

Subdirección de Crédito y Cooperación Internacional

**ORIENTACIONES ESTRATEGICAS  
PARA LA COORDINACIÓN TÉCNICA  
DE OPERACIONES DE  
FINANCIAMIENTO EXTERNO DE  
LIBRE DESTINACIÓN**



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**



## ORIENTACIONES ESTRATEGICAS PARA LA COORDINACIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LIBRE DESTINACIÓN

### I. Objetivo

Proporcionar a las dependencias de la entidad, a las entidades del Gobierno Nacional y principalmente a la Subdirección de Crédito y Cooperación Internacional (SCCI) del DNP, un documento que contenga las orientaciones estratégicas para gestionar la coordinación técnica de operaciones de financiamiento externo de libre destinación, con la finalidad de que cuenten con criterios uniformes para su gestión.

### II. Alcance

Las orientaciones contenidas en este documento son de carácter consultivo para la SCCI del DNP al momento de estructurar operaciones crediticias de libre inversión, y de carácter informativo para las demás dependencias de la entidad que participan en dicho proceso, así como para las entidades del Gobierno Nacional que de igual forma sean partícipes en estas operaciones.

### III. Créditos de Libre Destinación

Como su nombre lo indica, son créditos no atados a financiamiento de proyectos específicos. Los recursos que otorga este tipo de operaciones entran al Tesoro Nacional y hacen unidad de caja en la Cuenta Única Nacional (CUN). Estos recursos se configuran como un apoyo presupuestario para la Nación. Es así como, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la mayoría de los recursos que provienen de bancos de desarrollo para financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) cada año, provienen de créditos de libre destinación (aproximadamente entre el 93-99 % anual, para 2022)<sup>1</sup>.

Este tipo de operaciones son un apoyo importante para obtener el financiamiento requerido para cubrir el déficit de ingresos corrientes a costos competitivos y diversificar las fuentes de crédito a las que acude la Nación. Dentro de sus ventajas, se destacan las siguientes:

- \* Se desembolsan de manera ágil, en reconocimiento a acciones y reformas de política que ha implementado el país en áreas estratégicas de desarrollo.
- \* Permiten fortalecer la cooperación financiera reembolsable del país, en la medida que facilitan la construcción y profundización del diálogo técnico con los bancos y agencias de desarrollo.
- \* El proceso de preparación trae consigo apoyo técnico para el diseño e implementación de acciones de política pública a través de especialistas, estudios o recursos no reembolsables.

### IV. Marco Normativo

De acuerdo con el artículo 145 de la ley 1735 de 2015, “el Departamento Nacional de Planeación será el coordinador técnico de los créditos de libre destinación de la Nación”. Esta responsabilidad recae

---

<sup>1</sup> Presentación del MHCP ante la CICIP del 8 de junio de 2022 disponible en: S:\3000 SDG Subdirección General\3020 SC Subdirección de Crédito\2. CREDITO EXTERNO\Libre Destinación\BID\BID-5552-Crecimiento Sostenible fase II\ESTRUCTURACION\CICP



principalmente en la SCCI, de acuerdo con sus funciones de estructuración y seguimiento de operaciones de crédito externos, establecidas en el artículo 61 del Decreto 1893 de 2021, contando con el apoyo de las demás direcciones técnicas del DNP, tal y como se establece en las funciones de cada Dirección en el decreto citado anteriormente.

Teniendo en cuenta lo anterior, el DNP bajo el liderazgo de la SCCI, debe llevar a cabo todo el proceso de coordinación de este tipo de operaciones, de acuerdo con los plazos y temáticas que se establezcan entre el MHCP, el mismo DNP y el banco.

## **V. Roles y Actividades**

A continuación, se mencionan los roles y actividades que se espera de todas las partes que intervienen en el proceso, al interior del Gobierno Nacional. Se aclara que, teniendo en cuenta que el proceso no está oficialmente establecido ni reglamentado, estas son indicaciones y no obligaciones y, por lo tanto, pueden variar:

### ➤ **SCCI DNP: Coordinador técnico.**

- \* Servir de interlocutor con el banco para gestionar todo el proceso de la operación.
- \* Facilitar y liderar los espacios de discusión y negociación entre los bancos y las entidades del Gobierno Nacional (Misiones de estructuración).
- \* Gestionar la participación de las direcciones técnicas y ministerios en el proceso de estructuración de la operación.
- \* Articular con las direcciones técnicas la revisión y asesoría del DNP sobre las matrices de política y de resultados.
- \* Monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos entre los bancos y las entidades para el cumplimiento de las medidas de política en los plazos establecidos.
- \* Participar en las mesas de negociación de los contratos de préstamo junto con los bancos y el MHCP.
- \* Elaborar y gestionar la revisión técnica de la carta de política, en caso de que la fuente de financiación así la requiera.
- \* Gestionar y coordinar al interior del DNP la revisión legal del contrato de préstamo y el proceso de la firma.
- \* Preparar la participación del DNP en las Comisiones Interparlamentarias de Crédito Público que sean necesarias para la aprobación de las operaciones.
- \* Coordinar el seguimiento el cumplimiento de los mecanismos de seguimiento a la operación establecidos en el contrato de préstamo (Misiones de seguimiento y/o informes de seguimiento).

### ➤ **Direcciones Técnicas DNP: Apoyo a coordinación técnica y ejecutores**

- \* Participar en todo el proceso revisando técnicamente los documentos del crédito (matrices de política y de resultados, documentos de proyecto, cartas de política, etc.).
- \* Apoyar a la SCCI en la articulación con los diferentes ministerios.
- \* Asesorar y apoyar a sus respectivos interlocutores en los ministerios en los temas técnicos que se discutan.
- \* Cumplir con los compromisos que queden a su cargo.

### ➤ **Ministerios sectoriales: Ejecutores técnicos**



- \* Participar en todo el proceso revisando las propuestas que se generen dentro del crédito que le atañen a su sector.
- \* Evaluar su capacidad de respuesta y viabilidad frente a eventuales compromisos.
- \* Cumplir con los compromisos que queden a su cargo.
- \* Dar respuesta y participar activamente en todos los espacios a los que sean convocados.
- \* Facilitar la información que se requiera por parte de los bancos para la estructuración de la operación

➤ **Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Prestatario**

- \* Realizar la programación anual del cronograma de operaciones de crédito junto con los bancos y el DNP.
- \* Acordar los cronogramas de cada operación con los bancos y el DNP.
- \* Revisar los términos financieros de los contratos.
- \* Asistir a las misiones de estructuración y seguimiento para aclarar aspectos de su competencia.
- \* Participar en las mesas de negociación de los contratos de préstamo junto con los bancos y el DNP.
- \* Coordinar la preparación y realización de las Comisiones Interparlamentarias de Crédito Público.
- \* Revisar e incluir las secciones de su competencia (Política Macroeconómica) en las cartas de política.
- \* Cumplir con los compromisos que queden a su cargo.

**VI. Orientaciones estratégicas para la gestión y coordinación de operaciones de financiamiento externo de libre destinación**

Al momento de trabajar sobre una operación de crédito de libre destinación, se pueden identificar tres fases claras que pueden catalogarse como 1) Estructuración, 2) Aprobación y 3) Seguimiento. A continuación, se mencionan algunas orientaciones para cada fase y se entrelaza con las actividades mencionadas en el punto anterior:

**a) Estructuración**

Esta fase es tal vez la más demandante para la SCCI como coordinador técnico frente a todo el proceso. Inicia con la identificación y revisión de los tiempos y de los aspectos técnicos, pasa por la organización de misiones y finaliza con la carta de entrega de los medios de verificación

1. La estructuración inicia con la identificación del tema y del cronograma, los cuales son establecidos por el banco junto con el MHCP y el DNP en negociaciones de alto nivel. Una vez determinados estos, el banco elabora una propuesta preliminar de matriz de política que es compartida al DNP.
2. Luego de recibida la matriz de política preliminar, se debe revisar en términos técnicos y de tiempos. Para esto, la SCCI debe apoyarse en las DT para que sean ellas quienes desde su conocimiento de los sectores y ministerios indiquen la viabilidad o no de las propuestas de política preestablecidas.



3. Posterior a esa revisión, la SCCI debe compartir ese borrador con las entidades pertinentes, es decir, ministerios, departamentos administrativos, agencias y unidades que trabajen las políticas pre-identificadas.
  - Para contactar a las entidades, la SCCI puede apoyarse en las DT para obtener los contactos o pedir que ellos sean el puente de comunicación con la entidad, y/o puede consultar directamente con las Oficinas de Asuntos Internacionales de cada entidad.
4. Una vez se tengan las retroalimentaciones de dichas entidades, se procede a enviar el documento con ajustes al banco correspondiente con copia al MHCP.
5. Posterior a revisiones internas, el banco citará a la primera de tres o cuatro misiones de estructuración. Cada misión tiene un objetivo que va de la mano con el proceso interno del banco.

### **Misiones**

Dependiendo del banco, el número y los nombres de las misiones pueden variar, pero en términos generales, se puede decir que son cuatro misiones en total:

- I. *Misión de Identificación o Formulación:* tendrá como finalidad abordar las medidas pre-identificadas con las entidades de gobierno pertinentes. En esta misión se corrobora la posibilidad de usar los medios de verificación pre-identificados.
- II. *Misión de Orientación:* tendrá como objetivos la definición de las medidas de política, identificar los indicadores para el seguimiento y se definen las cooperaciones que estarían atadas a la operación.
- III. *Misión de Análisis:* tiene como meta analizar el avance en el desarrollo de las medidas de política definidos en la misión anterior. A partir de ese análisis conjunto con las entidades, se decide si es necesario modificar la medida o reemplazarla. Se definen los indicadores y se monitorean las cooperaciones atadas.
- IV. *Misión de Verificación:* tiene como fin la verificación del cumplimiento de las medidas de política y el avance de las cooperaciones atadas. En esta ya debe estar toda la matriz o la gran mayoría de acciones cumplidas. Si aún no se han podido cerrar los indicadores, en esta misión estos deben quedar definidos en su totalidad.
  - Para la realización de las misiones, la SCCI debe hacer las citaciones con mínimo dos semanas de anticipación y separar los espacios necesarios si es de manera presencial.
  - Dependiendo del caso, para las sesiones de apertura y cierre de las misiones, la SCCI debe estar representada por quien haga las veces de subdirector/a de crédito, el/la director/a de la DPIP y/o el/la subdirector/a general de inversiones. Adicionalmente, debe estar el/la directora/a técnico/a de la DT que competa, según la temática del crédito.
  - Adicionalmente, participan las cabezas del banco (representante país y gerente del proyecto), del MHCP deben estar el/la director de Crédito Público o la/el subdirector/a de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos.
  - Durante la sesión de apertura, los participantes de las tres partes (banco, MHCP y DNP) dan sus palabras de inicio, se presentan las expectativas sobre la misión, se habla sobre el cronograma y los plazos para avanzar en la operación.



- Durante el desarrollo de la misión, la SCCI debe presentar la operación, lo cual incluye explicar el mecanismo de funcionamiento de un crédito de este tipo, los tiempos planteados para la estructuración y los objetivos de la misión. Esto es esencial para que las personas de las entidades ejecutoras tengan claro el alcance de sus compromisos y la naturaleza de la operación, aclarando siempre que los recursos no entran a la entidad, sino que financian el PGN.
  - De igual manera, debe moderar toda la misión, iniciando por introducir los equipos que están presentes en las reuniones, ceder la palabra cuando sea necesario e ir tomando apuntes junto con el banco sobre las discusiones, acuerdos y compromisos.
  - Para la sesión de cierre, participan los mismos representantes que estuvieron en la sesión de apertura. El equipo del banco hace un balance de la misión reportando los avances y cuellos de botella encontrados. De igual manera la SCCI hace su balance y presenta conclusiones sobre la misma. Las cabezas participantes toman decisiones basados en los balances presentados de cara al cumplimiento del cronograma.
  - Una vez terminada la misión, el banco redactará la Ayuda de Memoria de cada misión que deberá ser firmada por el/la subdirector/a de Crédito y Cooperación Internacional del DNP, el/la subdirector/a de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos del MHCP, y quien determine el banco en su representación, que puede ser el/el representante país y/o el/la gerente de la operación.
  - En el tiempo que se da entre misión y misión, la SCCI debe monitorear constantemente el avance en el desarrollo de las medidas de política y las cooperaciones atadas para siempre tener la información actualizada del panorama real del desarrollo de la operación.
6. Una vez terminadas las misiones y cumplidos la totalidad de las medidas de política, la SCCI debe expedir una comunicación oficial al banco indicando el cumplimiento de las medidas y haciendo entrega de los medios de verificación que dan cuenta de ese cumplimiento. Esta carta presenta un listado de las acciones y los verificables, la fecha de su cumplimiento y se comparte un enlace virtual donde el banco puede ver y descargar cada uno de los medios de verificación.

#### **b) Aprobación de las operaciones**

Esta fase de la operación requiere de mucha coordinación con el MHCP y con el banco. Se deben efectuar pasos que dependen mutuamente de ambas partes. En este documento solo se abordará la aprobación que se hace dentro del Gobierno Nacional.

1. Dependiendo del monto que se tenga para la operación, el MHCP debe verificar que dicho monto entre en el cupo global de endeudamiento que se encuentre vigente. Si no es el caso, el MHCP debe tramitar la autorización de un nuevo cupo por parte de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público – CICP.
2. Tomando como punto de partida que si haya cupo para la operación, el MHCP debe iniciar la gestión con el Congreso de la República para solicitar la realización de una sesión de la CICP para la aprobación de firma del contrato de préstamo.



3. A la par que el MHCP hace las gestiones necesarias para esto, el banco debe compartir el borrador del contrato para ser revisado internamente por el DNP y el MHCP como firmantes del contrato; el primero en calidad de coordinador técnico y el segundo como prestatario.
4. Una vez recibido el borrador del contrato y el documento de proyecto, la SCCI debe gestionar la revisión jurídica y técnica de estos documentos. La revisión jurídica se debe realizar por medio de la Subdirección de Contratación y la revisión técnica se debe hacer con la o las DT involucradas. Por parte de la SCCI se debe hacer una revisión especial para verificar los términos en los que queda el seguimiento a la operación, la matriz de política y los indicadores. Teniendo esas revisiones, se deben remitir los ajustes en control de cambios al MHCP para que sea este quien consolide y envíe las versiones revisadas por parte del Gobierno al banco.
5. De manera paralela, y en específico para el BM, el BID, el BCIE y la OPEP, la SCCI debe coordinar la elaboración de una Carta de Política que describe el contexto macroeconómico del país, la situación actual del sector o sectores sobre los que se desarrolla la operación, y una descripción general de la operación de crédito. Esta carta va firmada por el/la ministro/a de Hacienda y Crédito Público y el/la directora/a del DNP. La parte macroeconómica es elaborada por el MHCP. Dicha carta debe estar en versión final o ya firmada para el momento en el que se realice la sesión de negociación con el banco.
6. La sesión de negociación es un espacio en el que el banco y el Gobierno Nacional, representado por el MHCP y el DNP, revisan una a una las cláusulas del contrato a firmar. Para este paso, ya se debieron haber surtido las revisiones internas mencionadas anteriormente. En este espacio se deben disuadir todas las dudas que se tengan al respecto para dejar el documento en versión final. Al final de la sesión el banco elabora una minuta de negociación que da cuenta de lo conversado y es firmada por las mismas personas que firman las Ayudas de Memoria de las misiones.

#### **Comisión Interparlamentaria de Crédito Público**

La CICP está compuesta por seis (6) congresistas; (3) miembros por la Cámara de Representantes, y tres (3) miembros por el Senado de la República. Esta comisión se encarga de evaluar y autorizar la negociación y firma de operaciones de crédito externo con la banca multilateral y bilateral.

- A la CICP se deben presentar los términos técnicos y financieros sobre los que se hace la operación de crédito. Para la parte técnica, es el DNP quien debe presentar la matriz de política y los indicadores si fueren necesarios. Esta función recae en el/la subdirector/a General de Inversión, Seguimiento y Evaluación. La parte financiera estará a cargo del MHCP, específicamente el/la directora/a General de Crédito Público.
- Para que el MHCP haga la solicitud de CICP al Congreso, la SCCI debe suministrarle la última versión de la matriz cumplida de la operación, para que realicen la ayuda de memoria que se presenta a los congresistas para la citación.
- La SCCI debe preparar una presentación en Power Point donde se muestren las acciones de política y los medios de verificación que se trabajaron durante la



operación, y si fuese necesario, los indicadores de seguimiento. El MHCP se encargará de incorporar los términos financieros en la presentación.

- Esta presentación debe ser puesta a revisión de la DPIIP y la Subdirección General de Inversión para su aprobación. Si es necesario, se debe citar y participar en una reunión preparatoria con dicha Subdirección General.
- Durante la CICP, el equipo de la SCCI debe estar pendiente de responder cualquier inquietud que resulte durante la sesión. Para esto, la SCCI debe coordinar la asistencia de las DT pertinentes de acuerdo con el tema.
- Una vez finalizada la CICP y aprobada la autorización de firma, el MHCP debe expedir una resolución que dé cuenta de la decisión de la CICP.

7. Una vez se tenga la aprobación para firmar, el banco, el MHCP y el DNP deben hacer las gestiones pertinentes para que sus respectivos representantes legales firmen los tres originales del contrato. Para esto es posible que el banco solicite los documentos de representación legal de los firmantes por parte del Gobierno colombiano.

### **c) Seguimiento a las operaciones**

La fase de seguimiento a la operación recae principalmente sobre la SCCI al ser el coordinador técnico. Debe articular las diferentes entidades participantes, las DT y el banco.

1. Dependiendo de cómo haya quedado la cláusula de seguimiento en el contrato de préstamo, el seguimiento debe hacerse por medio de un informe de seguimiento, una misión de seguimiento o ambas, siendo el primero el más común.
2. Para la realización del informe de seguimiento, es necesario que durante la etapa de estructuración se elaboren las fichas técnicas de cada indicador para tener certeza de los valores de referencia y la información de contacto de la persona encargada de cada indicador en cada entidad.
3. Es común que el seguimiento se realice de manera anual por un periodo de uno (1) a tres (3) años a partir de la firma del contrato. Es así como, dependiendo de las condiciones establecidas contractualmente, cada año la SCCI debe elaborar el informe con ayuda de las entidades que se comprometieron con los indicadores.
4. Para la elaboración del informe, es ideal que la SCCI pueda hacer un monitoreo constante sobre los indicadores y su avance, con el propósito de hacer mucho más fácil y eficaz la elaboración del informe.
5. El informe debe ser entregado en una fecha específica acordada con el banco. Normalmente AFD establece las fechas puntuales en sus contratos mientras que los demás bancos no y por lo tanto estas fechas se determinan de manera extraoficial al contrato y en negociación con el banco.



6. Dependiendo de la cláusula contractual o de la calidad del informe, se debe realizar una misión de seguimiento. Para esta, la SCCI debe realizar las mismas gestiones que realiza para llevar a cabo las misiones de estructuración mencionadas anteriormente.
7. Al finalizar el periodo de seguimiento, el banco suele hacer una evaluación ex post para valorar la utilidad de la operación, la eficacia de esta y los avances del país luego de la operación. Para esta evaluación, el banco usualmente contrata una consultoría externa a la que la SCCI debe apoyar con información y facilitación de espacios con las entidades competentes.