

Documento CONPES

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



4030

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR
EMPRÉSTITOS EXTERNOS DE LIBRE DESTINACIÓN Y RÁPIDO
DESEMBOLSO, ENTRE ESTOS, LÍNEAS DE CRÉDITO CONTINGENTES
ANTE LA OCURRENCIA DE DESASTRES DE ORIGEN NATURAL O
ANTRÓPICO NO INTENCIONAL, CON ENTIDADES FINANCIERAS
INTERNACIONALES, ORGANISMOS MULTILATERALES, ENTIDADES DE
FOMENTO O GOBIERNOS, HASTA POR LA SUMA DE USD 5.000
MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, PARA
FINANCIAR APROPIACIONES PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO
NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 04 de junio de 2021

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

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingentes que se requieran para disponer de rápida liquidez ante la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por la suma de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.

El concepto favorable permitirá a la Nación obtener créditos externos para la financiación del Presupuesto General de la Nación del 2021 y futuras vigencias fiscales, conforme las necesidades de financiamiento que se definan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que apruebe el Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis). Para esto, se debe procurar tener las mejores condiciones del mercado a las que sea posible acceder con los prestamistas internacionales, así como niveles prudentes de riesgo y diversificación de las fuentes de financiamiento de la Nación, en línea con la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

Así mismo, teniendo en cuenta la dinámica de preparación y el funcionamiento de los instrumentos de libre destinación o apoyo presupuestario que ofrecen la mayoría de los bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, con esta aprobación el país podrá acceder a apoyo y acompañamiento técnico de los organismos financieros internacionales para el diseño o implementación de políticas públicas de carácter estratégico y alto impacto. Finalmente, en virtud del concepto favorable, la Nación podrá fortalecer su gestión de riesgo financiero ante la eventual ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional.

Clasificación: H81, H63.

Palabras clave: deuda pública, banca multilateral, banca bilateral, financiamiento Nación.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
ANTECEDENTES	8
1.1. La estrategia de gestión de deuda externa de la Nación	8
1.2. La estrategia de protección financiera del riesgo de la Nación ante desastres de origen natural	11
1.3. El crédito con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiamiento de la Nación	16
1.4. Necesidades de financiamiento.....	18
2. JUSTIFICACIÓN.....	21
3. DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD	23
3.1. Objetivo general	23
3.2. Objetivos específicos	23
3.3. Programación de desembolsos	24
2. RECOMENDACIONES	25
BIBLIOGRAFÍA	26

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composición de fuentes de financiamiento externo	10
Gráfico 2. Perfil de vencimientos de capital de deuda externa GNC 2021-2061	11
Gráfico 3. Pérdidas totales por los mayores desastres en América del Sur entre 1960 y 2016 (millones de USD).....	12
Gráfico 4. Contingencias fiscales como porcentaje del PIB.....	13
Gráfico 5. Estrategia financiera de instrumentos por capas	14
Gráfico 6. Experiencia del Gobierno nacional con las Líneas de Crédito Contingente	15
Gráfico 7. Desembolsos efectivos por tipo de crédito, 2005-2020	16
Gráfico 8. Costos de empréstitos con multilaterales y bilaterales frente a la curva de rendimientos en dólares de la Nación del 21 de mayo de 2021	22

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Préstamos de libre destinación contratados con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 3952	18
Tabla 2. Fuentes y Usos del Gobierno nacional central, 2021	20
Tabla 3. Estado actual del cupo de endeudamiento de deuda ^(a)	21

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
Confis	Consejo Nacional de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
GNC	Gobierno Nacional Central
KFW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (en español, Banco de Desarrollo de Alemania)
PGN	Presupuesto General de la Nación
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹ y los artículos 2.2.1.6. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015², este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre ellos, líneas de créditos contingentes que se requieran para disponer de rápida liquidez ante la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por un monto de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, define anualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo³ un plan de financiamiento con deuda interna o externa (denominado Fuentes y Usos), con base en las condiciones de los mercados, los cupos de financiamiento de los que dispone con los bancos de desarrollo y su estrategia de gestión de deuda de mediano plazo. En el marco de lo anterior, los organismos financieros multilaterales y bilaterales son entidades con las que la Nación contrata deuda permanentemente para complementar las fuentes de financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) de cada vigencia fiscal.

El concepto favorable que se presenta en este documento es relevante porque le permitirá a la Nación contratar parte del endeudamiento externo que requiera para financiamiento del PGN, específicamente el que pueden poner a disposición entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, a través de instrumentos de libre destinación, apoyo presupuestario y rápido desembolso.

Estas operaciones, entre otras, incluyen las líneas de crédito con desembolso contingente a la ocurrencia desastres de origen natural o antrópico no intencional, que ofrecen los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales, las cuales son, adicionalmente, uno de los mecanismos de retención de riesgo que ha contemplado la estrategia de protección financiera del riesgo de la Nación ante desastres naturales. Este tipo de líneas de crédito están diseñadas para poner a disposición de los países recursos de libre destinación de manera ágil y rápida, en caso de presentarse un desastre de origen natural de gran magnitud, para financiamiento de apropiaciones presupuestales.

¹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

³ De conformidad con el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

El presente documento cuenta con cinco secciones, siendo la primera esta introducción. En la segunda sección, se presenta la estrategia de gestión de deuda externa de la Nación, la estrategia de protección financiera del riesgo de la Nación ante desastres naturales, el crédito externo con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiación y las necesidades de financiamiento. Posteriormente, en la tercera sección, se presenta la justificación del presente documento y en la cuarta se presentan los objetivos y la programación de desembolsos. Finalmente, en la quinta sección se presentan las recomendaciones al CONPES.

ANTECEDENTES

1.1. La estrategia de gestión de deuda externa de la Nación

La estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación tiene por objeto asegurar las necesidades de financiamiento del PGN para cada vigencia, optimizar la relación costo-riesgo de la deuda, reducir los riesgos de refinanciación y propender por su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Durante años, el Gobierno nacional ha venido consolidando su estrategia de financiamiento mediante la diversificación de fuentes de financiamiento, monedas, plazos, tasas e instrumentos de deuda, lo cual le ha permitido mejorar el perfil de su portafolio y reducir sus costos financieros.

En materia de endeudamiento externo, la Nación ha trabajado en dos frentes: (i) ha orientado esfuerzos para obtener financiamiento en el mercado de capitales internacional a través de emisiones de bonos, y (ii) ha contratado operaciones de crédito público con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento y gobiernos, en condiciones financieras muy favorables y con un acompañamiento técnico que ha sido fundamental para el financiamiento de proyectos y programas de entidades públicas, así como para la implementación de reformas y marcos de política pública estratégicos para el desarrollo del país. Adicionalmente, el financiamiento con bancos multilaterales y bilaterales pone a disposición de los prestatarios opciones contractuales para realizar operaciones de manejo de deuda (OMD)⁴ para administración de riesgos de mercado, utilizando para el efecto el *rating* crediticio del financiador, el cual para el caso de Colombia resulta ser más favorable ante los mercados.

⁴ Conforme el artículo 2.2.1.4.6 del Decreto 1068 de 2015, las operaciones de manejo de deuda de las entidades estatales se podrán celebrar en relación con obligaciones de pago de una o varias operaciones de crédito público o asimiladas, no podrán incrementar el endeudamiento neto de la entidad estatal y deberán contribuir a mejorar su perfil.

Un ejemplo de lo anterior es cómo la Nación, desde el año 2019 y con el fin de reducir la exposición a tasa variable de la deuda externa, ha sido muy activa en la ejecución de OMD sobre el portafolio en servicio de deuda con bancos multilaterales y bilaterales, haciendo uso de las cláusulas contractuales pactadas para el efecto. Esto, entre otras razones, con miras a reducir el riesgo de tasa de interés ante la desaparición de la tasa de referencia Libor. Como resultado de lo anterior, al 5 de abril de 2021 se realizaron fijaciones de tasas de interés de ochenta y tres (83) créditos en dólares indexados a tasa Libor, por un monto total de USD 17.554 millones, y de seis (6) créditos en euros indexados a tasa Euribor, por **un monto total de € 3.009 millones. Gracias a estas operaciones se redujo la exposición de la deuda total de la Nación a tasa variable, de 12,3 % en diciembre de 2018 a 3,4 % en abril de 2021.**

De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el saldo total de deuda pública externa de la Nación, al 30 de abril de 2021, ascendió a USD 69.617 millones⁵. El 50 % (USD 34.813 millones) de la deuda pública de la Nación correspondió a bonos emitidos en el mercado financiero internacional, el 33,4 % (USD 23.250 millones) a créditos con fuentes multilaterales⁶, el 4,5 % (USD 3.109 millones) a créditos con fuentes bilaterales⁷ y el 12,1 % (USD 8.446 millones) a operaciones de financiamiento con otras fuentes⁸ (Gráfico 1).

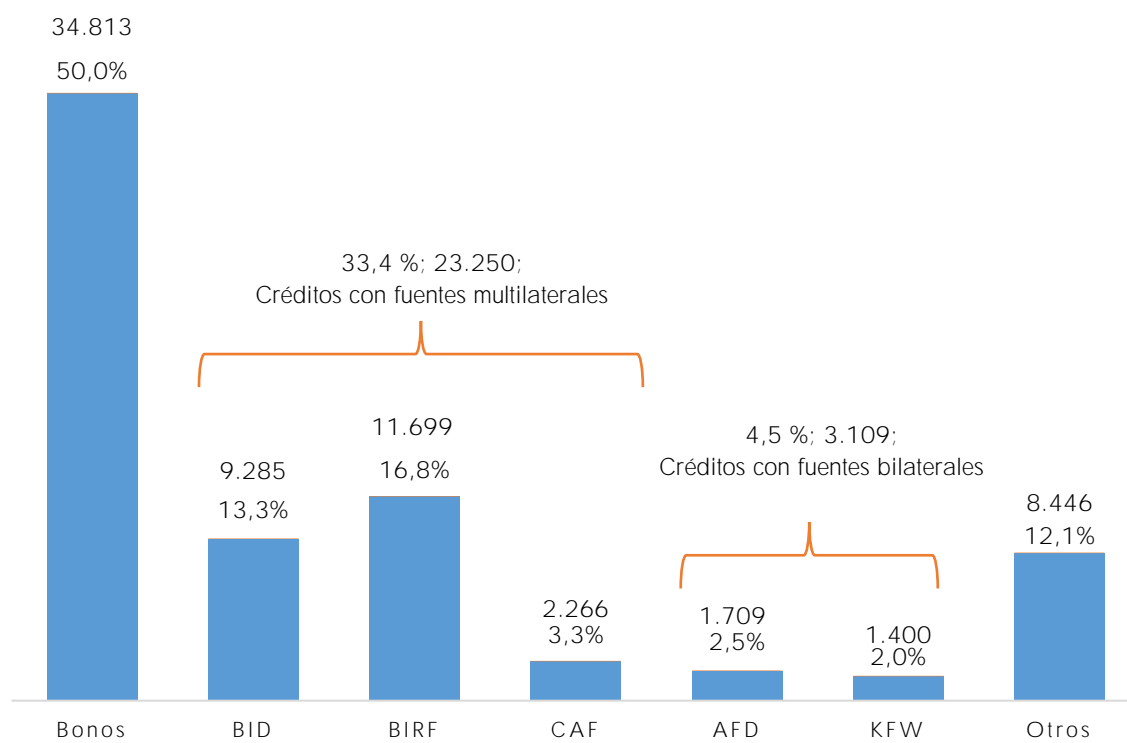
⁵ Información registrada en el Sistema de Deuda Pública, el cual es administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁶ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y CAF Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

⁷ Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y Banco de Desarrollo de Alemania (KfW, por sus siglas en alemán).

⁸ Incluye Línea de Crédito Flexible del FMI, pagarés del FAE (FOME), créditos contratados con Bancos Comerciales, Gobiernos, Banca de Fomento y proveedores entre otros.

Gráfico 1. Composición de fuentes de financiamiento externo
(cifras en millones de dólares)



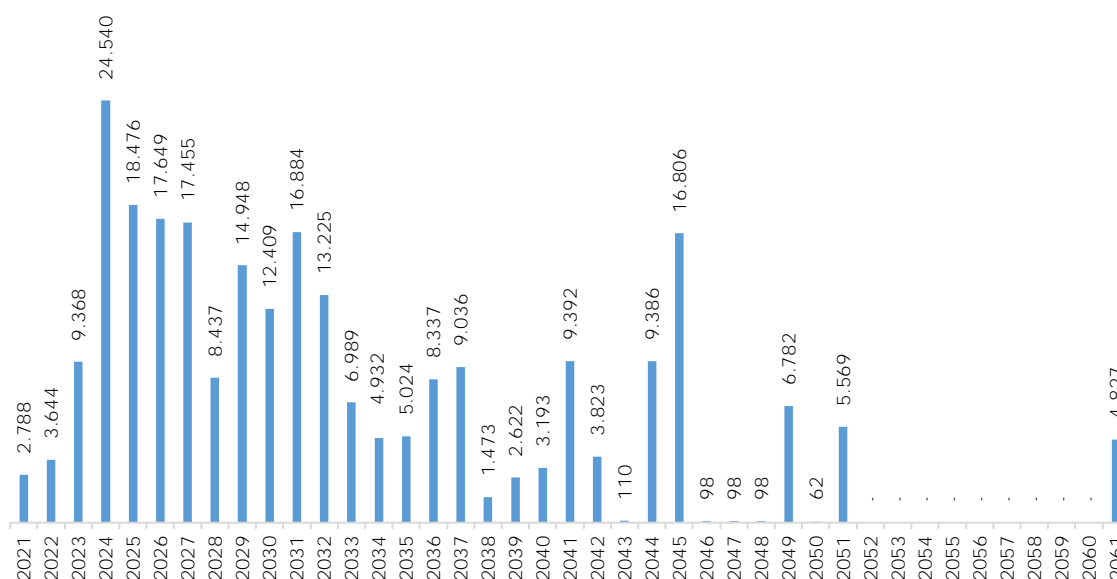
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-perfil de deuda del Gobierno Nacional Central (abril 30 de 2021).

En cuanto al portafolio de deuda externa de la Nación, el Gráfico 2 muestra que el perfil de vencimientos de capital tiene montos considerables a pagar en los siguientes diez (10) años. Por esta razón, tal como se mencionó anteriormente, un aspecto crítico de la estrategia de deuda consiste en propender permanentemente por incrementar su vida media y buscar que los nuevos financiamientos amplíen el perfil de vencimientos con mayores plazos, contratando en condiciones financieras más favorables y con niveles moderados de riesgo, especialmente de tasa de interés y de tasa de cambio. En este sentido, el financiamiento con organismos multilaterales y bilaterales resulta ser adecuado para que el Gobierno nacional cumpla con estos objetivos y políticas de endeudamiento externo, teniendo en cuenta que los plazos máximos totales para repago pueden oscilar entre los 10 y los 20 años.

A 30 de abril de 2021, la deuda externa agregada del Gobierno Nacional Central (GNC) tenía una vida media de 12,65 años y una duración de 7,16 años. Además, el 91 % de esta deuda externa se encontraba a tasa fija y el 9 % a tasa variable. Por otro lado, el

89 % de la deuda estaba denominada en dólares, el 10 % en euros y el 1 % restante en pesos⁹.

Gráfico 2. Perfil de vencimientos de capital de deuda externa GNC 2021-2061
(cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-perfil de deuda del GNC (abril 30 de 2021).

1.2. La estrategia de protección financiera del riesgo de la Nación ante desastres de origen natural

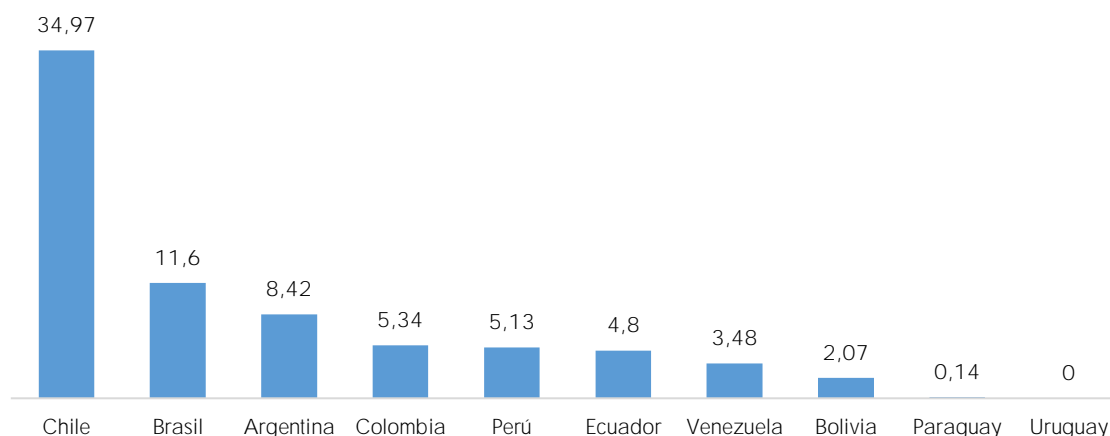
Colombia se ubica dentro de los países con mayores pérdidas económicas generadas por desastres de origen natural. Según un estudio del Banco Mundial (2012)¹⁰, entre 1960 y 2016, Colombia fue el cuarto país de Suramérica, después de Chile, Brasil y Argentina, en tener pérdidas económicas causadas por desastres de origen natural de gran magnitud, cuyo orden de magnitud fue de 5,34 millones de dólares (ver Gráfico 3). En la medida en que la población y la economía del país sigan creciendo, también lo harán las pérdidas

⁹ La deuda externa denominada en pesos hace referencia, principalmente, a bonos de deuda externa que fueron denominados en pesos desde su emisión TES Globales. Adicionalmente, recientemente se contrató la primera operación de crédito público denominada en pesos con el BID.

¹⁰ Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas. Banco Mundial, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). 2012.

potenciales económicas generadas por la ocurrencia de dichos eventos, los cuales se reportan en promedio 600 veces cada año para nuestra nación.

Gráfico 3. Pérdidas totales por los mayores desastres en América del Sur entre 1960 y 2016 (millones de USD)



Fuente: Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público con datos del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED por sus siglas en inglés).

En Colombia, la formulación e implementación de la estrategia de protección financiera para cubrir la obligación contingente generada por los desastres de origen natural se inició a raíz de la expedición de la Ley 1450 de 2011¹¹, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, *Prosperidad para Todos*. Esta Ley, en su artículo 220, determinó la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al diseño de una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural, orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado y la facultad para gestionar, adquirir o celebrar con entidades nacionales o extranjeras los instrumentos o contratos que permitan el aseguramiento o cubrimiento de dichos eventos, con cargo a recursos del PGN.

Cabe destacar que el artículo 269 de la Ley 1955 de 2019¹², por medio de la cual se expidió el PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, modificó la mencionada disposición, ampliando dicho mandato para incluir la evaluación de mecanismos de protección financiera de diversa índole, como aseguramiento, que permitieran aprovechar los beneficios de la diversificación, así como la formulación de

¹¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Prosperidad para Todos.

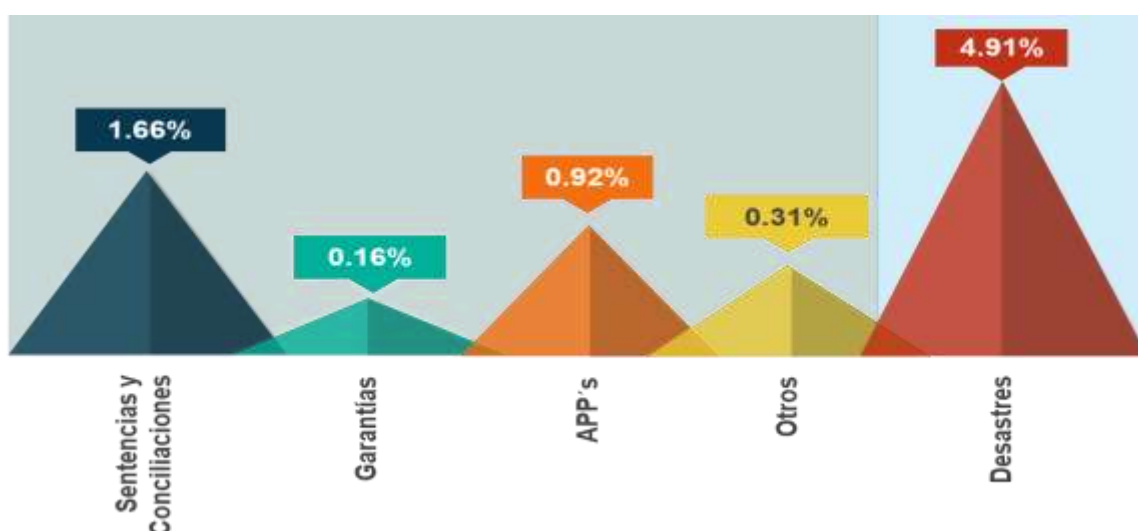
¹² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

esquemas, mandatos o incentivos que promovieran o posibilitaran en las entidades estatales la gestión financiera del riesgo de desastres de origen natural o antrópico no intencional.

A partir de esta normativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2013 publicó una estrategia de protección financiera para cubrir la obligación contingente generada por los desastres de origen natural¹³ que estableció como objetivos de política: (i) la identificación del riesgo; (ii) la gestión financiera y (iii) el aseguramiento.

La estrategia surge del análisis de las principales fuentes del riesgo fiscal que anualmente son plasmadas en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo. En el último de ellos, correspondiente a la vigencia 2020, se evidencia que el riesgo de desastres es una potencial amenaza a las finanzas públicas, significando el 4,9 % del producto interno bruto (PIB), como se evidencia el Gráfico 4. En términos económicos, obedece al pasivo contingente más representativo frente a otras fuentes de riesgo como los procesos judiciales que se adelantan en contra de las entidades estatales (1,66 %), los derivados de los proyectos de asociación público privada (0,92 %) o las operaciones garantizadas por la Nación (0,16 %), entre otros.

Gráfico 4. Contingencias fiscales como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

En cuanto a los mecanismos financieros de mitigación del riesgo de desastres, y considerando la recurrencia de las diferentes amenazas como las geológicas (especialmente

¹³ Disponible en

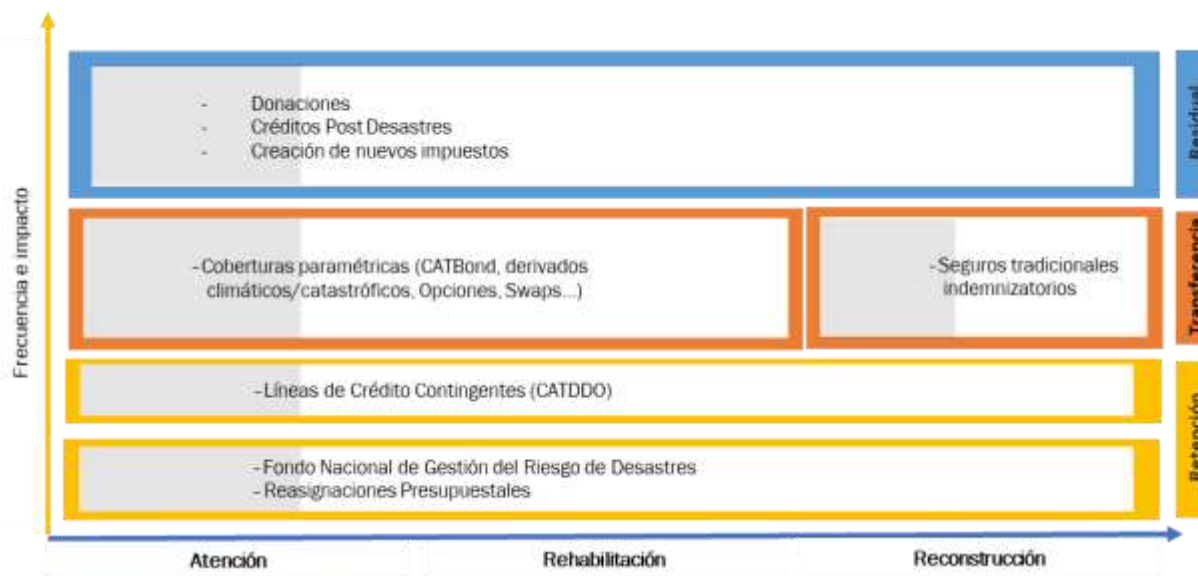
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTE R-099299%2F%2FIdcPrimaryFile&revision=latestreleased.

sísmicas y volcánicas), hidrológicas y todos los fenómenos atmosféricos, se ha hecho necesario desarrollar intervenciones preventivas en materia de protección financiera. Estas buscan asegurar la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, mediante la combinación óptima de instrumentos y herramientas financieras tanto de retención como de transferencia del riesgo.

Es por lo anterior que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, promueve el desarrollo ex-ante para gestionar financieramente el riesgo de desastres, a partir de una estrategia por capas que está basada en la cuantificación y evaluación de su obligación contingente. Como se ilustra en el Gráfico 5, para eventos recurrentes y menos severos, se emplea la retención del riesgo y se financia a través de reservas y créditos contingentes, mientras que el riesgo que excede la capacidad de retención del Gobierno nacional se transfiere a través de instrumentos financieros del mercado, siendo finalmente el crédito post-desastre el usado para la reconstrucción en el largo plazo.

Mediante la combinación óptima de instrumentos y herramientas financieras, tanto de retención como de transferencia del riesgo, se propende por la conformación de un portafolio eficiente que facilite la cobertura de pérdidas económicas tras las fases post-desastre (atención, rehabilitación y reconstrucción), ya que, ante los escenarios de probabilidad vis a vis el riesgo al que está expuesto el país es altamente significativo.

Gráfico 5. Estrategia financiera de instrumentos por capas

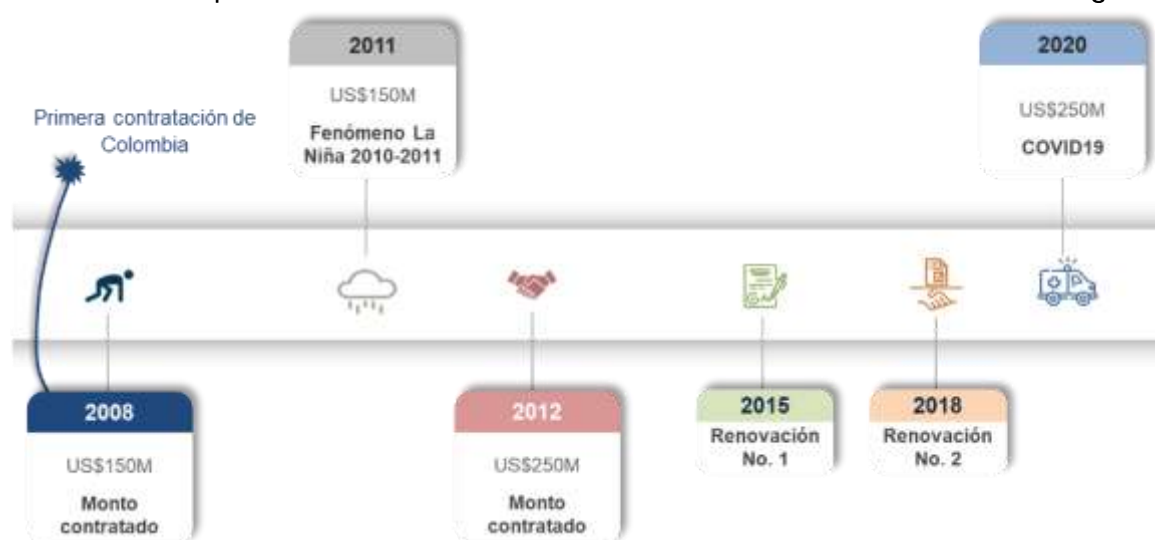


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Subdirección de Riesgo)

Lo anterior evidencia cómo las Líneas de Crédito Contingente son una herramienta valiosa para garantizar la inmediatez de recursos financieros para atender las necesidades de liquidez ante emergencias. Por esta razón, los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales han puesto a disposición de los países estos productos, los cuales han sido contratados por la República de Colombia en dos oportunidades, específicamente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), los cuales resultaron ser relevantes en 2011 y 2020 para hacer frente a emergencias de origen natural.

En 2008, se suscribió la primera Línea de Crédito Contingente para Colombia por parte del BIRF, a través del instrumento de ese organismo denominado *Catastrophe Deferred Drawdown Option* (CAT DDO)¹⁴, por un valor de USD 150 millones, el cual fue desembolsado en su totalidad dadas las necesidades de recursos que el fenómeno de La Niña ocasionó en todo el territorio colombiano entre 2010 y 2011. Posteriormente, en el año 2012 se suscribió el segundo CAT DDO por un valor de USD 250 millones de dólares, el cual fue renovado en dos ocasiones, en los años 2015 y 2018. Esta segunda línea contingente se activó en su totalidad para atender las necesidades de liquidez derivadas de la emergencia económica, social y ecológica declarada por la pandemia causada por el COVID-19 (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Experiencia del Gobierno nacional con las Líneas de Crédito Contingente



¹⁴ Específicamente a través del instrumento denominado CAT DDO (*Catastrophe Deferred Drawdown Option*). <https://pubdocs.worldbank.org/en/563361507314948638/product-note-cat-ddo-ida-english-2018.pdf>.

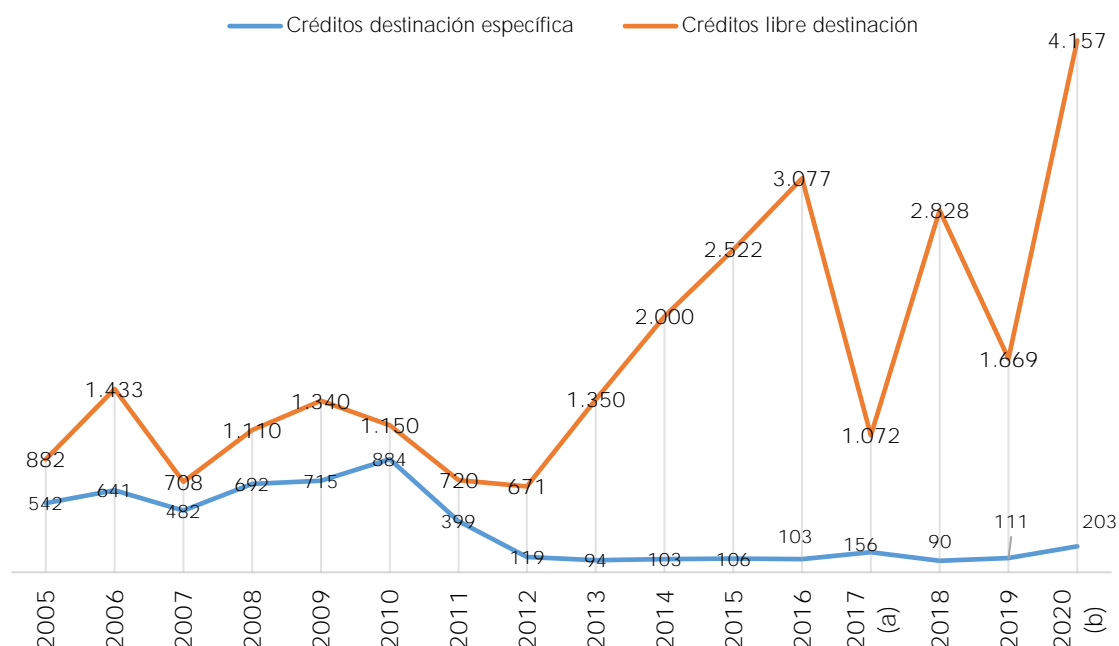
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Subdirección de Riesgo).

1.3. El crédito con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiamiento de la Nación

El financiamiento que obtiene la Nación a través de transacciones con organismos multilaterales como el BIRF, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y bilaterales, como la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD por sus siglas en francés) y el Banco de Desarrollo de Alemania (KfV por sus siglas en alemán) es de suma importancia, dado que representa el 37,9 % del total del saldo de deuda externa de la Nación y el 14,8 % del saldo de deuda total de la Nación a 30 de abril de 2021. En el Gráfico 7 se muestra el comportamiento de los desembolsos de recursos provenientes de estos empréstitos durante los últimos quince años (2005-2020), discriminados por tipo de crédito. En total se desembolsaron USD 32.128 millones, de los cuales USD 26.688 millones (83 %) correspondieron a recursos de libre destinación y USD 5.441 millones (17 %) a recursos de destinación específica, es decir, a recursos para financiamiento de rubros presupuestales definidos en el presupuesto de inversión o de funcionamiento.

Gráfico 7. Desembolsos efectivos por tipo de crédito, 2005-2020

(cifras en millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021)

Notas: (a) En el año 2017 se disminuyó el monto de financiamiento con bancos de desarrollo en aproximadamente USD 1.500 millones debido a la entrada de los recursos que recibió la Nación por concepto del fallo a su favor del pleito con Claro y Movistar expedido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, el cual ascendió a 4,8 billones de pesos (de los cuales 980 millones fueron pagados en dólares). Por esta razón, gran parte del financiamiento que se había negociado para el 2017 se postergó para desembolso en 2018. (b) Los desembolsos del 2020 no incluyen los recursos de financiamiento otorgados por el FMI al Gobierno Nacional, con cargo a la Línea de Crédito Flexible, equivalentes a DEG 3.750.000.000 (cerca de USD 5.370 millones).

Lo anterior, evidencia cómo el programa de financiamiento con la banca bilateral y multilateral está principalmente basado en créditos de libre destinación, razón por la cual el concepto favorable que se solicita en este documento es fundamental para poder contribuir al financiamiento del PGN de la vigencia fiscal 2021 y posteriores. A través de los instrumentos de crédito de libre destinación, el Gobierno nacional obtiene financiamiento de rápido desembolso para las apropiaciones del PGN, bajo el principio de unidad de caja¹⁵ para su ejecución, al tiempo que profundiza las relaciones de cooperación financiera del país alrededor del diálogo y el apoyo técnico para la estructuración, implementación e impulso a agendas de acciones de política pública y reformas estratégicas y de alto impacto para el país. Esto último, en consideración a que estos créditos suelen otorgarse en reconocimiento a los esfuerzos de política pública que realiza el país en determinada área de desarrollo, a pesar de que el uso y destino del financiamiento pueda llegar a tener relación directa con el área de política en virtud de la cual se otorgan.

En el año 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por la pandemia causada por el COVID-19¹⁶, los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales pusieron a disposición de Colombia, en un corto periodo de tiempo, recursos adicionales del orden de USD 2.640 millones de libre destinación para el financiamiento de las apropiaciones del PGN, los cuales fueron determinantes para enfrentar los efectos que generó la pandemia tanto en el gasto como el ingreso de la Nación¹⁷. Este resultado evidencia la fortaleza y profundidad de la relación que tiene Colombia con los bancos de desarrollo.

¹⁵ Artículos 12, 16 y 98 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996.

¹⁶ Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.

¹⁷ En el año 2020 se incrementaron las necesidades de gasto público, tanto para enfrentar los efectos directos de la pandemia, especialmente los relacionados con el fortalecimiento de los sistemas de salud, el programa PRASS, la compra de vacunas y demás financiados a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), como para amortiguar los efectos del confinamiento en los hogares más vulnerables y en las empresas más afectadas, a través de los Programas Ingreso Solidario, Devolución de IVA y Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Al mismo tiempo, los ingresos fiscales se redujeron, producto de un menor recaudo de impuestos, dada la disminución en la actividad económica y las medidas de diferimiento para pago de impuestos adoptadas para aliviar la situación de liquidez de los contribuyentes afectados por la emergencia.

En términos de gestión de deuda, vale la pena destacar la importancia del desempeño, solidez económica, fortaleza de las instituciones económicas y posicionamiento en los mercados internacionales de la economía colombiana. Gracias a esto, el país ha podido acceder a mayores montos de financiamiento de libre destinación a través de un menor número de operaciones, maximizando de esta manera la eficiencia y efectividad del apoyo que han puesto a disposición de Colombia los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales. Por ejemplo, en el año 2020 se desembolsó un monto de USD 4.157 millones a través de doce (12) operaciones de crédito, en comparación con USD 882 millones que se desembolsaron en 2005, a través de ocho (8) operaciones de crédito.

Lo anterior también ha sido posible por el sustancial volumen de reformas y políticas públicas de calidad que ha diseñado y puesto en marcha el país, y que han sido objeto de apoyo y reconocimiento de la comunidad internacional, tales como la construcción de paz, el desarrollo sostenible y la transición energética.

1.4. Necesidades de financiamiento

El 30 de noviembre de 2018, el CONPES aprobó el Documento CONPES 3952 *Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos hasta por USD 3.200 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones del Gobierno Nacional*¹⁸. Con cargo a dicha aprobación, se han suscrito y desembolsado cinco (5) empréstitos externos por aproximadamente USD 2.148,2 millones (Tabla 1) para financiamiento del PGN de las vigencias 2019, 2020 y 2021. De esta manera, queda un saldo disponible de USD 1.051,8 millones, que se estima utilizar en el primer semestre de 2021 para cumplir con lo previsto por el Plan Financiero de ese año.

Tabla 1. Préstamos de libre destinación contratados con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 3952

Prestamista	Nombre del préstamo (políticas reconocidas)	Monto contratado USD Millones
BIRF	Política fiscal, crecimiento y migración – Fase 2	248,2 ^(a)
BID	Programa Nacional de energía sostenible y eficiente – Fase 2	600,0

¹⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3952.pdf>.

CAF	Programa de atención de emergencias a población vulnerable	500,0
BID	Programa de fortalecimiento de políticas para inclusión social de personas con discapacidad	300,0
BIRF	Infraestructura sostenible y resiliente para la reactivación – Fase 1	500,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (abril de 2021).

Notas: (a) El monto total de esta operación fue de USD 718,5 millones, no obstante, únicamente afectó el cupo por el monto indicado debido a que los USD 470,3 restantes afectaron el cupo que obtuvo concepto favorable por USD 4.000 millones, mediante el Documento CONPES 3876 de 2016¹⁹.

Como resultado de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la Pandemia del COVID-19 declarada en el año 2020 y algunas de las disposiciones excepcionales que se adoptaron en materia de financiamiento para el GNC²⁰, las operaciones de crédito público que se celebraron a partir de abril de 2020 no requirieron concepto previo favorable del CONPES. Por esta razón, el cupo aprobado por el CONPES en el año 2018 mediante el Documento CONPES 3952 aún cuenta con saldo disponible, a pesar del considerable financiamiento contratado en 2020 con bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales bajo la modalidad de libre destinación y rápido desembolso.

Tal como se muestra en la Tabla 2, las necesidades de financiamiento proyectadas para el 2021 y presentadas en las Fuentes y Usos del GNC establecen la necesidad de gestionar desembolsos de deuda externa del orden de USD 10.110 millones, de los cuales hacen parte los que provendrán de créditos con organismos multilaterales y bilaterales, así como los bonos que se emitan en los mercados internacionales. Si bien la proporción entre unos y otros será el resultado de la estrategia de financiamiento que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo evidente es que el monto disponible del cupo aprobado en el Documento CONPES 3952 resulta ser insuficiente para que la Nación maximice el financiamiento de libre destinación al que puede llegar a tener acceso. Por esta razón, se hace necesario solicitar un nuevo cupo que faculte al Gobierno nacional para contratar

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3876.pdf>.

²⁰ En este sentido, el artículo 6 del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020, por el tiempo de duración de los efectos de la emergencia, autorizó al Gobierno nacional a efectuar las operaciones de crédito público interno o externo requeridas para financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, sin afectar las autorizaciones conferidas por el artículo primero de la Ley 1771 de 2015 y las normas que regulan la materia, indicando que la celebración de estas operaciones sólo requerirá autorización impartida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público mediante Resolución.

operaciones de libre destinación y rápido desembolso para financiar oportunamente el PGN en 2021 y futuras vigencias.

Tabla 2. Fuentes y Usos del Gobierno nacional central, 2021

(cifras en millones de USD y miles de millones de pesos)

FUENTES	USD	132.082	USOS	USD	132.082
Desembolsos		90.496	Déficit a financiar		94.647
Externos	10.110 millones	35.164	De los cuales:		
Internos		55.332	Intereses Internos		26.318
De los cuales:			Intereses Externos	2.775 millones	10.454
Subastas y sindicaciones		40.000			
TES Verdes		2.000			
Otros recursos		8.925	Amortizaciones		18.654
			Externas	3.000 millones	10.397
			Internas		8.257
			Pago Obligaciones (Sentencias, Salud, Otros)		8.590
Disponibilidad Inicial		32.661	Disponibilidad Final		10.191

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (abril 2021).

Teniendo en cuenta los tiempos requeridos para la preparación y negociación de esta modalidad de operaciones (entre 8 y 10 meses), es necesario contar con un cupo previamente aprobado que le dé margen a la Nación para preparar, negociar y suscribir las operaciones que se requieran, sin poner en riesgo la liquidez del Gobierno nacional. Adicionalmente, el cupo solicitado le va a permitir a la Nación reaccionar de manera rápida y eficiente ante los eventuales escenarios de presión de los mercados internacionales que se presenten y que le impidan acceder a financiamiento a través de emisiones de bonos u otros que exijan rápida liquidez.

Esta solicitud es consistente con las proyecciones que establecen el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero vigentes aprobados por el Confis, debido a que va a permitir obtener parte de los recursos de financiamiento externo necesarios para que el GNC pueda financiar el déficit fiscal de la actual y próximas vigencias fiscales. Así mismo, está respaldada en los cupos de endeudamiento aprobados a la Nación por el Congreso de la República, tal como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Estado actual del cupo de endeudamiento de deuda^(a)
(cifras en millones de USD)

Cupos y afectaciones	Monto
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12.000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16.500
C. Cupo autorizado por la Ley 1366 de 2009	4.500
D. Cupo autorizado por la Ley 1624 de 2013	10.000
E. Cupo autorizado por la Ley 1771 de 2015	13.000
F. Cupo autorizado por la Ley 2073 de 2020	14.000
G. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E + F)	70.000
H. Afectaciones Bonos	48.619
I. Afectaciones Multilaterales y Otros	37.489
J. Afectaciones Totales (H + I)	86.107
K. Amortizaciones Bonos	17.672
L. Amortizaciones Multilaterales y Otros	13.129
M. Amortizaciones Totales (K + L) ^(b)	30.801
N. Cancelaciones por montos no utilizados	781
O. Afectaciones Netas (J - M - N)	54.525
Cupo disponible para endeudamiento de la Nación (G - O)	15.475

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (actualizado al 30 de abril de 2021).

Nota: (a) De acuerdo con la Ley 533 de 1999, Ley 781 de 2002, Ley 1366 de 2009, Ley 1624 de 2013, Ley 1771 de 2015 y Ley 2073 de 2020. (b) Amortizaciones contabilizadas con cierre parcial del Sistema de Deuda Pública a 31 de marzo de 2021.

2. JUSTIFICACIÓN

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han trabajado conjuntamente en la consecución de recursos de la banca multilateral y bilateral en condiciones financieras favorables y competitivas respecto del costo de fondeo de la Nación en los mercados de capitales internacionales, lo anterior, se ha realizado con el fin de asegurar los recursos necesarios para evitar acceder al financiamiento en el mercado internacional de capitales en momentos de alta volatilidad. Esta gestión tiene mayor importancia en el contexto actual, en el que predomina la incertidumbre por la propagación del virus del COVID-19, los posibles rebrotes y la eficacia de las vacunas y sus efectos sobre el crecimiento económico.

El Gráfico 8 ilustra el costo de financiamiento actual de las principales fuentes con respecto a la curva de rendimientos en dólares del 30 de abril de 2021 y muestra el costo competitivo que estas fuentes de financiamiento representan para la Nación. Dicho gráfico permite concluir que, en las condiciones de mercado actuales, el costo de financiamiento de las fuentes multilaterales²¹ y bilaterales está en niveles inferiores a los que podría obtener la Nación si optara por acudir a los mercados de capitales externos, a través de emisiones de bonos para obtener los mismos recursos. Esto adquiere mayor relevancia en un contexto internacional como el actual, que presenta una mayor volatilidad e incertidumbre de los mercados.

Gráfico 8. Costos de empréstitos con multilaterales y bilaterales frente a la curva de rendimientos en dólares de la Nación del 21 de mayo de 2021



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (21 de mayo de 2021).

Nota: Para hacer este ejercicio se hace una simulación calculando una tasa equivalente 'todo costo incluido' para cada Banco, debido a que los costos de estos organismos involucran tasas de interés fijas o con tasa de referencia variable, con margen fijo o variable, adicional a otras comisiones propias de estas fuentes como son las comisiones de entrada y las comisiones de compromiso, entre otras.

Aunado a lo anterior, este concepto favorable también le permitirá a la Nación continuar maximizando los cupos de crédito a los que tiene acceso con los bancos multilaterales y bilaterales, y contribuir a la diversificación de fuentes de financiamiento del

²¹ Los bancos multilaterales como el BID, el BIRF y CAF ofrecen condiciones financieras estándar para todos sus prestatarios, razón por la cual el costo de financiamiento al que accede Colombia con estas fuentes es menos vulnerable a la percepción de riesgo crediticio de Colombia en los mercados internacionales.

GNC, en línea con la estrategia de deuda externa de mediano plazo presentada en la sección 2.1. del presente documento. En resumen, las principales ventajas de los créditos de libre destinación y rápido desembolso son las siguientes:

- Permiten fortalecer las relaciones de cooperación financiera reembolsable del país con los bancos y agencias multilaterales y bilaterales, alrededor de temas prioritarios para la agenda de desarrollo global.
- El proceso de preparación trae consigo, en la mayoría de los casos, apoyo técnico importante para el diseño e implementación de la agenda de políticas públicas, a través de especialistas o recursos no reembolsables.
- Son instrumentos cuyo desembolso responde de manera ágil y eficiente a las necesidades de liquidez del Tesoro Nacional para financiamiento del PGN.
- Sus condiciones financieras son competitivas para la Nación y complementan las demás fuentes de financiamiento internas y externas de la Nación.
- Los créditos con desembolso contingente a la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional permiten mantener o restablecer la estabilidad fiscal en aquellos eventos en los cuales la Nación no pueda obtener recursos rápidos para financiar el PGN en condiciones ordinarias, proporcionando rápida liquidez para la atención de la emergencia.

3. DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD

3.1. Objetivo general

Emitir concepto favorable a la Nación para que contrate empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingente ante la ocurrencia de desastres nacionales con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por la suma de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.

3.2. Objetivos específicos

La contratación de empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso tiene cuatro objetivos específicos:

OE 1. Disponer de instrumentos de crédito para gestionar financieramente el riesgo de liquidez ante la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional.

OE 2. Recibir acompañamiento y apoyo técnico de los organismos multilaterales y bilaterales en el diseño e implementación de agendas de política pública estratégicas y de impacto para el desarrollo del país.

OE 3. Contar con mecanismos flexibles y de rápido desembolso que permitan responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades de financiamiento del Presupuesto General de la Nación.

3.3. Programación de desembolsos

Estos recursos requieren ser gestionados y contratados para cumplir con las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional previstas en el Plan Financiero del 2021 y posteriores vigencias, de manera que permitan financiar ágilmente apropiaciones presupuestales. La programación de desembolsos se hará de conformidad con las necesidades de recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, requiera para la financiación de las apropiaciones presupuestales de cada vigencia. Por su parte, los desembolsos de las líneas de crédito contingentes, que se tiene previsto gestionar, estarán sujetos a la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional de alto impacto que ameriten, a criterio técnico del Gobierno nacional, activar su desembolso.

2. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para que contrate empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingentes ante la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento y gobiernos, hasta por USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la estructuración técnica de los empréstitos externos, siguiendo las metas y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo vigente, para aquellos casos en los que sea necesario involucrar acciones de política pública en su estructuración.
3. Solicitar a los ministerios y entidades del orden nacional apoyar la estructuración técnica de las operaciones, cuando estas incluyan la formulación o implementación de políticas y reformas de sus respectivos sectores.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial - Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Washington D.C. Banco Mundial.