover la generación de empleo, la productividad y el cierre de brechas.

Para alcanzar este objetivo es necesario primero aumentar las capacidades de las entidades territoriales para la planeación estratégica y la gestión de proyectos a lo largo de todo el ciclo de la inversión pública. En segundo lugar, la presente política plantea optimizar la focalización de eventuales garantías de la Nación en operaciones de crédito público externas contratadas por las entidades territoriales, así como establecer mecanismos de garantías alternativos.

Las acciones para desarrollar requerirán la participación del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante las vigencias 2022 a 2025.

Clasificación: H62, H72, H74, H77.

Palabras clave: Deuda, gobiernos subnacionales, finanzas públicas, sostenibilidad fiscal, inversión, proyectos, cierre de brechas.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 8 |
| 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN | 9 |
| 2.1. Antecedentes normativos | 9 |
| 2.1.1. Antecedentes referidos al nivel de endeudamiento territorial consistente con su capacidad de pago | 10 |
| 2.1.2. Antecedentes referidos a los procedimientos administrativos y contractuales dispuestos para la celebración de operaciones de crédito público. | 11 |
| 2.1.3. Antecedentes referidos a los instrumentos normativos a través de los cuales se fija la política para de endeudamiento territorial | 12 |
| 2.1.4. Antecedentes relacionados con las particularidades para el acceso a crédito a partir de las diferentes fuentes de recursos | 13 |
| 2.1.5. Antecedentes normativos mediante los cuales se ha abordado el concepto de Inversiones Sostenibles | 14 |
| 2.2. Justificación..... | 16 |
| 2.2.1. Situación del endeudamiento territorial actualmente..... | 16 |
| 2.2.2. Capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales..... | 22 |
| 3. MARCO CONCEPTUAL | 24 |
| 3.1. Lineamientos generales para el financiamiento orientado a gestionar inversiones sostenibles | 27 |
| 3.2. Proyectos de inversión sostenibles..... | 29 |
| 4. DIAGNÓSTICO | 31 |
| 4.1. Bajas capacidades de las entidades territoriales para adelantar procesos de planeación estratégica y de gestión de proyectos que les permitan acceder a recursos de crédito como mecanismo de apalancamiento | 32 |
| 4.1.1. Limitada capacidad de las entidades territoriales para estructurar adecuadamente proyectos de inversión que cumplan con las condiciones definidas y acceder al financiamiento que requieren | 32 |
| 4.1.2. Escaso conocimiento sobre los criterios para establecer el tipo de proyectos y circunstancias que habilitan a un proyecto de inversión para ser financiado con recursos de crédito..... | 33 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.1.3. | Baja articulación de la planeación con el proceso de programación presupuestal en las entidades territoriales | 34 |
| 4.1.4. | Bajos niveles de ejecución de los créditos, lo que incrementan los costos financieros y fuerzan la extensión de los plazos de ejecución | 34 |
| 4.1.5. | Inadecuado seguimiento y evaluación de los recursos de crédito enfocado en la evaluación financiera y sin incorporación de experiencias en la negociación de nuevos créditos..... | 35 |
| 4.2. | Desconocimiento por parte de las entidades subnacionales, sobre los criterios para otorgar garantía por la Nación, así como insuficiencia de instrumentos alternativos para cubrimiento de operaciones de crédito público externo por parte de estas . | 36 |
| 5. | DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA | 37 |
| 5.1. | Objetivo general | 37 |
| 5.2. | Objetivos específicos | 37 |
| 5.3. | Plan de acción | 37 |
| 5.3.1. | Aumentar las capacidades de las entidades territoriales para la planeación estratégica y la gestión de proyectos a ser financiados mediante operaciones de crédito para identificar con criterios claros el tipo de proyectos a ser financiados y mejorar los procesos de programación y seguimiento de los recursos..... | 38 |
| 5.3.2. | Optimizar la focalización de eventuales garantías de la Nación en operaciones de crédito público externas contratadas por las entidades territoriales y establecer mecanismos de garantías alternativos para ampliar las posibilidades de acceso al endeudamiento externo | 41 |
| 6. | RECOMENDACIONES..... | 43 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 45 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Deuda Pública por nivel de gobierno..... | 18 |
| Tabla 2. Calidad de la cartera interna por tipo de entidad territorial durante la vigencia 2021 | 19 |
| Tabla 3. Indicadores globales de sostenibilidad y solvencia de la deuda al 1o de enero de 2022 | 23 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1. Deuda pública de entidades territoriales como proporción de su Producto Interno Bruto (PIB)..... | 17 |
| Gráfico 2. Tamaño relativo de la deuda financiera bruta de los Gobiernos subnacionales en Colombia con respecto al Gobierno General como porcentaje del total..... | 18 |

ÍNDICE DE MAPAS

| | |
|---|----|
| Mapa 1 y Mapa 2. Deuda pública de los departamentos y municipios durante la vigencia 2021 (Cifras en millones de pesos) | 19 |
|---|----|

BORRADOR

SIGLAS Y ABREVIACIONES

| | |
|----------|---|
| Confis | Consejo Superior de Política Fiscal |
| Conpes | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CGN | Contaduría General de la Nación |
| CGR | Contraloría General de la República |
| Cuipo | Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario |
| DIFP | Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DSEPP | Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas |
| FUT | Formato Único Territorial |
| MFMP | Marco Fiscal de Mediano Plazo |
| MGMP | Marco de Gasto de Mediano Plazo |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| OAJ | Oficina Asesora Jurídica |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| PAC | Programa Anual de Caja |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PPI | Plan Plurianual de Inversiones |
| SGP | Sistema General de Participaciones |
| SGR | Sistema General de Regalías |
| Sinergia | Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados |

1. INTRODUCCIÓN

La deuda pública del orden subnacional creció de manera acelerada desde los inicios de los años noventa como resultado del proceso de descentralización impulsado por la Constitución de 1991. A partir de la promulgación de la carta política, se incrementaron las responsabilidades de las entidades del orden territorial, sin que existiera un marco definido de responsabilidad y disciplina fiscal, ni reglas para el uso racional de recurso del crédito público por las entidades subnacionales. Tal como lo refieren Quintero y Silva (2005) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021), el uso de deuda para la financiación de déficits recurrentes generó desequilibrios que comprometieron la viabilidad financiera de las entidades territoriales y pusieron en riesgo la estabilidad macroeconómica.

Estos desequilibrios dejaron en evidencia la ausencia de una reglamentación efectiva frente a la definición del concepto de capacidad de pago² para contraer endeudamiento, y llevaron al Gobierno Nacional a impulsar medidas para controlar y regular los niveles de deuda pública subnacional. Entre estas se destaca la Ley 358 de 1997³, que estableció las reglas para determinar la capacidad de endeudamiento de las entidades subnacionales e instituyó la condición de deuda orientada, principalmente, a financiar proyectos de inversión, conocida como la regla de oro.

En consideración a la caída de ingresos territoriales generada por la pandemia de Covid-19, algunas de las reglas sobre endeudamiento se revisaron y flexibilizaron transitoriamente con el fin de brindar instrumentos legales que dotaran a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y sus efectos en distintas áreas⁴. Posteriormente, la ampliación de los límites para el endeudamiento se convirtió en permanente con la Ley 2155 de 2021⁵.

Así las cosas, ante la necesidad de seguir impulsando el cierre de brechas sociales en las regiones, la reactivación del tejido económico local, la generación de empleo, entre otros, es necesario superar las dificultades que tienen las entidades territoriales para planear estratégicamente sus proyectos, fortalecer la gestión de los mismos - en especial en materia financiera- y promover inversiones de carácter sostenible.

² El artículo 364 de la Constitución Política determina que el endeudamiento interno y externo de la Nación y las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

³ Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

⁴ Para este efecto se expidió el Decreto 678 de 2020 Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

⁵ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Debido a que el endeudamiento puede tensionar la sostenibilidad fiscal al generar efectos adversos sobre la provisión de bienes y servicios públicos para los ciudadanos, la literatura recomienda que el uso de estos recursos se oriente a la financiación de inversión, particularmente en activos no financieros, que impulsen el crecimiento productivo de mediano plazo y, en consecuencia, el potencial tributario, tal como lo afirman Jiménez y Ruelas (2016).

Así las cosas, el objetivo de esta política es mejorar la gestión y el acceso al financiamiento de las entidades territoriales orientado a inversiones sostenibles⁶ que den continuidad al proceso de reactivación económica y contribuyan a promover la generación de empleo, la productividad y el cierre de brechas⁷ en las regiones.

Este documento se desarrolla en cuatro secciones, la primera de ellas, esta introducción. La segunda contiene los antecedentes de la política desde el punto de vista normativo y conceptual frente a la definición de inversiones sostenibles y presenta la justificación de la política. En la tercera sección se hace un diagnóstico de las barreras que limitan el acceso al crédito como mecanismo de financiamiento. La cuarta sección incluye los objetivos de la política, los responsables de su ejecución, la financiación requerida, su plan de seguimiento, y las recomendaciones para el logro de los objetivos planteados.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes normativos

El crédito público es uno de los mecanismos de financiamiento de las entidades territoriales y su estudio, desde una perspectiva normativa, es susceptible de separarse en cinco grandes bloques referidos a: (i) el nivel de endeudamiento territorial consistente con su capacidad de pago; (ii) los procedimientos administrativos y contractuales dispuestos para la celebración de operaciones de crédito público, dentro de los que caben se encuentra el referido al otorgamiento de garantías por parte de la Nación; (iii) los instrumentos normativos a través de los cuales se fija la política de endeudamiento territorial, (iv) las particularidades de los sistemas administrativos en función del recurso del crédito y (v) la aproximación a inversiones sostenibles. Cada bloque de reglas se materializa a través de normas de orden

⁶ Como se desarrollará, en detalle, más adelante, la categoría inversión sostenible apunta a que esta, por una parte, debe llevarse a cabo en un marco de responsabilidad, disciplina, y sostenibilidad fiscal de cada entidad, y por la otra, que la viabilidad financiera de cada proyecto de inversión esté asegurada.

⁷ El cierre de brechas, en este contexto, es un objetivo que consiste en la disminución gradual pero constante de las diferencias que existen entre las regiones respecto a indicadores sociales y económicos.

constitucional, legal, y administrativo, estas últimas, tanto en el nivel nacional, como en el subnacional. A continuación, se abordan cada uno de los bloques de reglas mencionados.

2.1.1. Antecedentes referidos al nivel de endeudamiento territorial consistente con su capacidad de pago

La consistencia del nivel de endeudamiento territorial con su capacidad de pago es una regla consagrada en el artículo 364 de la Constitución Política. Por su parte, la regulación del crédito es una función compartida entre el Congreso de la República y el presidente de la República, como quiera que, entre las leyes que el primero dicta, se hallan las relativas al crédito público, como lo son, las leyes 185 de 1995, 358 de 1997, 533 de 1999, 782 de 2001, 617 de 2000, 819 de 2003, 2200 de 2022. Por su parte, el segundo, expide decretos ejecutivos mediante los cuales la desarrolla.

En esta materia, el sistema jurídico colombiano contempla dos herramientas. De un lado, regula la posibilidad de endeudamiento y los requisitos que deben agotar para el efecto las entidades territoriales a través de los denominados indicadores de solvencia y sostenibilidad⁸; y, del otro, establece la necesidad de contar con calificación de riesgo para determinadas entidades subnacionales y todas las descentralizadas de este nivel⁹. De esta forma, el mercado se erige como colaborador en la determinación de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

La Ley 358 de 1997 reitera lo establecido en la norma constitucional referida, en el sentido de indicar que la capacidad de pago se constituye en el límite al endeudamiento de dichos entes, y también se ocupa de definirla¹⁰ introduciendo como medida cuantificable los indicadores de solvencia y sostenibilidad. El contenido de la Ley 358 de 1997 fue desarrollado por el Gobierno nacional, principalmente, mediante la expedición del Decreto 696 de 1998¹¹, del cual se destaca que definió puntualmente los actos o contratos que se entienden como operación de crédito público conforme a aquella ley.

Por otro lado, y en relación con la colaboración de las calificadoras de riesgo, el artículo 16 de la Ley 819 de 2003 establece que, sin perjuicio de las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la

⁸ Ley 358 de 1997.

⁹ Decreto 610 de 2002 y Ley 819 de 2003.

¹⁰ El inciso 2º del artículo 2 de la Ley 358 de 1997 establece: "Para efectos de la presente Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones."

¹¹ Por el cual se reglamenta la Ley 358 de 1997.

presentación de una evaluación elaborada por una calificador de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredite la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento. Esta ley, igualmente establece que, se debe informar si la entidad territorial tiene marco fiscal de mediano plazo; si el respectivo presupuesto se ajusta a dicho marco; si la operación de crédito público a contratar afecta el plan financiero que soporta el marco fiscal de mediano plazo, y si es así, qué medidas se tomarán para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.

Más recientemente, y con motivo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica generada por la pandemia Covid-19, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020¹², a través del cual flexibilizó temporalmente los indicadores de deuda subnacional. De forma adicional a través de otros decretos legislativos se fijaron lineamientos para el acceso al crédito al identificar sectores y sujetos destinatarios de tal recurso, así como las condiciones para su otorgamiento.

2.1.2. Antecedentes referidos a los procedimientos administrativos y contractuales dispuestos para la celebración de operaciones de crédito público.

Los Decretos Leyes 1222 de 1986¹³ y 1333 de 1986¹⁴, que contienen, respectivamente, los códigos de régimen departamental y municipal constituyen antecedentes remotos, pero aún vigentes¹⁵, de fijación de reglas y procedimientos administrativos y contractuales dispuestos para la celebración de operaciones de crédito público. A título de ejemplo, en aquellos se fijan reglas de acuerdo con las cuales, la suscripción de contratos de crédito interno por parte de gobernadores y alcaldes, sólo requieren autorización por parte de la correspondiente corporación política administrativa, sin perjuicio de que la Ley 358 de 1997, modificada por la Ley 2155 de 2021 introdujo unas condiciones relacionadas con la categoría de las entidades territoriales, indicadores y su calificación, para determinar en qué casos se requiere autorización del MHCP y plan de desempeño.

Con posterioridad, se expide la Constitución Política de 1991, que establece, en los artículos 300 y 313 la competencia que tienen las asambleas departamentales y los concejos municipales para conceder a gobernadores y alcaldes, respectivamente, autorizaciones para

¹² "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020."

¹³ "Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental".

¹⁴ "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal".

¹⁵ Es importante anotar que si bien el artículo 154 de la Ley 2200 de 2022, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos", deroga el Decreto 1222 de 1986, el artículo 155 lo mantiene vigente hasta tanto se expida una legislación especial que regule materias relacionados con los bienes, contratos y rentas departamentales.

suscribir operaciones de crédito público. Igualmente, la Constitución determina, en el inciso final del artículo 150 que es competencia del Congreso de la República expedir el estatuto de contratación estatal, con base en cual se expide la Ley 80 de 1993¹⁶, en cuyo artículo 41, parágrafo 2º se desarrollan ampliamente los aspectos contractuales de las operaciones de crédito público.

La reglamentación de las operaciones de crédito público, internas y externas, de entidades territoriales y sus descentralizadas, se encuentra desarrollada en el Decreto 1068 de 2015¹⁷. Dicho decreto precisa, entre otros aspectos, lo que se entiende por operación de crédito público, la información requerida para determinar los ingresos corrientes que sirven al cálculo de los indicadores de deuda, las reglas para la emisión de títulos de deuda interna y externa, la prohibición, como regla general, para el otorgamiento de garantía de la Nación en operaciones de crédito interno, etc. Esta norma, también, define requisitos referidos, no sólo al nivel de endeudamiento territorial consistente con su capacidad de pago, sino la necesidad de contar con el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la autorización para iniciar gestiones, emitido a través de resolución por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, el Decreto 1068 de 2015 contempla, además, la obligación de estudiar la conveniencia de la operación, las posibles fuentes de financiamiento, ciertas reglas específicas para la contratación con entidades multilaterales, entre otros aspectos.

2.1.3. Antecedentes referidos a los instrumentos normativos a través de los cuales se fija la política para de endeudamiento territorial

Con independencia de que sólo en algunos de ellos se haya fijado política de endeudamiento territorial, dentro de los instrumentos normativos para la fijación y desarrollo de la política de endeudamiento territorial, fundamentalmente, figuran el Plan Nacional de Desarrollo (PND), las leyes de crédito público, los decretos legislativos, los Documentos CONPES y los decretos reglamentarios. En relación con el endeudamiento, en 2001 el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*¹⁸ identificó que, pese a las ventajas comparativas presentadas en el financiamiento a través de los recursos disponibles con la banca multilateral y bilateral de destinación específica, en términos de asistencia técnica y condiciones financieras favorables, dichos recursos no eran utilizados eficientemente, situación paradójica en un contexto en que la

¹⁶ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

¹⁷ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público."

¹⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

Nación y la mayoría de las entidades públicas enfrentaban problemas para acceder a recursos externos a través de mercados de capitales y bancos comerciales internacionales para financiar la inversión. La política se orientó a establecer las directrices para la financiación con la banca multilateral y bilateral, así como a contar con una guía clara sobre los procedimientos para todos los participantes en el proceso de contratación y ejecución de proyectos con recursos de crédito. Si bien la directriz impartida por este documento hace referencia al orden nacional y a instrumentos como el PND, las recomendaciones aplican para las entidades territoriales.

Posteriormente, en 2005 el Documento CONPES 3334 *Actualización de la estrategia general de endeudamiento con la banca multilateral de la nación y las entidades públicas*¹⁹ actualizó dicha estrategia. El documento identificó en primer lugar las principales deficiencias del proceso de endeudamiento dividiéndolo en cinco etapas, a saber: planeación, presupuestación, preparación, negociación y firma, y una fase final de ejecución.

Adicionalmente, el Gobierno nacional ha dispuesto información a tener en cuenta para el cálculo de la capacidad de pago y los análisis de deuda pública en el contexto de elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido elaboró lineamientos para facilitar el ejercicio de planeación financiera de largo plazo en el sentido de incluir al endeudamiento responsable como instrumento de financiación²⁰.

2.1.4. Antecedentes relacionados con las particularidades para el acceso a crédito a partir de las diferentes fuentes de recursos

Las reglas y condiciones para realizar operaciones de crédito cambian según la fuente de financiación. Coexistiendo con el ejercicio ordinario de la función administrativa, figuran el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR), que son a su vez instrumentales al cumplimiento de las funciones y competencias que las entidades subnacionales tienen. Cada uno de tales sistemas, identifica el crédito como un mecanismo de apalancamiento para ejecutar en un tiempo más oportuno las inversiones, cuando el recurso de la fuente de financiación específica no es suficiente en el tiempo en que se requiere adelantar el proyecto de inversión.

En el caso del Sistema General de Regalías, la Ley 2056 de 2020 ratificó la posibilidad de que los recursos de Asignaciones Directas puedan ser objeto de pignoración o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por las entidades territoriales. Por su parte, el Decreto 1821 de 2020 señaló los requisitos

¹⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3334.pdf>.

²⁰ Estos lineamientos están disponibles en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/MFMP2019/CartillaMarcoFiscal.pdf>

para la realización de dichas operaciones. De otro lado, la posibilidad de acceder a operaciones de crédito con cargo a los recursos de la Asignación para la Inversión Regional fue establecida, para la vigencia fiscal 2022, en el artículo 131 de la Ley 2159 de 2021 y las condiciones y mecanismos para su operativización fueron reglamentados mediante el Decreto 108 de 2022.

Para los recursos del SGP, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 conceden habilitaciones particulares para pignorar rentas territoriales.

En el caso de la Ley 715 de 2001, El párrafo 3° del artículo 54, referido al sector salud, y en particular a la organización y consolidación de redes señala que la entidad territorial que reciba prestamos condonables por el Gobierno Nacional para tales objetivos, podrá pignorar en favor de este las rentas de la participación de la salud. Igualmente, el párrafo 1 del artículo 78 referido al destino de los recursos de la participación de propósito general plantea que con estos recursos se puede cubrir el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, y con ese objetivo, también se pueden pignorar.

Por su parte, la 1176 de 2007, en el literal b) del artículo 11, referido a la destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios, los habilita para pagar el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico.

2.1.5. Antecedentes normativos mediante los cuales se ha abordado el concepto de Inversiones Sostenibles

En este apartado, se abordan los elementos normativos (constitucionales y legales) que sirven a la precisión de lo que debe entenderse por “inversiones sostenibles”: Para ello se procede a la identificación y a la mención de los contenidos de las normas que se han ocupado del asunto.

Este ejercicio resulta importante, como quiera que, la fijación de lineamientos de política para promover el endeudamiento territorial responsable con orientación a inversiones sostenibles exige acotar la categoría “inversiones sostenibles” a su connotación o enfoque fiscal y financiero, sin perjuicio de que, en la ejecución material de estos lineamientos, siempre deba verificarse el cumplimiento de principios y reglas ambientales, que, justamente

materializan el enfoque ambiental y funcional de tal categoría²¹. En este sentido, el enfoque financiero y fiscal, se halla, tanto en normas de rango constitucional, como de orden orgánico y ordinario.

El enfoque fiscal y financiero de las inversiones sostenibles tiene fundamento en la Constitución Política, y en las leyes de carácter orgánico y ordinario. Del lado constitucional, los artículos 334, 339, y 346, fijan y desarrollan el principio o criterio de sostenibilidad fiscal. Puntualmente, los mencionados artículos señalan: (i) que la dirección general de la economía a cargo del Estado, y que la consecuente intervención y las formas que esta reviste, se realizan en un marco de sostenibilidad fiscal que funge como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho; (ii) que los componentes del plan Nacional de Desarrollo (PND) deben tener en cuenta un marco que propenda por la sostenibilidad fiscal, y (iii) que el proyecto de ley anual de presupuesto debe, también, elaborarse, presentarse y aprobarse, en el mismo marco de sostenibilidad fiscal.

El ejercicio, del lado legal, referido a la relación e identificación normativa asociada a la categoría “inversiones sostenibles”, se realiza cronológicamente.

El artículo 4 de la Ley 136 de 1994²² identifica y desarrolla, dentro de los principios rectores del ejercicio de competencias para el caso de municipios, el de Economía y Buen Gobierno, conforme al cual, es objetivo de los municipios: ser autosostenibles desde una perspectiva económica y fiscal.

El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011²³ establece el principio de responsabilidad del ejercicio de competencias. De acuerdo con el mencionado principio, la asunción de competencias se realiza identificando los recursos para su financiación, y sin comprometer su sostenibilidad financiera.

El artículo 38 de la Ley 1955 de 2021²⁴ dispone el enfoque de programación presupuestal orientada a resultados. De manera puntual, el artículo 38 indica que el ejercicio

²¹ El enfoque ambiental de la categoría inversión sostenible está íntimamente ligado al concepto de desarrollo sostenible, al que se hace referencia el artículo 80 de la Constitución Política y que aparece definido en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993 o ley del medio ambiente, y de acuerdo con el cual “se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”. Sin perjuicio de lo anterior, el enfoque ambiental de la categoría desarrollo sostenible también ha sido referenciado en el artículo 3, numeral 60 de la Ley 1454 de 2011; en el artículo 14, numeral 6º de la Ley 1962 de 2019; en el artículo 5, numeral 2 de la Ley 2199 de 2022 y en el artículo 3 de la Ley 2200 de 2022, entre otras leyes.

²² “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²³ “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

²⁴ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

de programación presupuestal se orienta a resultados, bajo la promoción del uso eficiente de los recursos públicos, estableciendo una relación entre el ingreso, el gasto, y los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía.

El artículo 5 de la Ley 2199 de 2022²⁵ desarrolla el principio de economía y buen gobierno, como uno de los que rige la Región Metropolitana de Bogotá, y de acuerdo con el cual, la región debe propender por los siguientes objetivos: (i) autosostenibilidad económica, (ii) saneamiento fiscal, (iii) racionalización, y (iv) optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

El artículo 3, la Ley 2200 de 2022²⁶ identifica el principio de *sostenibilidad fiscal territorial*, como uno de los que rige a los departamentos. Según tal principio, el departamento correspondiente y las otras entidades territoriales que hacen parte de aquel, en aplicación del artículo 334 constitucional, deben regirse por el marco de sostenibilidad fiscal establecido por el Gobierno nacional”.

Finalmente, desde el plano financiero, el mismo artículo 3 de la Ley 2200 de 2022, desarrolla otro principio, el de Planeación y prospectiva territorial. Este principio centra su atención en establecer una asignación de recursos de inversión en función de la obtención de resultados previamente planificados.

En síntesis, el enfoque fiscal y financiero de la categoría de *inversión sostenible* apunta a que esta, por una parte, debe llevarse a cabo en un marco de responsabilidad, disciplina, y sostenibilidad fiscal de cada entidad, por la otra, a que la viabilidad financiera de cada proyecto de inversión esté asegurada, y finalmente, a que con aquella, no se menoscabe la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni se deteriore el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

2.2. Justificación

2.2.1. Situación del endeudamiento territorial actualmente²⁷.

Aunque durante la década de los noventa las entidades territoriales enfrentaron una espiral de endeudamiento, después de 1999 las obligaciones financieras de gobernaciones

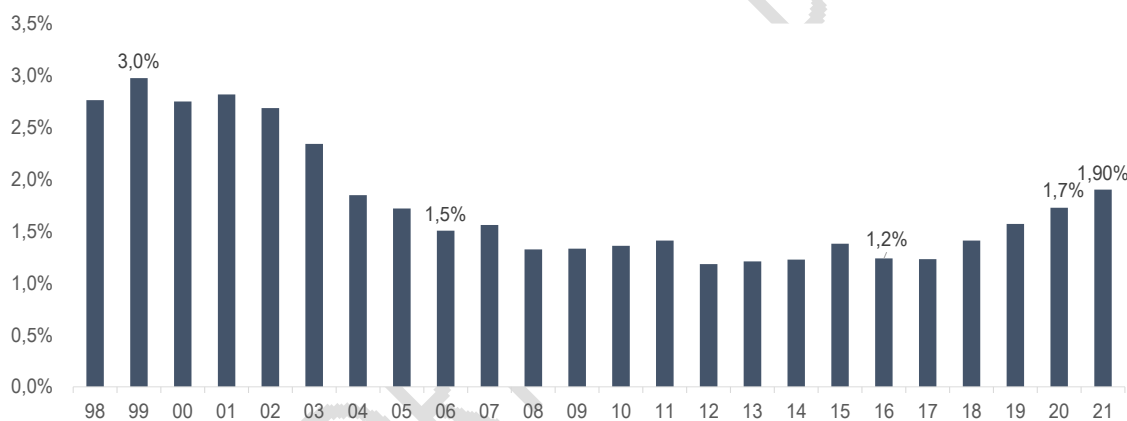
²⁵ “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”.

²⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

²⁷ El detalle de la situación actual del endeudamiento se presenta en el Anexo 1.

y alcaldías evidenciaron un comportamiento decreciente (Gráfico 1). El conjunto de arreglos normativos lograron introducir un marco de responsabilidad y disciplina fiscal que respondiera de manera efectiva a la problemática atendiendo las siguientes líneas: (i) racionalizar el gasto de funcionamiento (Ley 617 de 2000); (ii) limitar el endeudamiento (Ley 358 de 1997); (iii) aprovisionar recursos para cubrir el pasivo pensional (Ley 549 de 1999); y (iv) implementar políticas de planeación financiera de mediano plazo (Ley 819 de 2003), además de los mecanismos que se habilitaron para recuperar la solvencia de algunas entidades que vieron amenazada su capacidad para la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos (Ley 550 de 1999²⁸).

Gráfico 1. Deuda pública de entidades territoriales como proporción de su Producto Interno Bruto (PIB)



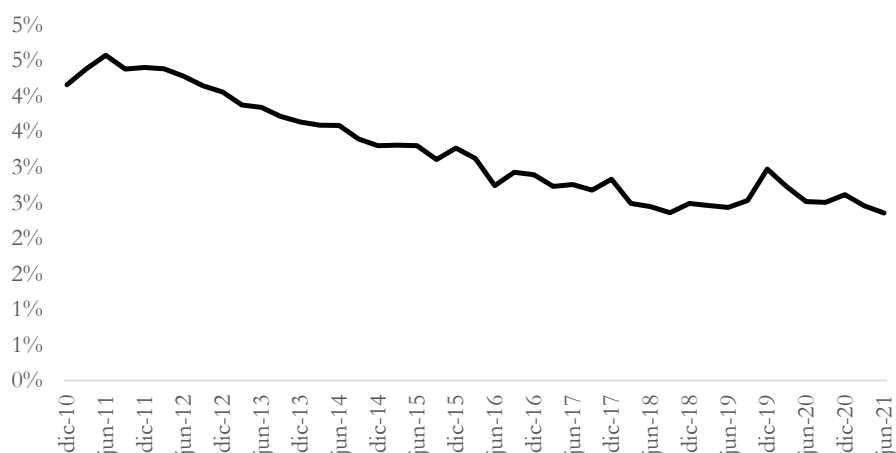
Fuente: DNP con información del Formato Único Territorial (FUT) y la Contraloría General de la República (2021).

Al considerar exclusivamente deuda financiera, la deuda pública de las entidades territoriales tan solo ha representado, en promedio, el 3 % de la deuda bruta del Gobierno Central (pese a que las entidades territoriales representan una tercera parte de los ingresos), con un comportamiento a la baja en los últimos años (

Gráfico 2).

²⁸ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Gráfico 2. Tamaño relativo de la deuda financiera bruta de los Gobiernos subnacionales en Colombia con respecto al Gobierno General como porcentaje del total



Fuente: Información MHCP. 2021

Durante el último lustro, la mayor parte de las obligaciones financieras se concentró en las ciudades capitales (en promedio, 49 % del total), seguido de los departamentos (30 %) y las no capitales (22 %). La Tabla 1 permite apreciar la deuda pública subnacional por nivel de gobierno durante el periodo comprendido entre 2017 y 2021.

Tabla 1. Deuda Pública por nivel de gobierno
(Cifras en millones de pesos y como porcentaje del PIB y del total de deuda)

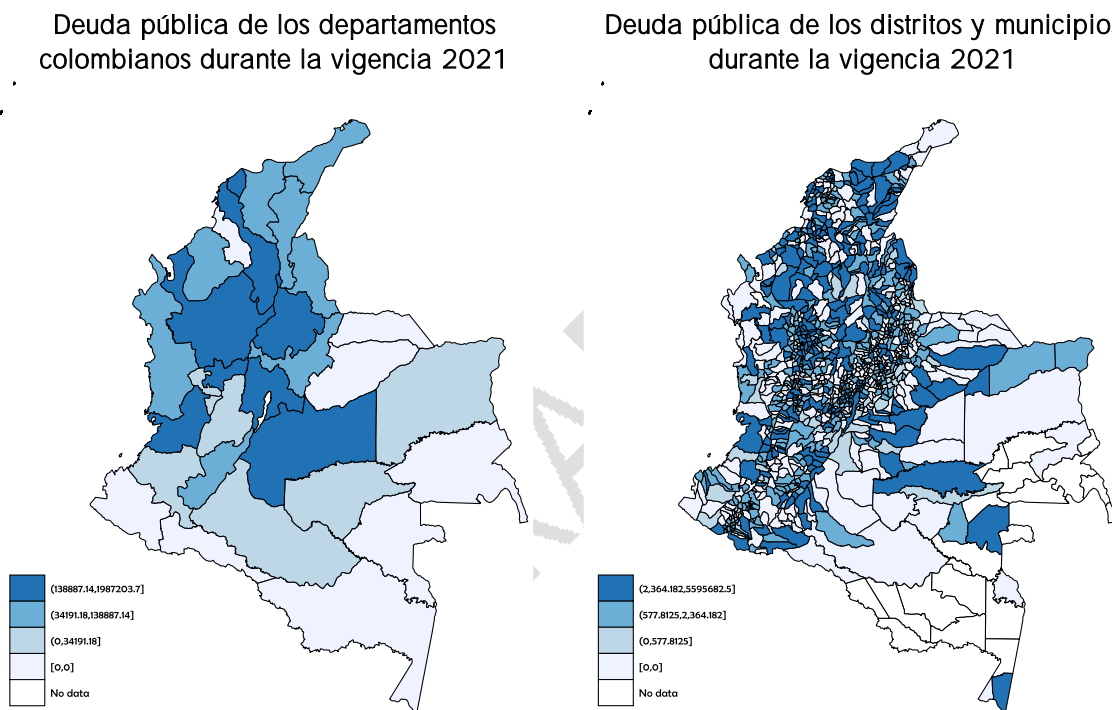
| Nivel de gobierno | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gobernaciones | 3.758.670 | 4.378.038 | 4.920.108 | 4.842.971 | 5.468.446 |
| % PIB | 0,4% | 0,4% | 0,5% | 0,5% | 0,5% |
| % total | 34% | 34% | 30% | 28% | 25% |
| Alcaldías Capitales | 4.696.351 | 5.747.999 | 7.984.513 | 8.949.467 | 12.606.793 |
| % PIB | 0,5% | 0,6% | 0,8% | 0,9% | 1,1% |
| % total | 42% | 44% | 48% | 52% | 58% |
| Alcaldías No Capitales | 2.612.253 | 2.868.078 | 3.765.882 | 3.512.136 | 3.682.018 |
| % PIB | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,3% |
| % total | 24% | 22% | 23% | 20% | 17% |
| Total | 11.067.273 | 12.994.115 | 16.670.504 | 17.304.574 | 21.757.257 |
| % PIB | 1,2% | 1,3% | 1,6% | 1,7% | 1,8% |

Fuente: DNP con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del FUT (2021)

La distribución geográfica evidencia que una parte importante de entidades territoriales no cuenta con deuda pública (mapas 1 y 2). Para el total de 1.133 gobiernos subnacionales, solamente el 64 % contaba con deuda pública al cierre de la vigencia 2021.

Mapa 1 y Mapa 2. Deuda pública de los departamentos y municipios durante la vigencia 2021

(Cifras en millones de pesos)



Fuente: DNP con información del FUT y la CGN (2021)

La deuda interna de las entidades territoriales ha preservado altos niveles de calidad. De acuerdo con información de la Superintendencia Financiera de Colombia, con corte al 31 de diciembre de 2021, de las operaciones activas de crédito con los establecimientos de crédito, el 100 % de los departamentos y el 99,48 % en el caso de los municipios, contaba con calificación 'A'. Es decir, presentaba mínimos factores de riesgo y se cumplía de manera oportuna con el pago del capital. El 93,7% de esta cartera estaba en cabeza de los establecimientos bancarios y el 6,3 % en las instituciones oficiales especiales (Tabla 3).

Tabla 2. Calidad de la cartera interna por tipo de entidad territorial durante la vigencia 2021

(Cifras en millones de pesos y como proporción del total de la deuda por tipo de entidad territorial)

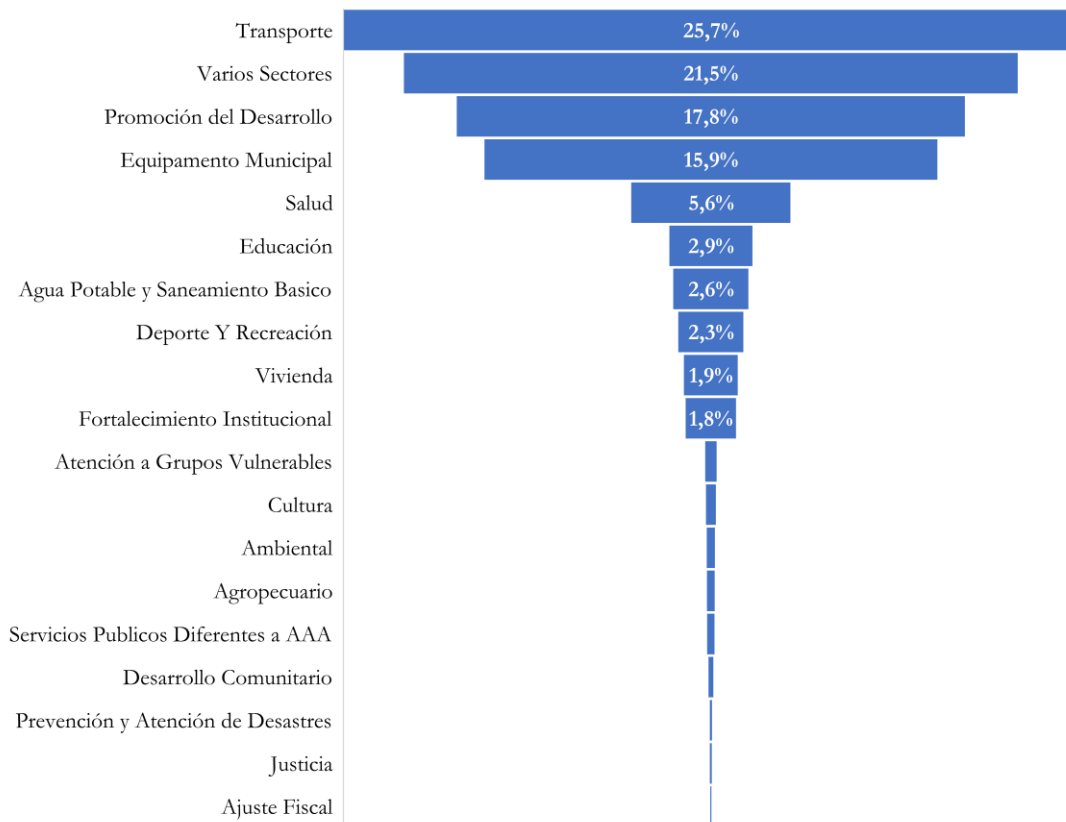
| Tipo | Calificación | Establecimientos Bancarios | Compañías de Financiamiento Comercial | Instituciones Oficiales Especiales | Cooperativas Financieras | Total General | % del Total |
|---------------------------|--------------|----------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------|---------------|
| Departamento | A | 4.556.206 | | 438.309 | | 4.994.515 | 100% |
| | B | | | | | 0 | 0% |
| | C | | | | | 0 | 0% |
| | D | | | | | 0 | 0% |
| | E | | | | | 0 | 0% |
| Total Departamento | | 4.556.206 | 0 | 438.309 | 0 | 4.994.515 | 100% |
| Municipio | A | 8.016.729 | 762 | 524.343 | 900 | 8.542.734 | 99,5% |
| | B | 18.766 | | 13.028 | | 31.794 | 0,3% |
| | C | 4.776 | | | | 4.776 | 0,1% |
| | D | 2.775 | | | | 2.775 | 0,0% |
| | E | 4.921 | | | | 4.921 | 0,1% |
| Total Municipio | | 8.047.967 | 762 | 537.371 | 900 | 8.587.000 | 100,0% |

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (2021).

Por otra parte, son los proyectos de inversión en los sectores de transporte, promoción del desarrollo y equipamiento municipal, los mayores beneficiados del apalancamiento con deuda. En conjunto, estos sectores representaron el 59,5% de la deuda contabilizada al cierre de 2021 (Gráfico 3). Un 21,5% adicional corresponde a deuda que financia proyectos con múltiple vocación sectorial, pero que por lo general también tienen incidencia en los sectores previamente mencionados.

Los sectores básicos de educación, salud y agua potable y saneamiento básico exhibían una baja incidencia para financiar proyectos asociados; y otros sectores como deporte y recreación, vivienda, fortalecimiento institucional, atención a grupos vulnerables, cultura, medio ambiente, agropecuario y prevención y atención de desastres cuentan con mínimo apalancamiento vía deuda pública.

Gráfico 3. Orientación sectorial de la deuda pública 2021 de las entidades territoriales como porcentaje del total

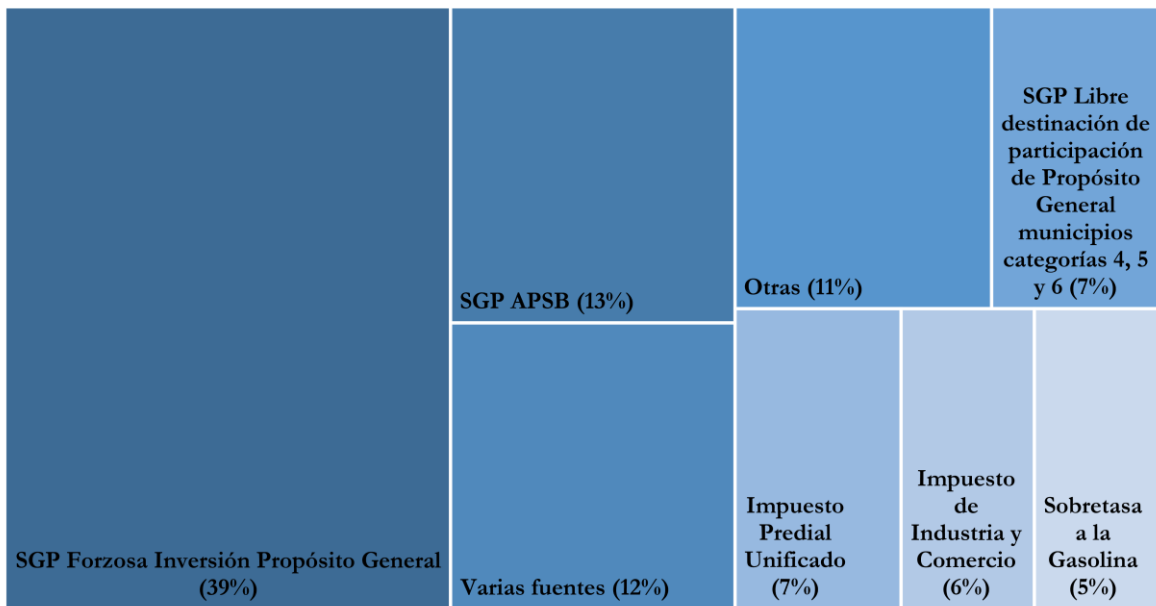


Fuente: FUT.

El 39% del total de las obligaciones financieras de las entidades territoriales contaba con el SGP de Forzosa Inversión de Propósito General como renta pignorada, seguido del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico (13%), una combinación de fuentes (12%) y otros (11%). Rentas como el SGP de Libre Destinación de Propósito General (7%), impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina, presentaban una baja participación como garantía de las operaciones de crédito público al culminar la vigencia 2021 (Gráfico 4).

En el caso de los departamentos, las principales rentas pignoradas fueron el impuesto al consumo de cerveza, la sobretasa al ACPM y el impuesto de registro.

Gráfico 4. Participación de las rentas pignoradas para la deuda pública de las entidades territoriales



Fuente: FUT.

2.2.2. Capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales

Con corte al 1 de enero de 2022, las entidades territoriales contaban con niveles moderados de deuda respecto a los ingresos corrientes y bajos costos financieros del endeudamiento frente al ahorro operacional. Desde una perspectiva agregada, la relación entre saldo de la deuda e ingresos corrientes totalizó 46 %; mientras que la razón intereses y ahorro operacional era de solo 4 %.

El bajo nivel relativo de endeudamiento, así como de su costo, es homogéneo para los distintos niveles de gobierno. En el caso de las gobernaciones, la deuda respecto a ingresos corrientes totalizó alcanzó 47 %, en las capitales 63 % y en los municipios no capitales 23 %; mientras que, por el lado de la relación entre intereses y /ahorro operacional, en todos los casos resultó inferior al 7 % (Tabla 4). Además, la tasa de interés implícita promedio de la deuda de las entidades territoriales (intereses / saldo de la deuda) era del 6,3 % efectivo anual para el mismo periodo de análisis (por nivel de gobierno, departamentos 7,72 %, capitales 9,1 % y municipios 6,25 %), lo que indica tanto un mayor desarrollo del mercado financiero como una baja percepción de riesgo para préstamos a los gobiernos subnacionales. La consolidación del saneamiento fiscal territorial y su estabilidad han sido factores determinantes para generar confianza en las gobernaciones y alcaldías como sujetos de crédito.

Tabla 3. Indicadores globales de sostenibilidad y solvencia de la deuda al 1o de enero de 2022

| Nivel | Indicador de Sostenibilidad (Deuda / Ingresos Corrientes) | Indicador de Solvencia (Intereses / ahorro primario) |
|--------------------------------------|---|--|
| Departamentos | 47% | 4% |
| Capitales | 63% | 7% |
| No Capitales | 23% | 2% |
| Total Entidades Territoriales | 46% | 5% |

Fuente: DNP con información del FUT, de la CGN, y de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (Cuipo) (2022).

La Ley 2155 de 2021, en su artículo 30, modificó el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, ampliando de manera permanente el indicador de sostenibilidad del 80 % al 100 %, y el indicador de solvencia del 40 % al 60 %. En un contexto en el que la pandemia del Covid-19 no generó desequilibrios fiscales sistémicos en las entidades territoriales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021), se generó un potencial para contribuir a la reactivación económica regional y local.

Así las cosas, la gran mayoría de entidades territoriales cuentan con un espacio significativo para adquirir nueva deuda sin superar los límites cuantitativos vigentes. Tanto el 97 % de los departamentos como de las ciudades capitales registró, al primero de enero de 2022, un indicador de sostenibilidad inferior al 80 %. Entre tanto, el 77 % de los municipios no capitales exhibía una razón deuda/ingresos corrientes inferior al 20 %, y el 99 % de dichas entidades una razón inferior al 80 %.

Por su parte, para el universo de las entidades territoriales el indicador de solvencia se encontraba muy por debajo de los máximos legales. La mayoría de los departamentos exhibía, al 1 de enero de 2022, una relación intereses sobre ahorro primario inferior al 10 % En las ciudades capitales por debajo del 15 %, y en los municipios no capitales menor que el 10 %.

Con corte al 1 de enero de 2022, los gobiernos subnacionales contaban con capacidad para ampliar su deuda pública en 28 billones de pesos (aproximadamente el 72 % del flujo anual de ingresos tributarios), equivalente al 2,5% del PIB²⁹. Es decir, podrían, como máximo – sin superar los límites vigentes –, multiplicar por 2,3 veces la deuda contabilizada al cierre de 2021.

²⁹ El Anexo 1, detalla la capacidad de endeudamiento adicional discriminando por categorías de municipios y departamentos y actividad económica.

En síntesis, se resalta que las entidades territoriales cuentan con un espacio significativo para adquirir nueva deuda sin superar los límites cuantitativos vigentes y, como elemento adicional, la mayor capacidad adicional de endeudamiento - relativa a ingresos corrientes - está concentrada en buena parte de los departamentos y municipios que más requirieron recursos para acelerar el cierre de brechas.

Con el fin de hacer un aprovechamiento responsable del endeudamiento como mecanismo de financiamiento, este documento tiene como objetivo mejorar la gestión y el acceso al crédito público por parte de las entidades territoriales promoviendo la financiación de inversiones sostenibles que den continuidad al proceso de reactivación económica y contribuyan a impulsar la generación de empleo, la productividad y el cierre de brechas, entre otros.

3. MARCO CONCEPTUAL

Como se describió en la sección de antecedentes, existe un marco normativo y diversos documentos de política que de manera amplia y detallada establecen cada uno de los requerimientos y procesos que se deben llevar a cabo para el endeudamiento; sin embargo, se ha observado que no existe un documento de política que contemple las consideraciones generales que contribuyan a la financiación de inversiones sostenibles. El propósito de esta sección es ofrecer un marco conceptual a partir de las principales falencias con que caracterizan las operaciones de endeudamiento por parte de las entidades territoriales.

Aplicación débil de indicadores asociados a capacidad de pago

El principal elemento para considerar respecto a la definición de una operación de crédito es la consistencia del nivel de endeudamiento territorial con su capacidad de pago, lo cual está establecido como regla en el artículo 364 de la Constitución Política. El no cumplimiento de este criterio compromete de forma significativa no solo la sostenibilidad de las inversiones financiadas a través de operaciones de crédito, sino que pone en riesgo el desempeño fiscal de la entidad territorial, lo cual puede tener implicaciones en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos.

A pesar del mandato constitucional, los niveles de deuda de las entidades territoriales crecieron significativamente al inicio de la década de los años noventa, tensionando la sostenibilidad fiscal y generando desequilibrios macroeconómicos de dichas entidades. Lo anterior llevó al Gobierno Nacional a generar medidas para el control de la deuda pública subnacional, lo que incluyó la Ley 358 de 1997 que indica que la capacidad de pago se constituye en el límite al endeudamiento de dichos entes, e incluye como medida cuantificable los indicadores de solvencia y sostenibilidad.

No obstante, existen experiencias negativas donde las entidades territoriales no han contado con la capacidad de pago suficiente para responder a los compromisos adquiridos a través de operaciones de crédito. Este es el caso del crédito de la Guajira firmado en 2007 por USD 90 millones enfocado en la infraestructura y gestión de servicios de agua y saneamiento para el departamento. Debido a la no capacidad de pago, La Guajira llevó al departamento a un acuerdo de reestructuración de pasivos en los términos previstos en la ley 550 de 1999, por lo cual actualmente esta entidad territorial no realiza el servicio de la deuda derivado de la operación de crédito público celebrada con la banca multilateral.

En este sentido, se presentan dificultades en la aplicabilidad de este principio, el cual debe regir no solo en el momento de estructuración y firma de la operación del crédito sino durante todo el plazo del compromiso adquirido con el fin de no comprometer la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial en el largo plazo. Así mismo, se evidencia que la capacidad de pago es un criterio necesario mas no suficiente para asumir endeudamiento.

Escasas acciones orientadas a la mitigación de costos de largo plazo

El financiamiento a través de operaciones de crédito implica costos financieros vinculados a la tasa de interés, la cual usualmente incluye una tasa variable más un margen definido por el prestamista, y a las comisiones asociadas a la operación del crédito que por lo general incorporan una comisión al inicio del crédito y una comisión de compromiso asociada a los saldos por desembolsar del crédito.

Si bien estos son elementos clave en la sostenibilidad de la deuda, las entidades territoriales no tienen un proceso de decisión eficiente que contemple las implicaciones de costo de forma previa a la definición de proyectos de inversión a ser financiados. En consecuencia, el retorno de la inversión financiada con recursos de crédito no siempre permite cubrir los costos asociados a la operación de crédito.

Adicionalmente, las operaciones de crédito externo asociadas a entidades territoriales se caracterizan con altos pagos de comisión de compromiso como consecuencia de la firma de operaciones de crédito mucho antes de contar con los estudios y diseños requeridos para la construcción de los proyectos, usualmente infraestructura, definida en el marco de la operación.

Vulnerabilidad financiera ante riesgo de mercado

Las alternativas de financiamiento de un proyecto de inversión pueden incluir fuentes provenientes tanto en moneda local como en moneda extranjera. Por su naturaleza, los créditos externos generan compromisos de pago definidos en su mayoría en monedas

diferente al peso colombiano, lo cual genera presiones adicionales a las finanzas territoriales derivados de la volatilidad de la tasa de cambio.

En particular, las operaciones de crédito externo tienen un plazo que oscila entre los diez y veinte años, periodo en el cual el prestatario asume el compromiso de pago de intereses y amortizaciones en moneda extranjera. En ese sentido, la entidad territorial asume en el largo plazo el riesgo cambiario del servicio de deuda, lo cual puede comprometer su planeación fiscal.

Para el caso del dólar, en los últimos 10 años la divisa ha tenido una revaluación importante frente al peso colombiano, alcanzando máximos históricos de \$4.153,91. Lo anterior ha estado asociado a choques externos como la pandemia derivada del Covid-19 y a la cotización internacional del precio del crudo, variables cuyo movimiento tiene un componente de incertidumbre alto, lo cual limita la capacidad de maniobra por parte de las entidades territoriales.

Limitada articulación para el cumplimiento de metas ambientales

El Gobierno nacional ha hecho un importante esfuerzo en los últimos años en generar diferentes lineamientos para alcanzar ambiciosas metas en materia ambiental que integran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). En particular, Colombia se comprometió a preservar el 30% de su territorio como área protegida, reducir las emisiones de efecto invernadero en un 51% para 2030 y hacer la transición hacia una economía neutra en carbono para 2050. El país ha aprobado recientemente y está implementando cuatro leyes para lograr estos objetivos: ley de transporte limpio, ley de delitos ambientales, ley de transición energética y ley de acción climática y descarbonización.

No obstante, el logro de estos compromisos implica acciones no solo desde nivel central, sino desde el nivel local a través de las entidades territoriales, lo cual implica contar con lineamientos claros que contribuyan a que las inversiones de diversas fuentes de financiamiento incorporen elementos que permitan el cumplimiento de metas ambientales.

En la actualidad, los documentos de política que establecen la estrategia de general de endeudamiento con no incorporan directrices que promuevan la inclusión de elementos que contribuyan a la mitigación del cambio climático y la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero, entre otras acciones orientadoras para generar un desarrollo sostenible.

3.1. Lineamientos generales para el financiamiento orientado a gestionar inversiones sostenibles

Aunque existe una normativa robusta que determina los requerimientos y procedimientos que deben cumplir las entidades territoriales frente a posibilidades de financiamiento como endeudamiento, se evidencia la necesidad de definir lineamientos financieros generales que contribuyan a la gestión eficiente de inversiones sostenibles a través de esta fuente de financiamiento. Por lo anterior, el segundo eje de política define las directrices que contribuirán a mejorar la toma de decisiones en el proceso de estructuración de operaciones de financiamiento.

Principio 1. El endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago

El principio máximo que debe regir la toma de decisiones frente a las alternativas de financiamiento de las entidades territoriales debe ser su capacidad de pago, el cual no puede exceder su endeudamiento. Dicha premisa debe cumplirse no solo en el momento de la estructuración de las operaciones de financiamiento, sino a lo largo del plazo de ejecución de este con el fin de no comprometer la sostenibilidad fiscal del municipio o departamento en el largo plazo.

Así mismo, debe entenderse el endeudamiento no como la principal fuente de financiamiento, sino como una alternativa en la cual se debe incurrir en costos adicionales. En este sentido, si la entidad territorial cuenta con la posibilidad de financiarse con recursos propios, no debería endeudarse.

Principio 2. La tasa interna de retorno del proyecto de inversión debe ser mayor a la tasa de interés de la operación

Las condiciones financieras definidas en una operación de financiamiento implican gastos tanto en el corto como en el largo plazo, los cuales debe ser un factor determinante en el momento de identificar los proyectos de inversión a ser financiados. En general, con el fin de promover inversiones sostenibles, las entidades territoriales deberán definir proyectos con una tasa interna de retorno mayor a la tasa de interés de la operación.

En consecuencia, la selección de los proyectos debe incorporar un análisis sobre la pertinencia de utilizar diferentes alternativas de financiamiento de acuerdo con los costos asociados a la operación y la rentabilidad prevista de la inversión. En el marco de este ejercicio, para el caso del endeudamiento a través de la banca multilateral, las entidades territoriales deben buscar maximizar los beneficios adicionales que puedan estar disponibles

tales como subsidios a la tasa de interés en casos especiales y asistencia técnica en la estructuración y supervisión de proyectos.

Por otro lado, con el fin de minimizar los costos asociados al pago de la comisión de compromiso derivados de los saldos por desembolsar, además de realizar una ejecución eficiente de los recursos, las entidades territoriales deben propender por hacer uso de herramientas financieras innovadoras que los prestamistas ofrecen como es el caso de los préstamos basados en resultados donde se vinculan los desembolsos de préstamos directamente con resultados de desarrollo verificados.

Frente a este último instrumento, se destaca la experiencia positiva de dos créditos del Ministerio de Salud y Protección Social con la banca multilateral que en menos de dos años de ejecución han logrado desembolsar más del 70% de los recursos de crédito, lo cual supera significativamente los niveles de eficiencia de ejecución de créditos de inversión que en promedio tienen previsto un periodo de desembolsos de cinco años.

Principio 3. Priorizar financiamiento que mitigue riesgos de mercado

Tomando en cuenta la volatilidad de la tasa de cambio del peso colombiano frente al dólar estadounidense, moneda sobre la cual se determinan la mayoría de las operaciones de crédito externo, y la imposibilidad de contar estimaciones precisas que permitan dimensionar los costos asociados a dichas fluctuaciones, las entidades territoriales deberán analizar las alternativas de financiamiento que permitan mitigar los riesgos de mercado incluyendo el riesgo cambiaron.

Lo anterior implica: 1) tomar en cuenta las alternativas de financiamiento previstas en moneda local; 2) identificar las posibilidades de financiamiento en pesos que puedan brindar fuentes externas con el fin de mitigar el riesgo cambiario; 3) definir y hacer uso de cláusulas de conversión de moneda dentro de las operaciones de financiamiento.

Como ejemplo de las medidas descritas arriba, se resalta la operación de crédito externo con la banca multilateral asociada al programa Guajira Azul y cuyo préstamo fue definido en pesos colombianos, lo cual permite mitigar el riesgo cambiario a lo largo del crédito.

Principio 4. Articular instrumentos financieros para el logro de inversiones sostenibles

El Gobierno nacional, por ejemplo, viene impulsando una serie de estrategias y políticas nacionales que buscan proteger los recursos naturales y mitigar los impactos sociales y económicos del cambio climático. Esta agenda se enfoca en permitir que el país cumpla con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mediante el establecimiento de medidas

que apoyen la movilización de recursos a través de finanzas verdes. En esta materia, el Gobierno Nacional ha desarrollado diferentes instrumentos financieros que facilitan esta transición hacia una economía más limpia a través del desarrollo de mercados de bonos verdes, la adopción de una Taxonomía Verde Nacional y la incorporación de políticas ambientales, sociales y de gobernanza en las metodologías para valorar riesgos en proyectos de infraestructura estructurados a través de Asociaciones Público-Privadas (APP).

Con el fin de lograr las ambiciones metas ambientales definidas por el Gobierno Nacional, es indispensable contar con la participación de las entidades territoriales, para lo cual se debe propender el uso de las herramientas de financiamiento verde dentro de la definición de proyectos subnacionales de inversión a ser financiados con diferentes fuentes. En este sentido, se contribuye a la gestión de inversiones sostenibles no solo desde el punto de vista fiscal, sino ambiental.

En particular, dentro del conjunto de instrumentos definidos por el Gobierno Nacional en este ámbito se destaca la adopción de una Taxonomía Verde Nacional que constituye un sistema de clasificación de actividades económicas y activos que contribuyen al logro de los objetivos y compromisos ambientales del país. La Taxonomía incorpora un conjunto de definiciones orientadas a apoyar a, entre otros, a inversionistas e instituciones financieras en la identificación y evaluación de inversiones que pueden cumplir con objetivos ambientales y que pueden ser consideradas como verdes o ambientalmente sostenibles en Colombia.

En este sentido, las entidades territoriales deben propender por hacer uso de esta Taxonomía con el fin de identificar los proyectos con contribuciones sustanciales para el logro de objetivos ambientales, lo cual impulsa la movilización efectiva de recursos al territorio a la vez que se materializan inversiones que permitan cumplir con los compromisos del país priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo de París, el Convenio Marco de Diversidad Biológica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros.

Finalmente, se resalta que este ejercicio de articulación con metas nacionales ambientales contribuye al cumplimiento de requisitos en la estructuración de operaciones de crédito, especialmente tomando en cuenta que algunos prestamistas, incluyendo la banca multilateral, tienen ciertas salvaguardas o requisitos mínimos ambientales, sociales y de gobernanza.

3.2. Proyectos de inversión sostenibles

Teniendo en cuenta el marco conceptual presentado y con el objetivo de que los proyectos de inversión susceptibles de financiación - en un contexto pospandemia - cuenten con un criterio de sostenibilidad, se recomienda que su orientación esté determinada en alguno de los siguientes ejes estratégicos:

- (a) Contribución directa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- (b) Articulación con los compromisos asumidos por el país en el marco del Acuerdo de París (Contribución Nacional Determinada) y la Comisión Intersectorial de Cambio Climático 2020-2030;
- (c) Promoción de eficiencias en las cadenas de valor logístico en los puertos y desarrollo costero;
- (d) Impulso de los flujos migratorios mixtos como factores de desarrollo, en particular en las zonas de frontera; y
- (e) Fomento de la biodiversidad, ecoturismo y desarrollo ambiental.

Sobre el particular, es importante resaltar que los ejes estratégicos pueden desarrollarse de manera transversal en las etapas de preinversión e inversión. Asimismo, con el fin de superar los cuellos de botella en materia de formulación y estructuración de proyectos territoriales orientados a resultados, estos también podrían concebirse desde la perspectiva del fortalecimiento institucional (incremento en capacidades).

Además, teniendo en cuenta que el *Pacto por la Descentralización* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 promueve la asociatividad territorial, concebida como catalizador para cierre de brechas, aprovechamiento de economías de escala y efectos multiplicadores derivados de proyectos de impacto regional y coordinación multinivel, las inversiones fundamentadas en los cinco ejes estratégicos mencionados podrían ser potencialmente desarrolladas por, además de gobiernos subnacionales, sus entidades descentralizadas y por esquemas asociativos territoriales.

Los ejes estratégicos podrían tener incidencia en materia de infraestructura económica, social, y ambiental y de adaptación al cambio climático.

Por el lado de la **infraestructura económica**, los proyectos de inversión sostenible deben contar con capacidad multiplicadora (eslabones de cadenas productivas) y alta incidencia en materia de empleo decente, capacidad productiva y desarrollo económico. Es deseable que estos proyectos se enfoquen en las áreas:

- (a) Catastro multipropósito,
- (b) Infraestructura para Sistemas Integrados de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Público,
- (c) Energía,

- (d) Desarrollo urbano,
- (e) Implementación de tecnologías de la información para la administración pública.

Por el lado de la **infraestructura social**, los proyectos sostenibles deberán generar un impacto directo en materia de mitigación de condiciones de vulnerabilidad (multifactorial) de los ciudadanos. Por tanto, su implementación recaerá sobre los sectores tradicionales de inversión:

- (a) Educación,
- (b) Vivienda, Ciudad y Territorio (Agua Potable y Saneamiento Básico, y vivienda),
- (c) Salud,
- (d) Gobierno Territorial (Población vulnerable, incluidos los flujos migratorios mixtos, reasentamientos, etc.).

Y, finalmente, con respecto a la **infraestructura ambiental y adaptación al cambio climático**, las inversiones sostenibles deben estar enfocadas en aprovechar el potencial estratégico del territorio, su biodiversidad y la promoción del desarrollo económico alternativo, sustentado en las siguientes áreas:

- (a) Energías renovables y limpias,
- (b) Economía / Proyectos verdes o ecológicos,
- (c) Cambio climático,
- (d) Servicios ecosistémicos y biodiversidad,
- (e) Sistemas de riego,
- (f) Hábitats naturales,
- (g) Gestión de riesgos de desastres naturales,
- (h) Turismo,
- (i) Ecoturismo.

4. DIAGNÓSTICO

El problema central que esta política apunta a solucionar es la baja gestión de los recursos de crédito por parte de las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión que contribuyan a promover inversiones sostenibles. La baja gestión de estos recursos resulta problemática en la medida en que dificulta que tal mecanismo de financiación contribuya a promover la reactivación económica, en un contexto en el que las finanzas

públicas presentan holgura frente a los indicadores de solvencia y sostenibilidad establecidos a nivel legal.

El problema planteado está explicado por algunas falencias que dentro de esta política se han agrupado en dos ejes. En primer lugar, las bajas capacidades de las entidades territoriales para adelantar procesos de planeación estratégica y de gestión de proyectos que les permitan acceder a recursos de crédito como mecanismo de apalancamiento; en segundo lugar la falta de conocimiento por parte de las entidades subnacionales sobre los criterios para otorgar garantía por la Nación, así como insuficiencia de instrumentos alternativos para cubrimiento de operaciones de crédito público externo por parte de las entidades territoriales. A continuación, se presentan y desarrollan los mencionados ejes problemáticos y sus respectivos subcomponentes.

4.1. Bajas capacidades de las entidades territoriales para adelantar procesos de planeación estratégica y de gestión de proyectos que les permitan acceder a recursos de crédito como mecanismo de apalancamiento

La baja gestión de los recursos de crédito, sean estos provenientes de la banca nacional o por parte de organismo multilaterales, o banca comercial externa, están relacionados con el poco conocimiento que se tiene en relación con la identificación del tipo de proyectos que podrían acceder a este mecanismo, las particularidades de los procesos para el acceso y más aún para la formulación de proyectos que cumplan con los estándares exigidos de forma inherente por cada una de las fuentes de recursos. Como vehículo de financiación, los recursos de crédito, así como el pago de las obligaciones adquiridas en el marco de éstas, involucran una adecuada inclusión en los procesos de planeación del desarrollo, en la programación presupuestal y en los mecanismos de seguimiento frente al cual se evidencian dificultades para ser llevados a cabo por parte de las entidades territoriales.

4.1.1. Limitada capacidad de las entidades territoriales para estructurar adecuadamente proyectos de inversión que cumplan con las condiciones definidas y acceder al financiamiento que requieren

Los gobiernos subnacionales³⁰ presentan una alta heterogeneidad en materia de capacidades institucionales y retos estructurales en la conformación y competencias de su talento humano, en particular aquel orientado a la estructuración de proyectos de inversión. Este hecho se ve reforzado por la alta rotación de personal que usualmente se presenta en las entidades territoriales, atribuible en parte al ciclo político – que conlleva a pérdida de

³⁰ En especial los municipios de categoría 4,5 y 6

talento humano entrenado y dificulta el mantenimiento en la base de la curva de aprendizaje para atender los diferentes procesos de gestión relacionados.

Asimismo, existe una débil estructuración de procesos, procedimientos, guías y proformas que faciliten las transiciones de rotación de personal a nivel subnacional. Esto resulta problemático en la medida en que la existencia bien estructurada de los citados procedimientos y guías para la transición adecuada de la planta de personal de las entidades territoriales está relacionada con el fortalecimiento de su desempeño en la gestión administrativa y la consolidación de una base sólida para el desarrollo de estos ejercicios, lo que a su vez se relaciona con la mitigación de los efectos de la rotación de personal.

Adicionalmente, y dada la debilidad en las capacidades subnacionales asociadas con la adecuada estructuración de proyectos de inversión, existe una desarticulación entre las diferentes fuentes de financiación. Lo anterior, ha ocasionado que se formulen proyectos a partir de los recursos disponibles y separados por fuentes de financiación, aun cuando las necesidades de la población exigen que se formulen proyectos que potencialicen el uso de los recursos disponibles y deriven en intervenciones públicas con mayor impacto y menos atomizadas.

4.1.2. Escaso conocimiento sobre los criterios para establecer el tipo de proyectos y circunstancias que habilitan a un proyecto de inversión para ser financiado con recursos de crédito

Aunque el endeudamiento territorial se relaciona con los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la autonomía territorial, las instituciones del nivel subnacional presentan un bajo nivel de conocimiento de las características de las fuentes de crédito existentes y de su valor agregado, que se asocia con bajo desarrollo de asistencia técnica en esta materia, así como al alto nivel de complejidad procedimental que implica su otorgamiento y que se constituye como barrera de acceso. De modo que lo anterior ha resultado en una baja diversificación del portafolio de financiación territorial, que lleva a que no se evidencie esta fuente de manera estratégica en los procesos de planeación, en particular para contribuir al desarrollo de proyectos de inversión de alto impacto.

Relacionado con lo anterior, cada mecanismo de endeudamiento, en especial el externo, concibe distintos tipos de operaciones, condiciones, destinación y riesgos, que son desconocidos por parte de las entidades territoriales. Este desconocimiento se relaciona con la baja o ausente información que se brinda a las entidades territoriales que dificulta la identificación de las ventajas comparativas de cada mecanismo de endeudamiento disponible, lo que, a su vez, impide optimizar el efecto multiplicador de las intervenciones priorizadas.

4.1.3. Baja articulación de la planeación con el proceso de programación presupuestal en las entidades territoriales

En el país persiste la baja calidad en los procesos de programación presupuestal, y su articulación con la planeación a través de proyectos de inversión que soporten las inversiones del nivel departamental y municipal. Según el estudio realizado por BID (2014), en el cual se analizaron 25 entidades territoriales en los ámbitos de gestión financiera y presupuestación por resultados³¹, se argumenta que en los municipios, la función de planeación orientada a resultados presenta un menor avance que el evidenciado para los departamentos, siendo persistente en ambos niveles de gobierno la desarticulación plan-presupuesto y seguimiento y evaluación, lo cual apunta hacia una baja utilidad o aplicación efectiva de los planes en las decisiones de asignación del gasto. Lo anterior permite resaltar la necesidad de fortalecer sus capacidades en relación con las fases del ciclo de la inversión, específicamente en su articulación con la presupuestación por resultados.

Aunque con posterioridad al año 2014, se han presentado avances en la consolidación de la información en el Banco Único de Proyectos administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y en el uso de metodologías estandarizadas como el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas y su vínculo con clasificadores complementarios tales como la Clasificación Programática de la Inversión Pública y la Clasificación Central de Productos, persiste aún un rezago en la materia, lo que impide una efectiva orientación del presupuesto a resultados y la búsqueda de la eficiencia en el gasto público.

4.1.4. Bajos niveles de ejecución de los créditos, lo que incrementan los costos financieros y fuerzan la extensión de los plazos de ejecución

Existe un bajo nivel de ejecución de proyectos financiados con crédito externo o interno, en el nivel territorial. De acuerdo con información reportada a través del Formulario Único Territorial (FUT), en 2020 esta fuente de financiación territorial registró el nivel más bajo de ejecución frente a las demás fuentes de financiamiento. Específicamente, con cargo a recursos

³¹ Según la Ley 1753 de 2015, artículo 148, la orientación de la inversión a resultados es una técnica presupuestal que promueve el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión que permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Esta técnica es reiterada en la Ley 1955 de 2019, artículo 148, donde se establece que la programación presupuestal debe orientarse a resultados, promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Así mismo, esta norma establece que la información sobre programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial debe reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin y de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el Departamento Nacional de Planeación.

de crédito fueron comprometidos el 77,4% de recursos presupuestados y obligados apenas el 53%.

Lo anterior se atribuye a varios factores entre los que se destacan las deficiencias en el proceso de identificación de proyectos, debilidades en la preparación de los proyectos y/o empréstitos e inconsistencia de la programación de desembolsos por restricciones presupuestales o asociadas al proceso de ejecución presupuestal a través del Programa Anual de Caja.

4.1.5. Inadecuado seguimiento y evaluación de los recursos de crédito enfocado en la evaluación financiera y sin incorporación de experiencias en la negociación de nuevos créditos.

Las debilidades para adelantar procesos adecuados de planeación estratégica de los recursos de crédito persisten a lo largo del ciclo de la gestión. En la actualidad no se realiza un seguimiento periódico y estandarizado que tenga en cuenta el enfoque de resultados en la gestión pública. A nivel territorial el seguimiento se limita al análisis de los niveles de endeudamiento sin detallar el destino del gasto, esto es, la efectividad con que se alcanzan los objetivos propuestos en los diferentes proyectos que motivan las operaciones de crédito.

A nivel local, las entidades realizan informes periódicos de la deuda pública detallando compromisos adquiridos por acreedor, discriminando el servicio de la deuda y calculando indicadores de endeudamiento, pero esta no es una actividad generalizada y en todo caso es un informe netamente financiero sin evaluación de resultados. Lo anterior no permite el aprendizaje dentro y entre las entidades territoriales del uso del crédito como mecanismo de financiación y lo deja por fuera de los análisis que se derivan del Presupuesto Orientado a Resultados.

Desde la nación, el seguimiento a la deuda pública territorial se hace de manera general a través de instrumentos como el Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se aborda un capítulo que incluye todas las operaciones de crédito público, agregados de composición de la deuda, perfiles de vencimiento y estimación de los indicadores de sostenibilidad y solvencia desde una perspectiva de análisis de sostenibilidad fiscal. Por su parte, el DNP calcula algunos indicadores de endeudamiento de las entidades territoriales que permiten hacer un diagnóstico en este tema desde el punto de vista contable y presupuestal³². Sin

³² El indicador de Endeudamiento de Largo Plazo (pasivos/activos) hace parte de la dimensión de resultados Índice de Desempeño Fiscal. Asimismo, se cuenta con un indicador de Endeudamiento de Corto Plazo (pasivo corriente/activo corriente) y una aproximación al cálculo del indicador de Sostenibilidad de la Deuda de la Ley 358 de 1997. El cálculo de estos indicadores depende del reporte que realizan las entidades a los sistemas de información oficiales.

embargo, al igual que en el caso anterior, la lógica con que se aborda la información no da respuesta al objetivo que sea trazado el país de lograr implementar la gestión por resultados.

De otro lado, la estructuración y el seguimiento de la inversión pública territorial es posible solo de manera parcial a través de sistemas de reporte e instrumentos de análisis independientes que hacen seguimiento a fases o fuentes de recursos territoriales individualmente. Lo anterior se debe a que no existe un sistema de monitoreo que permita unificar y realizar trazabilidad a completitud de los componentes del ciclo de la inversión pública territorial. De este modo, aunque actualmente, existen sistemas e instrumentos de análisis, así como informes que apoyan la labor de monitoreo y seguimiento de los recursos de inversión a nivel territorial; entre ellos el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión - SPI, el Sistema de Seguimiento a Planes de Desarrollo Territoriales, el Sistema de Seguimiento a proyectos financiados con recursos del SGR- Gesproy, el Chip, SEUD, Secop, y Monitoreo a los recursos del SGP; estos se encuentran desarticulados entre sí y no permiten lograr interoperabilidad.

Lo anterior se evidencia a través de los resultados obtenidos en el proceso de análisis e implementación de la categoría de cumplimiento de metas de planes de desarrollo, que hace parte del informe de monitoreo general a los recursos el SGP33 Propósito General y Asignaciones especiales que realiza anualmente el DNP, el cual para la vigencia 201934 identificó respecto al reporte de avance de metas en el Sistema de Información de Evaluación de la Eficacia (SIEE) vs información obtenida del Formulario Único Territorial (FUT), que del total de municipios del país, únicamente el 17,7% para propósito general y 15,6% para asignaciones especiales, reporta una articulación entre el seguimiento a metas del PDT y la ejecución presupuestal reportada en el FUT.

4.2. Desconocimiento por parte de las entidades subnacionales, sobre los criterios para otorgar garantía por la Nación, así como insuficiencia de instrumentos alternativos para cubrimiento de operaciones de crédito público externo por parte de estas

Las entidades territoriales suelen desconocer los criterios con los que el Gobierno nacional otorga su garantía para la contratación de operaciones de crédito público externo. Es común que las entidades territoriales desconozcan los criterios con los que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, otorga su garantía soberana, por ejemplo, ante casos de habilitación de líneas de crédito que contemplen un amplio rango de posibilidades sectoriales de apalancamiento con crédito para inversiones sostenibles, así como un alto número de potenciales beneficiarios. En tal sentido, cobra

³³ Artículo 2.6.3.1.4. Decreto 1068 de 2015

³⁴ Informe de monitoreo general SGP Propósito General y Asignaciones Especiales DNP -2019

importancia, considerando las necesidades en materia de cierre de brechas sociales y económicas, definir unas orientaciones claras que propendan por un equilibrio entre las restricciones presupuestales del Gobierno nacional, las necesidades en materia de financiamiento territorial y los potenciales impactos de las inversiones subnacionales susceptibles de financiarse con crédito externo con garantía de la Nación.

A su vez, las garantías en operaciones de crédito público externo se limitan exclusivamente a aquellas otorgadas por el Gobierno nacional, situación que además de significar una concentración de riesgos, limita el acceso de las entidades territoriales al financiamiento con líneas de crédito con banca multilateral y comercial

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Mejorar la gestión y el acceso a financiamiento por parte de las entidades territoriales a inversiones sostenibles que den continuidad al proceso de reactivación económica y contribuyan a promover la generación de empleo, la productividad y el cierre de brechas en las regiones.

5.2. Objetivos específicos

OE.1 Aumentar las capacidades de las entidades territoriales para la planeación estratégica y la gestión de proyectos a ser financiados mediante operaciones de crédito para identificar con criterios claros el tipo de proyectos a ser financiados y mejorar los procesos de programación y seguimiento de los recursos

OE.2 Optimizar la focalización de eventuales garantías de la Nación en operaciones de crédito público externas contratadas por las entidades territoriales y establecer mecanismos de garantías alternativos para ampliar las posibilidades de acceso al endeudamiento externo.

5.3. Plan de acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Para el cumplimiento del objetivo general, esta política desarrolla dos ejes estratégicos a través de nueve componentes.

5.3.1. Aumentar las capacidades de las entidades territoriales para la planeación estratégica y la gestión de proyectos a ser financiados mediante operaciones de crédito para identificar con criterios claros el tipo de proyectos a ser financiados y mejorar los procesos de programación y seguimiento de los recursos

Las líneas de acción que aquí se presentan tienen como fin implementar alternativas que permitan: (i) Incrementar las capacidades de las entidades territoriales para estructurar adecuadamente proyectos de inversión que cumplan con las condiciones definidas y acceder al financiamiento que requieren, (ii) Promover el conocimiento sobre los criterios para establecer el tipo de proyectos y circunstancias que habilitan a un proyecto de inversión para ser financiado con recursos de crédito, (iii) Mejorar la articulación de la planeación con el proceso de programación presupuestal en las entidades territoriales, (iv) Mejorar los bajos niveles de ejecución de los créditos que incrementan los costos financieros y fuerzan la extensión de los plazos de ejecución y (v) fortalecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los recursos de crédito y su incorporación de experiencias en la negociación de nuevos créditos.

Línea de acción 1. Fortalecimiento de capacidades territoriales en la estructuración y formulación de proyectos a través de la asistencia técnica

Durante el 2022 y el 2025, desde el Departamento Nacional de Planeación se fortalecerá el proceso de asistencia técnica orientado al fortalecimiento de capacidades para la gestión efectiva de proyectos de inversión, sin que se limiten únicamente al apoyo de aquellos que serán financiados con recursos del crédito. Esta asistencia técnica buscará mejorar la calidad de la formulación y estructuración de proyectos, así como de la información reportada durante el seguimiento, de tal forma que su ejecución sea transparente a toda la ciudadanía, buscando consolidar a Mapainversiones como el visor de dicha información. La plataforma, que está actualmente en funcionamiento, proporciona una oportunidad para todas las entidades territoriales ya que les permite visibilizar su gestión; el reto radica en asegurar que toda la información publicada está gestionada con calidad y de manera oportuna.

El proceso de asistencia técnica también debe asegurar que las entidades territoriales puedan apropiarse del manejo de la nueva Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP. Este proceso de asistencia técnica debe ser integral hacia las entidades territoriales donde se articule toda la oferta que desde el Departamento Nacional de Planeación se genera hacia los territorios. De manera particular, se debe orientar a las entidades territoriales al fortalecimiento de la gestión de proyectos de impacto regional y en esa línea, se deben analizar los procesos que les permiten a varias entidades territoriales concurrir en sus fuentes

de financiación para adelantar proyectos de inversión conjuntos, incluyendo dentro de los mecanismos de financiación el acceso a créditos.

Línea de acción 2. Establecer un lugar en el web relacionado con el acceso y uso de los recursos de crédito

Entre 2022 y 2025, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán estructurar y poner en funcionamiento un lugar en la web que provea información relacionada con el acceso y uso de los recursos de crédito a nivel subnacional. Esta herramienta debe dar orientaciones sobre aspectos generales de acceso a crédito haciendo referencia a las normas existentes en la materia y a los requerimientos y procesos que deben surtir las entidades territoriales en los diferentes casos para acceder a esta fuente de financiación.

Dentro de la información que se presentará se encuentra aquella relativa a los costos financieros, productos y condiciones financieras a partir de indicadores comparables de cada uno de los mecanismos de financiamiento, así como el detalle de las iniciativas financiables y sus características. Esta información busca facilitarles a las entidades territoriales tomar una decisión informada sobre las diferentes opciones.

Línea de acción 3. Profundizar en el fortalecimiento de los procesos de planeación y programación de las entidades territoriales haciendo uso de las nuevas metodologías de clasificación presupuestal

Durante el 2022 y 2024, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fortalecerán el proceso de articulación y formalización de la programación presupuestal a través del uso efectivo de los instrumentos del sistema presupuestal (plan financiero, marco fiscal de mediano plazo, plan operativo anual de inversiones y presupuesto), de manera tal que permita formular las estimaciones de ingreso y las proyecciones de gasto de acuerdo con lo establecido por el Catálogo de Cuentas Presupuestales para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas. La coherente aplicación del catálogo obliga a que las administraciones territoriales realicen la preparación del soporte de la información en el Clasificador Programático de la Inversión (CPI), en coherencia con el catálogo de productos MGA de los proyectos de inversión con lo que se fortalecerán de manera integral el uso de las metodologías de clasificación presupuestal.

Línea de acción 4. Incentivar en las entidades territoriales políticas que mejoren la planeación financiera de los proyectos de inversión financiados con recursos de crédito

Durante el 2022 y el 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación incentivarán, a través de la asistencia técnica territorial, mejoras en la planeación financiera de los proyectos de inversión apalancados con crédito. Con lo anterior se busca lograr una correspondencia entre los desembolsos efectivos de dichos recursos con las verdaderas necesidades de avance de los proyectos. Se analizarán puntualmente los Programas Anuales Mensualizados de Caja en las entidades territoriales, la administración de los excedentes de liquidez y las capacidades de negociación de las condiciones financieras de los créditos.

Línea de acción 5. Promover buenas prácticas para el seguimiento de los recursos incorporados en proyectos de inversión que son objeto de las operaciones de crédito en el marco de la presupuestación orientada a resultados

A partir del 2022 y hasta 2023, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá indicadores para hacer seguimiento al estado de las operaciones de crédito a nivel presupuestal y de los proyectos de inversión financiados con recursos de crédito. Estos indicadores deben permitir el seguimiento por parte de las entidades del orden nacional, así como el de las entidades territoriales y no deben limitarse a la ejecución financiera de los proyectos. A partir del seguimiento a estos indicadores se busca mejorar la información asociada al comportamiento de los proyectos en curso para fortalecer la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales, de tal forma que puedan renegociar condiciones de crédito (revisar plan de desembolsos o el perfil de vencimientos) o determinar el cierre o finalización anticipada de la operación de crédito. Dichos indicadores pueden ser construidos a partir de los reportes oficiales que realizan las entidades territoriales y deben estar disponibles para ofrecer recomendaciones a las entidades territoriales para realizar seguimiento o frente a la ejecución presupuestal de los recursos del crédito.

Línea de acción 6. Fortalecer los reportes que realizan las entidades territoriales sobre la información de endeudamiento

Durante el 2022 y el 2023, el Departamento Nacional de Planeación debe diseñar o complementar los reportes existentes que realizan las entidades territoriales para contar con información adicional frente al uso de los recursos de crédito. Como mínimo se debe contar con datos que den cuenta de los procesos de aprobación, montos de endeudamiento, horizonte de tiempo, desembolsos anuales, identificación de proyectos de inversión financiados, entre otros.

A partir del seguimiento a estos indicadores se busca fortalecer la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales. Dichos indicadores pueden ser construidos a partir de

los reportes oficiales que realizan las entidades territoriales y deben estar disponibles para ofrecer recomendaciones a las entidades territoriales para realizar seguimiento o frente a la ejecución presupuestal de los recursos del crédito.

Línea de acción 7. Continuar con el desarrollo del sistema de monitoreo que permita unificar y realizar trazabilidad a la completitud de los componentes del ciclo de la inversión pública territorial

Durante el 2022 a 2053, el DNP incluirá en la Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP – un módulo para la consulta de la información reportada sobre el endeudamiento territorial propuesta en la línea de acción 6, que permita identificar proyectos de inversión financiados con recursos de crédito para su adecuado seguimiento. Se ofrecerá mayor disponibilidad y mejores tiempos de respuesta al usuario final. Asimismo, esto permitirá gestionar los proyectos de las entidades territoriales a través de una sola herramienta, eliminando el enfoque de la gestión según la fuente de financiación.

5.3.2. Optimizar la focalización de eventuales garantías de la Nación en operaciones de crédito público externas contratadas por las entidades territoriales y establecer mecanismos de garantías alternativos para ampliar las posibilidades de acceso al endeudamiento externo

Las líneas de acción que a continuación se presentan tiene como objetivos (i) Ampliar el conocimiento por parte de las entidades subnacionales sobre los criterios empleados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el otorgamiento de garantías de la nación y (ii) Ofrecer instrumentos alternativos para el cubrimiento de operaciones de crédito público externo por parte de las entidades territoriales.

Línea de acción 8. Establecer criterios metodológicos para el otorgamiento de garantías de la nación en las operaciones de crédito público externo de las entidades territoriales

Durante el 2022 y el 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán una metodología que establezca criterios para la focalización de las garantías en el marco de las operaciones de crédito público externo celebradas por las entidades territoriales, en las que se cuente con criterios como la capacidad de generación de ingresos de recaudo propio, el cierre de brechas sociales y económicas, indicadores de competitividad, de innovación, entre otros.

Línea de acción 9. Diseñar mecanismos de garantías alternativos a la nación que permitan facilitar el acceso de las entidades territoriales a los créditos externos ofrecidos por la banca multilateral y otros financiadores

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación a partir de 2022 y hasta 2023, identificarán mecanismos de garantías alternativos para facilitar el acceso de las entidades territoriales en operaciones de crédito externo con banca multilateral, los cuales se podrán materializar a través de la banca de segundo piso.

BORRADOR

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos de política para promover el acceso a financiamiento de las entidades subnacionales a proyectos e inversiones sostenibles.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - (a) Fortalecer el componente estratégico de las operaciones de crédito en las fases de planeación y seguimiento
 - (b) Establecer en la página web las orientaciones sobre proyectos de inversión susceptibles a ser financiados con recursos de crédito
 - (c) Promover un amplio acceso a la información que involucra el financiamiento con la banca multilateral, en coordinación con el Ministerio de Hacienda.
 - (d) Fortalecer las capacidades territoriales en la estructuración y formulación de proyectos a través de la asistencia técnica combinando la presencialidad con la virtualidad.
 - (e) Promover buenas prácticas para el seguimiento de los recursos y proyectos de inversión objetos de las operaciones de crédito en el marco de la presupuestación orientada a resultados.
 - (f) Mejorar el desempeño de las entidades territoriales en los aspectos procedimentales que componen las operaciones de crédito, en coordinación con el Ministerio de Hacienda.
 - (g) Unificar los trámites asociados a los requisitos específicos para el acceso a crédito externo.
 - (h) Diseñar e implementar una estrategia de comunicación y divulgación de las fuentes de financiación de proyectos de inversión para las entidades territoriales.
 - (i) Contribuir con el diseño conceptual y metodológico que permita ampliar la cobertura de los Programas Orientados a Resultados existentes para el componente de inversión y los clasificadores programáticos correspondientes en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - (j) Implementar metodologías y/o herramientas tecnológicas basadas en técnicas capaces de identificar patrones entre los datos para hacer predicciones, con el

fin de generar análisis prospectivos de datos sobre la ejecución de los proyectos de inversión, y emitir alertas preventivas para la implementación de acciones que propendan por la mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - (a) Contribuir con el diseño conceptual y metodológico que permita ampliar la cobertura de los Programas Orientados a Resultados existentes para el componente de inversión y los clasificadores programáticos correspondientes en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.
 - (b) Fortalecer la aplicación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, en particular su vínculo con la Clasificación Programática de la Inversión Pública y la Clasificación Central de Productos.
 - (c) Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales con el objetivo de mejorar la planeación financiera de los proyectos de inversión apalancados con crédito, así como fortalecer los Programas Anuales Mensualizados de Caja y la administración de los excedentes de liquidez.

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- Jiménez, J., & Ruelas, I. (2016). El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos. Cepal.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2009). 10 años de Transformación fiscal territorial en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2021). Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos y Municipios Capitales Vigencia 2021. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ordoñez, M. L. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. Diálogos de Saberes (37), 129-144.
- Ordoñez, M. L., & Pedraza, R. (2016). Descentralización y Déficit Fiscal en Colombia. FACE: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2(2), 9-24.
- Restrepo, J. C. (2006). El rescate de las finanzas territoriales. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- Gómez, R., & Varea, M. (2014). Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia. Nota Técnica), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Quintero, P., & Silva, J. (2005). Tolima: Deuda Pública con el sector financiero 1994-2003. Ibagué: BANREP.
- Manual de Operaciones de Crédito Público (2013). Subdirección de Crédito. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C.
- Decreto 1222 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental
- Decreto 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
- Decreto 2681 de 1993. Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.
- Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
- Decreto 115 de 1996. Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado

y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras

Decreto 2187 de 1997. Por medio del cual se dictan normas sobre el crédito de las Entidades Territoriales

Decreto 2360 de 1993. Por el cual se dictan normas sobre límites de crédito.

Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Decreto 2339 de 2015. Por medio del cual se adicionan y modifican unos artículos al Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con reglas para el endeudamiento de las entidades descentralizadas del orden territorial

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Ley 185 de 1995. Por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones

Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento

Ley 550 de 1999. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ley 1483 de 2011. Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

Ley 2155 de 2021. Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.