
Análisis de las alternativas de financiación para las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales, como sustituto al uso de la garantía de la Nación.

Diciembre, 2023

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
CONTEXTO.....	3
1. Resultados de las entrevistas	4

INTRODUCCIÓN

El Departamento Nacional de Planeación, en adelante DNP, tiene dentro de sus funciones la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; así mismo, entre sus funciones se describe que este Departamento debe *participar y apoyar a las entidades en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de inversión de desarrollo económico, social, institucional y ambiental, en el marco de sus competencias.*

En este sentido, la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (SGISE) del DNP a través de la Dirección de Programación de Inversiones Públicas (DPIP) debe *orientar y dirigir la gestión del portafolio de endeudamiento externo de la Nación, relacionada con los programas y proyectos de desarrollo económico, social, institucional y ambiental, dado lo anterior, la Subdirección de Crédito y Cooperación Internacional - SCCI está obligada a asesorar y apoyar a las entidades estatales en materia de identificación de fuentes de financiación y en los procedimientos para la celebración de operaciones de crédito público.*

Para contribuir al cumplimiento de las funciones anteriores, en enero y julio de 2023 se registraron los contratos 459 y 1688 de 2023 con el fin de realizar todas las actividades necesarias para asesorar y apoyar a las entidades estatales en materia de identificación de fuentes de financiación, en ese sentido y ligado al segundo contrato se solicitó la elaboración de un documento que permitiera a la SCCI identificar la necesidad de ofertar información a las entidades descentralizadas que les permita la consecución de recursos de crédito sin recurrir a la garantía de la nación, con el fin de financiar sus planes y proyectos de inversión

Para llevar a cabo el desarrollo del presente documento fue necesario realizar una serie de entrevistas con especialistas de organismos de banca bilateral, multilateral y del ámbito nacional, con el fin de recolectar información de las diferentes herramientas y mecanismos de financiación (diferentes a la garantía de la Nación) a las que pueden acceder entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales.

CONTEXTO

La elaboración del presente documento obedece a la necesidad de explorar opciones, para que las entidades descentralizadas puedan acceder a recursos de crédito sin hacer uso de la garantía de la Nación, teniendo en cuenta que esta es limitante a este tipo de entidades, por ejemplo, en términos de tiempo y trámite el proceso de la entidad solicitante puede tardar aproximadamente un año y debe dar cumplimiento de requisitos a entidades como DNP, MHCP y Congreso de la República, esta situación puede producir un alto costo de oportunidad para la entidad si ya cuenta con tasas de interés favorables en la búsqueda del crédito.

Adicionalmente, en el DUR del sector Hacienda existen restricciones en el uso de la garantía de la Nación si se trata de obligaciones internas de las entidades territoriales y sus descentralizadas (con excepción en sistemas de transporte público colectivo y masivo), tampoco se puede obtener garantía en obligaciones de pago de Entidades Estatales que se encuentren en mora en sus compromisos por operaciones de crédito público ni en operaciones ya contratadas, si originalmente fueron contraídas sin garantía de la Nación, lo anterior puede producir atrasos o no ejecución de los planes de inversión trazados por las entidades mencionadas. De esta manera y teniendo en cuenta que este Departamento debe asesorar y apoyar a las entidades estatales en materia de identificación de fuentes de financiación y en los procedimientos para la celebración de operaciones de crédito público, se presenta este documento.

Se realizaron entrevistas con especialistas en temas de garantía para entidades como el Banco Alemán de Desarrollo - Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), la Agencia Francesa de Desarrollo - Agence Française de Développement (AFD), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones - Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER).

1. Análisis a los resultados de las entrevistas a la Banca Bilateral, Multilateral y del Ámbito Nacional

1.1 Dada la información suministrada por KFW (la entrevista completa se relaciona en el Anexo 1), una posible oferta de garantía para operaciones de crédito a entidades descentralizadas en Colombia se encuentra en estructuración, se trata de un Fondo Catalizador de Agua que funcionaría con recursos de la Unión Europea a partir de 2024 y ya está funcionando en otros países.

La posible opción cuenta con limitantes para entidades descentralizadas y territorios como que estaría dirigida únicamente a empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto en ciudades intermedias (entre 100.000 y 2.000.000 de habitantes), se estima que podría ayudarlas con asistencia para mejora de prestación del servicio y dar acompañamiento operativo con inversiones rápidas para facilitar su funcionamiento y posteriormente la E.S.P. si accedieran a la garantía para crédito.

Otro factor limitante es que KFW aún no tiene claridad acerca de la misión del Fondo es decir, ofrecer otorgamiento de crédito o de garantía, o las dos opciones, tampoco se ha definido el tipo de moneda para la oferta de sus servicios. A la fecha de elaboración del presente documento, la web de KFW para Colombia (<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Latin-America-and-the-Caribbean/Colombia/>) no ha publicado información relacionada con el lanzamiento del Fondo.

La falta de claridad en la oferta del servicio de garantía y el año atípico actual, producto de las elecciones territoriales que no permitió la conversación con gobernantes, no permitieron avanzar en la creación del Fondo Catalizador de Agua, se espera que en los años 2024 y 2025 se reciban más recursos de nuevos países aportantes. Por el momento se puede concluir que esta opción presentada no es viable para que las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales puedan acceder a servicios de garantía diferentes a la Nación. Sin embargo, se destaca que la oferta de un Fondo orientado a un sector específico, en este caso a empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto en ciudades intermedias, puede facilitar la asistencia técnica especializada y facilitar el acceso de estas entidades a operaciones de crédito, teniendo en cuenta que cuenta con el respaldo de KFW.

1.2 Según información suministrada por la Agencia Francesa de Desarrollo, que se encuentra relacionada de manera completa en el Anexo 2, se está trabajando en la estructuración de un fondo de garantías para entes territoriales con recursos suministrados por la UE, se espera dar garantía en acompañamiento a los créditos que ofrezca AFD.

Se estima que el Fondo inicie en 2025 y hasta el momento se ha pensado otorgar garantía y créditos superiores a EUR 15 Millones, teniendo en cuenta que un monto menor genera un costo que no generaría rentabilidad y/o continuidad del mismo Fondo.

AFD espera llegar a entidades territoriales con menor capacidad de acceso a crédito, para esto se harán estudios y cooperaciones en las temáticas específicas con el fin de identificar en los territorios que necesidades se tienen y si cuentan con la capacidad de pago para acceder a operaciones de crédito superiores a EUR 15 millones.

El Fondo se proyecta para financiar operaciones de crédito y dar garantías en temáticas específicas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ciudades sostenibles, lucha contra el cambio climático y reducción de la desigualdad social, si se tiene en cuenta que la mayoría de entidades descentralizadas no apuntan a estas temáticas, la misión del Fondo no cubriría muchas necesidades relacionadas en los planes de inversión de las mismas.

Por otro lado, AFD está discutiendo con la Unión Europea sobre otro mecanismo de garantía, llamado Fast Cities, para entes territoriales o instituciones financieras públicas y dirigidos a proyectos urbanos sostenibles, se trata de una iniciativa global, aprobada por la UE pero que todavía está en proceso de estructuración y de negociación.

Esta herramienta estaría dirigida a financiar proyectos en ciudades intermedias para inversiones sostenibles en Acueducto, Alcantarillado y Aseo para obtener inversiones sostenibles en temas como eliminación de residuos, acueducto y saneamiento básico, vivienda y transporte, la cobertura máxima de garantía ofrecida va desde USD 76 millones hasta aproximadamente USD 100 millones.

Estas dos herramientas de alternativa al uso de garantía de la Nación muestran temáticas muy interesantes y relacionadas con el desarrollo sostenible, escenario de alto interés para la Agencia Francesa de Desarrollo que puede ser diferente a las prioridades de las entidades descentralizadas en Colombia, esto puede generar altas limitaciones para el acceso a recursos.

A la fecha, AFD no ha publicado avances u oferta de los mecanismos estudiados antes para Colombia (<https://www.afd.fr/es/page-region-pays/colombia>), por el momento esta opción no se considera viable para las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales, aunque se sugiere revisar la herramienta en la próxima vigencia para apoyar su difusión a entidades que podrían estar interesadas en financiar inversiones en ciudades sostenibles, lucha contra el cambio climático, reducción de la desigualdad social e inversiones sostenibles en Acueducto, Alcantarillado y Aseo, además de que deben contar con la capacidad de pago mínima exigida.

1.3 De acuerdo con la entrevista realizada al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones - MIGA, la entidad se encuentra trabajando en Colombia con ministerios, territorios y de empresas públicas, los cuales han hecho un previo cumplimiento de requisitos, como tener definido un plan de inversiones a financiar y de ser posible que se enfoquen en temas como eficiencia energética, eficiencia en el uso de agua, reducción de emisiones y cambio climático.

El mecanismo funciona solamente bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Debe haber una financiación internacional, es decir de capital extranjero, MIGA contragarantiza el repago del 95% de capital e intereses, de esa manera la operación obtiene una calificación AAA.
- Una calificación crediticia mínima, según políticas de MIGA.
- Se puede trabajar con una garantía subsoberana.

Uno de los beneficios encontrados en este tipo de servicio es que la entidad puede mejorar las condiciones que ofrece el Banco, como mayor plazo y reducción de costos, además de no exigir contragarantía soberana, pues el riesgo se reducirá dado el respaldo de MIGA, adicionalmente existe la ventaja de cobertura en pesos, dado que los Bancos externos usan operaciones de SWAP, es decir, bajo un derivado financiero por el que dos partes acuerdan intercambiar durante un periodo establecido, dos flujos financieros en la misma o en diferente divisa. El costo del servicio de garantía es una prima que depende de la calificación del prestatario del monto y del plazo.

Cabe destacar que MIGA está trabajando actualmente en Colombia con la EAAB, Ecopetrol y Metro de Bogotá, como se observa son entidades con alta capacidad de pago y calificación crediticia excelente, además de buen respaldo desde el nivel nacional y territorial.

Por otro lado, cuando se trata de entidades con menor capacidad de pago aparecen los limitantes, si la entidad descentralizada nacional o territorial no cuenta con una calificación de riesgo nacional o internacional, será casi imposible acceder a los servicios de MIGA, este es la principal barrera. Sin embargo, la garantía ofrecida por MIGA

ha sido la herramienta más funcional encontrada hasta este punto del documento. Otro factor limitante para el acceso al servicio por parte de las entidades que se están analizando, es que MIGA no trabaja con sectores como carbón, petróleo, gas, los recursos deben estar orientados a CAPEX e infraestructura y construcción y compra de material físico, no se pueden comprar servicios.

1.4 La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, manifestó con relación al servicio de prestación de garantías para evitar el apoyo de la Nación, que este servicio está establecido en el artículo 270, literal j del Decreto 663 de 1993 - Estatuto orgánico del sistema financiero, se destaca que Findeter debe *emitir avales y garantías tanto a entidades vigiladas¹ por la Superintendencia Financiera como a otras que disponga el Gobierno Nacional.*

Con el artículo 270 se buscó el apoyo para el acceso de entidades financieras al mercado de valores y la respectiva emisión de valores, esto ha sido de alto uso en entidades privadas, en el sector público se ha prestado el servicio en una ocasión y fue cuando se utilizó el mecanismo denominado *Bonos de Agua*, se trata de un modelo financiero estructurado en 2008 que prestaba recursos financieros a través de un patrimonio autónomo, que a su vez, hacía desembolsos a petición de los alcaldes que eran los ejecutores de proyectos de acueducto y saneamiento básico, el respaldo del préstamo por parte de estos municipios para pagar la deuda, fueron los recursos futuros provenientes del Sistema General de Participación - SGP.

Teniendo en cuenta que el servicio se requirió en solo una ocasión, FINDETER no ha elaborado un documento procedimental para registrar el paso a paso de la prestación del servicio de garantía.

Se destaca que el principal limitante en lo manifestado por Findeter es que la prestación del servicio está sujeta a la disposición expresada por el Gobierno nacional, situación que se presenta en casos excepcionales, por lo tanto y a falta de promoción de este mecanismo y de establecimiento de lineamientos claros, no se recomienda el uso de esta herramienta, si la entidad solicitante no cuenta con el visto bueno del Gobierno nacional. La información utilizada en este aparte se basa en la entrevista que se encuentra en el anexo 4.

1.5 De acuerdo con información recibida del BID Colombia, se han estado buscando herramientas de apoyo para que las entidades territoriales puedan acceder a operaciones de crédito sin hacer uso de la garantía de la Nación. La información completa recogida se encuentra en el anexo 5.

En los casos en que BID ha trabajado con entidades públicas descentralizadas tipo banca pública, se ha hecho a través del mecanismo de Contragarantía y se ha hecho principalmente con Findeter que a su vez contrata operaciones de crédito para entidades territoriales .

Actualmente el BID no tiene una entidad de garantía a entidades descentralizadas, pero se está abriendo la discusión al interior de la entidad para brindar esta opción que incluya oferta aseguradora a las operaciones de crédito, BID Invest opera principalmente con privados y ofrece productos de crédito y de garantía.

En conclusión, con relación al trabajo realizado por el BID en Colombia no se cuenta con un mecanismo de garantía para entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales, como sustituto al uso de la garantía de la Nación.

¹ La entidades vigiladas por la SFC están divididas principalmente en establecimientos de crédito, aseguradoras, administradoras de pensiones y cesantías, fiduciarias, intermediarios de valores, portafolios de inversión y conglomerados financieros

2. Revisión del funcionamiento de garantías y contragarantías en otros países

2.1 En el caso mexicano, se revisó que el país cuenta con mecanismos de estructuración de operaciones de crédito público para entidades federales (territoriales) siempre que exista una garantía explícita y firmada por el Gobierno nacional (Secretaría de Hacienda Nacional), además, se debe hacer el crédito al banco de desarrollo correspondiente en el sector de destinación de la inversión, los principales son BanObras, Nafinza, Bacomex y Sociedad Hipotecaria Federal, que son públicos, cada uno de estos tiene una misionalidad y/o sector diferente. En caso contrario, los estados federales sí pueden adquirir endeudamiento interno directamente.

Por otro lado, NAFIN, es la figura de agente financiero del gobierno nacional, pero no de prestatario, el ejecutor es el ministerio correspondiente, es decir, NAFIN acompaña a cada entidad para administrar recursos y desembolsos. La contratación y adquisiciones las hace NAFIN y recibe una comisión por su gestión, el análisis de capacidad institucional que hace la banca multilateral se realiza sobre NAFIN, teniendo en cuenta que esa es la única entidad designada para acompañar ejecución de recursos de crédito externo.

Simultáneamente, cada entidad receptora de las adquisiciones debe preparar un área responsable de la ejecución presupuestal apoyada directamente por NAFIN, la cual asesora el cuidado de los recursos y la austeridad del gasto, además la entidad debe dar o no el recibido a satisfacción de los bienes, servicios y productos contratados con la operación de crédito, pero NAFIN apoya la supervisión y control de esa recepción.

A nivel subnacional, los estados que buscan acceder a recursos de crédito externo, deben ceder sus recursos de presupuesto como contragarantía para el pago de la operación, esto está en la ley de disciplina financiera² y establece el tope o monto máximo que se puede comprometer para respaldar esta figura, dado este tope, cada estado buscará la mejor opción de financiamiento, la cual también puede ser a través de banca comercial y en moneda local, los estados están obligados a concursar para el acceso a financiamiento interno, porque se acepta la participación de banca privada versus banca de desarrollo pública, siempre que cuente con presupuesto para contragarantía. Adicionalmente, la asistencia técnica que debe recibir la banca de desarrollo se hace extensiva a los organismos subnacionales. La información base para elaborar este apartado se encuentra en la entrevista relacionada en el anexo 6.

2.2 Respecto a Chile y el endeudamiento de las regiones, en la actualidad los gobiernos regionales y locales no pueden emitir ni adquirir deuda, pero pueden suscribir convenios de programación con el gobierno central, mediante los que el gobierno regional compromete parte de sus ingresos futuros para concretar una obra, conjuntamente con los recursos del gobierno central.

En la propuesta (rechazada mediante plebiscito por el 61% de los votantes Chilenos) de Constitución Política de la República de Chile de 2022, elaborado por la Convención Constitucional se proponía el artículo 250, que establecía la capacidad de los gobiernos regionales y locales de endeudarse con al menos seis restricciones: *la prohibición de destinar los fondos recaudados mediante emisión de deuda o empréstitos al financiamiento de gasto corriente; mecanismos que garanticen que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor; la prohibición del establecimiento de garantías o cauciones del fisco; el establecimiento de límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional o local respectivo; restricciones en períodos electorales; y la prohibición del uso de los recursos para "remuneraciones ni gasto corriente"*³.

Estas restricciones habrían permitido el control estricto del monto máximo de endeudamiento, de la destinación del recurso y sobre la prohibición de establecer garantías, es decir, que se planeó dar autonomía a las entidades

² <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>

³ Texto en cursiva tomado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/08/24/1070754/constitucion-permite-regiones-emitir-deuda.html>

descentralizadas del nivel territorial bajo una condiciones específicas de estructuración, teniendo en cuenta que este texto de la propuesta de nueva Constitución fue rechazado, actualmente el gobierno chileno se encuentra trabajando para redactar una nueva propuesta que será sometida a un plebiscito ratificatorio con voto obligatorio antes de finalizar el 2023.

CONCLUSIONES

Posteriormente a las entrevistas y consulta de fuentes de posibles estructuraciones de fondos de garantía como alternativa a la prestada por la Nación, para entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales, se identificó que actualmente el mecanismo más funcional en Colombia es el MIGA, adicionalmente se revisó el mecanismo de adquisición de deuda en descentralizadas en dos países, a continuación, se relacionan las conclusiones de la presente indagación:

Se identificó que existe intencionalidad de parte de países como Alemania y Francia a través de sus bancos de desarrollo, así como la oferta de recursos financieros por parte de la Unión Europea, para establecer mecanismos de garantía y colocación de créditos en entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, en sectores específicos a partir de 2025, esta situación va de la mano con una limitación de destinación específica que no siempre va a ir de acuerdo con la necesidad de la entidad que requiere recursos.

En línea con lo anterior, se entiende que la Banca Europea busque apoyar el cumplimiento de objetivos de desarrollo en temáticas como lucha contra el cambio climático y reducción de la desigualdad social, que según la experiencia de la SCCI difiere de las necesidades establecidas por este tipo de entidades en las solicitudes de capacidad de endeudamiento que remiten, es decir, que si bien la Banca tiene un objetivo claro la necesidad de Colombia puede variar.

El criterio definido por la Banca analizada en este documento, como el de no otorgar garantía ni créditos inferiores a EUR 15 Millones, excluye entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales con requerimientos de deuda menores o con menor capacidad de pago, se ha evidenciado, especialmente en Empresas de Electricidad departamentales, que se requieren montos mucho menores, para no afectar su liquidez, indicadores de deuda y calificación de riesgo. También se entiende que con montos menores a USD 15 millones, la Banca no cubriría sus costos de servicio, situación que afectaría la continuidad de los Fondos planeados.

Es necesario que la Banca Europea continúe realizando el levantamiento de información para elaborar el marco de funcionamiento de los Fondos, sin embargo, es necesario que se entrevisten las entidades descentralizadas y territorios con menor capacidad de pago para incluir opciones de financiamiento que facilite la materialización de sus planes de inversión, en la matriz multicriterio que soportará cada Fondo.

Se logró establecer que el mecanismo ofertado por MIGA en Colombia está funcionando, sin embargo, genera limitaciones para entidades descentralizadas del orden nacional y territorial y entidades territoriales con menor capacidad de pago, es decir que no alcanzan una calificación de riesgo adecuada según criterios de MIGA.

Con relación al funcionamiento de contragarantías en otros países, se destaca que México trabaja con una figura interesante de apoyo a los estados federados en dos frentes, bancos de desarrollo establecidos por sector económico y un agente financiero (NAFIN) que acompaña todo el proceso de contratación de la operación de crédito,

adicionalmente, la Ley de disciplina financiera regula y limita el endeudamiento a nivel nacional y federal, algo como el DUR del Sector Hacienda en Colombia.

Por otro lado, Chile estructuró una reforma constitucional fallida con mayor autonomía para las regiones bajo control estricto del monto máximo de endeudamiento, de la destinación del recurso y con prohibición de establecer garantías, esta situación es importante si se revisa un caso contrario como es Argentina, país que concedió alta autonomía en la deuda provincial y ha tenido que renegociar por default, por ejemplo, según Infobae *al 31 de diciembre de 2020, la deuda pública provincial ascendía al equivalente de USD 24.278 millones, esto es 1,26 veces la recaudación propia del año.*

ANEXOS

Anexo 1.

KFW –Caltiz⁴ S.A.S

Según manifestó la consultora, en temas cercanos a la oferta de garantía para operaciones de crédito a entidades descentralizadas, se cuenta con una iniciativa llamada Fondo Catalizador de Agua, tiene recursos de la UE, en este momento el Fondo está funcionando en Marruecos, Egipto, Ucrania, Moldova y se espera que siga Colombia aproximadamente en 2024, actualmente se están revisando las posibilidades de traer el fondo al país, en este momento no hay claridad acerca de la misión del Fondo, se está estudiando la opción de ofrecer operaciones de crédito o de brindar garantía para el acceso a crédito.

Se espera que el fondo tenga dos partes, una de asistencia técnica no reembolsable y otra de crédito o garantía. En la asistencia técnica se están identificando empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto en ciudades intermedias (entre 100.000 y 2.000.000 de habitantes) para ayudarlas con asistencia para mejora de prestación del servicio y dar acompañamiento operativo con inversiones rápidas para facilitar su funcionamiento y flujo de caja y posteriormente, serían candidatos para acceder a operaciones de crédito o a la garantía, para el mejoramiento de la prestación del servicio. En 2023 se espera que esté definida la misión del fondo con relación al otorgamiento de crédito o de garantía, se van a evaluar dos E.S.P. Para esto, KFW ha realizado entrevistas con Asobancaria, la Superfinanciera, bancos comerciales, entidades del sector agua y MHCP, las cuales dieron respuesta positiva y ven viable la implementación del fondo, desde lo legal e institucional. Con relación a los bancos comerciales, hubo bastante interés en que el fondo brinde la garantía a la E.S.P. para que ellos puedan dar crédito directamente.

⁴ Caltiz es una empresa especializada en consultoría y asesoría a entidades públicas, Banca Multilateral y prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

KFW aún debe definir el marco de funcionamiento del fondo, no hay claridad acerca del tipo de cobertura (Nacional o Territorial) y el tipo de moneda para la oferta de sus servicios. Adicionalmente, se está elaborando una matriz multicriterio para realizar la selección de las E.S.P., posteriormente se espera hacer entrevistas directas para definir si existe interés de las mismas.

Durante 2023, KFW no planea iniciar la implementación porque habrá elecciones regionales y por lo tanto, cambios de gobierno, por ahora se haría el concepto, estudios y el funcionamiento del fondo, en 2024 se iniciaría la implementación del fondo, por ahora se tiene establecido que la oferta será para empresas de participación pública mayoritaria, no accederían las privadas. Más adelante se espera que aumente el número de aportantes de recursos al fondo, ya se ha recibido el interés del gobierno Sueco, y se esperan más aportantes, dado que los recursos que van a la asistencia técnica son donaciones.

Actualmente, FINDETER brinda línea de tasa compensada con subsidio del Estado. KFW tiene una línea de crédito con FINDETER con una tasa baja y recursos de apoyo. En la implementación del fondo, KFW está trabajando con la GYZ (Cooperación técnica Alemana). Está claro que el fondo se limitará a empresas que prestan servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. KFW no hace préstamos a entidades descentralizadas. En el esquema de garantía se espera que funcione como un formato tipo MIGA, si es de crédito se debería tener la oferta en moneda local, de otra manera no tendría un funcionamiento atractivo para las E.S.P. En 2023, se espera que KFW tenga listos el estudio de viabilidad y la matriz multicriterio.

Anexo 2.

AFD – Subdirector para Colombia

De acuerdo con la entrevista realizada al subdirector con relación al desarrollo de un mecanismo de garantía a operaciones de crédito para entidades descentralizadas en Colombia, se está trabajando en la estructuración de un fondo de garantías para entes territoriales con recursos de la UE, se hizo un estudio a nivel de América para identificar en cuales países trabajar y se seleccionó a Colombia, se espera dar garantía en acompañamiento a los créditos que ofrezca AFD sin garantía de la Nación. Actualmente el fondo no está funcionando y aún no hay claridad de cuando iniciaría, posiblemente en 2025. El fondo no tendría un sector económico específico para funcionar, pero si hay unos criterios definidos como no otorgar garantía ni créditos inferiores a EUR 15 Millones, **se espera que existan unas temáticas específicas relacionadas con los ODS, como ciudades sostenibles, lucha contra el cambio climático y reducción de la desigualdad social.** AFD tiene un mecanismo de garantía que no se ha utilizado en Colombia, pero si se usa en otros países, está orientado a entidades financieras, como FINDETER, FINAGRO y se limita a un monto máximo de EUR 3 Millones, con plazo de 7 años y una garantía de riesgo de hasta el 50% del monto, se llama ABIS.

Con el fondo de garantías en estructuración, AFD espera llegar a entidades territoriales con menor capacidad de acceso a crédito, para esto se hacen estudios y cooperaciones en las temáticas de ODS con el fin de identificar en los territorios que necesidades se tienen y si cuentan con la capacidad de pago para acceder a operaciones de crédito superiores a EUR 15 M. En caso de no tener esa capacidad de pago, AFD no tiene opciones que ofrecer, en estos casos se reorientan a FINDETER, pero hasta el momento no se han presentado solicitudes de crédito. Dado el costo financiero, para AFD no es posible brindar créditos de montos menores a EUR 15 M.

AFD nunca ha desarrollado un mecanismo de garantía en Colombia. Sin embargo, AFD cuenta con un producto, que se llama ARIZ, para las instituciones financieras privadas y públicas, y está dirigido a pequeñas y medianas empresas, cabe señalar que existe un tema reglamentario pendiente con las garantías y AFD, porque el acuerdo de cooperación financiera entre Francia y Colombia, aprobado el año pasado por la corte constitucional no menciona

de manera explícita la posibilidad de hacer garantías. Se tiene el tema en discusión con Cancillería para ver si puede quedarse implícita o si debería hacerse un trámite adicional para que sea posible.

ARIZ

Objetivo	✓ Préstamos de corto a mediano plazo a instituciones microfinancieras (IMF)
Términos de garantía	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Periodo durante el cual se puede constituir la cartera: 2 años ✓ Duración de los préstamos cubiertos : entre 1 y 7 años ✓ Garantía silenciosa
Monto de la cartera cubierta	✓ A definir con FINAGRO (hasta el equivalente a 18 M EUR)
Tamaño de los préstamos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hasta 3 M EUR (aprox. 13 000 millones COP) para las IMF ✓ En moneda local
Cuota	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 50% de los préstamos individuales con ARIZ ✓ Cobertura máxima total de las garantías: 75% de los préstamos individuales
Extensión del riesgo cubierto	✓ Igual que para las garantías individuales: 50% de la pérdida final en caso de <i>default</i> del prestatario
Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un fee de aprobación de 1% + IVA de la cartera en sub participación y ✓ Un fee anual de 1,7% + IVA (pagado semestralmente) sobre la cartera restante <u>cubierta</u>

Adicionalmente, AFD está discutiendo con la Unión Europea sobre otro mecanismo de garantía, llamado *Fast Cities*, para entes territoriales o instituciones financieras públicas y dirigidos a proyectos urbanos sostenibles, se trata de una iniciativa global, aprobada por la UE pero que todavía está en proceso de estructuración y de negociación, se centraría en autoridades urbanas de ciudades intermedias para inversiones sostenibles en Acueducto, Alcantarillado y Aseo:

AFD – Financing and Accelerating the Sustainable Transition of Cities (FAST-Cities) – (AFD0101)

<p>Overview</p> <ul style="list-style-type: none">• Objective: enhance access to finance for urban authorities (intermediate cities) for sustainable investments in waste disposal, water and sanitation, housing or transportation.• Maximum Guarantee Cover: up to EUR 76 million (INTPA) and up to EUR 100 million (NEAR)• Geographic Focus: LAC, APAC, South Neighbourhood, Eastern Neighbourhood, Western Balkans, Türkiye• Investment Window(s): Sustainable Cities• Type of Investment:<ul style="list-style-type: none">• (1) AFD loans to cities and operators and• (2) credit lines to eligible local PFIs• Beneficiaries: local authorities and PFIs• Proposed Financial Structure(s): pari passu (60% UE and 40% AFD)	<p>Background & Context: Climate funds for intermediate cities are generally scarce as approx. 5% only of the largest 500 cities in developing countries are deemed creditworthy and only 20% can access local capital markets. The PIP aims at improving the public financing ecosystem, to offer urban authorities (directly or through banks) longer loan tenor matching the economic life of the underlying financed assets.</p> <p>Short Description: This PIP will cover non-sovereign credit risks, under a loan-by-loan basis. The portfolio will consist of (1) loans extended by AFD to cities and operators (with a focus on intermediate cities) with a longer maturity and (2) credit lines to eligible local PFIs with a longer maturity. The policy dialogue and the technical assistance (TA) will contribute into mainstreaming the climate-oriented features of the projects included in the local authorities' capital programme.</p> <p>Main Objectives: Enabling intermediary cities to provide satisfactory public services such as solid waste management, water and sanitation, transport, housing; providing access to public and private financing, and to sustain local development and job creation.</p> <p>Linkages to Team Europe Initiatives: Please refer to Annex</p>
--	--

¿Cómo funciona el sistema de Fast Cities de AFD?

El programa de AFD denominado Ciudades Sostenibles busca contribuir a las transiciones urbanas, se busca que los países tengan una urbanización controlada para lograr un desarrollo de ciudades abiertas, seguras, eficientes y resilientes. Para esto, la Agencia ha establecido los siguientes ejes:

- Garantizar un acceso equitativo a los servicios básicos
- Enfocarse en sistemas de movilidad urbana
- Limitar la huella ecológica de las ciudades y fortalecer su resiliencia
- Mejorar el atractivo y la cohesión territorial
- Mejorar la gobernanza de las ciudades

La Agencia busca apoyar un desarrollo urbano sostenible dada la acelerada urbanización que está viviendo el mundo, la cual genera a menudo un desarrollo no planeado y poco eficiente que genera importantes desigualdades, se han identificado en diferentes regiones del mundo numerosos retos como *el acceso a servicios básicos, limitar los congestionamientos, adaptarse a los efectos del cambio climático, impulsar el atractivo económico y la creación de empleo, aumentar los recursos para el financiamiento de las infraestructuras o bien mejorar la gobernanza local* (Texto en cursiva tomado de <https://www.afd.fr/es/page-thematique-axe/ciudades-sostenibles>).

El funcionamiento del programa se basa en mejorar el acceso para autoridades de ciudades intermedias para obtener inversiones sostenibles en temas como eliminación de residuos, acueducto y saneamiento básico, vivienda y transporte, la cobertura máxima de garantía ofrecida va desde USD 76 millones hasta aproximadamente USD 100 millones, en las zonas geográficas priorizadas se encuentran Latinoamérica, Asia-Pacífico, Sur y Oriente del Mediterráneo, Occidente de los Balcanes y Turquía.

El mecanismo de financiación de los proyectos consiste en préstamos desde AFD para ciudades y operadores y líneas de crédito a instituciones financieras elegibles, con la claridad que los beneficiarios serán las autoridades locales y las instituciones financieras elegibles.

La estructura financiera propuesta es Pari Passu (60% UE y 40% AFD), este Programa tiene cobertura para riesgo de crédito no soberano con una base de préstamo por préstamo. El portafolio consiste en préstamos extendidos por AFD con vencimiento más largo a ciudades intermedias y operadores y en líneas de crédito con vencimiento más largo a instituciones financieras

elegibles. Adicionalmente, se establecen diálogos sobre políticas y asistencia técnica que contribuyen a la integración de las características climáticas de los proyectos que hacen parte de la programación de las autoridades locales.

Anexo 3.

MIGA – Operations Analyst, Latin America & the Caribbean
Multilateral Investment Guarantee Agency

La garantía a operaciones de crédito, es el instrumento más utilizado por MIGA en Colombia y LATAM, se hace con préstamos a ministerios, territorios y de empresas públicas, según cumplimiento de unos criterios.

MIGA está trabajando actualmente con la EAAB, Ecopetrol, Metro de Bogotá. MIGA se ha enfocado en trabajar con empresas que tengan definido un plan de inversiones a financiar y de ser posible que se enfoquen en temas como eficiencia energética, eficiencia en el uso de agua, reducción de emisiones y cambio climático.

Siempre debe haber una financiación internacional, es decir de capital extranjero, MIGA contragarantiza el repago del 95% de capital e intereses, de esa manera la operación obtiene una calificación AAA, este procedimiento permite mejorar las condiciones que ofrece el Banco, como mayor plazo y reducción de costos, además de no exigir contragarantía soberana. El costo del servicio de garantía es una prima que depende de la calificación del prestatario del monto y del plazo, además del tipo de proyecto y su enfoque en temas afines como los ambientales mencionados antes.

En Colombia hay cobertura en pesos, los balances de los bancos usan operaciones de SWAP⁵ para que las contrapartes deban pagar en pesos, para eso pueden utilizar herramientas como SPOTTRADE u Operaciones de Offshore.

MIGA exige una calificación crediticia mínima para poder prestar la contragarantía, por eso no estaría disponible el servicio a todo tipo de entidad sí esta no es elegible.

En pocas ocasiones se ha presentado la posibilidad en la cual la entidad o empresa pública no alcance la calificación suficiente para ser elegible por MIGA, se puede trabajar con una garantía subsoberana o garantía de la entidad territorial.

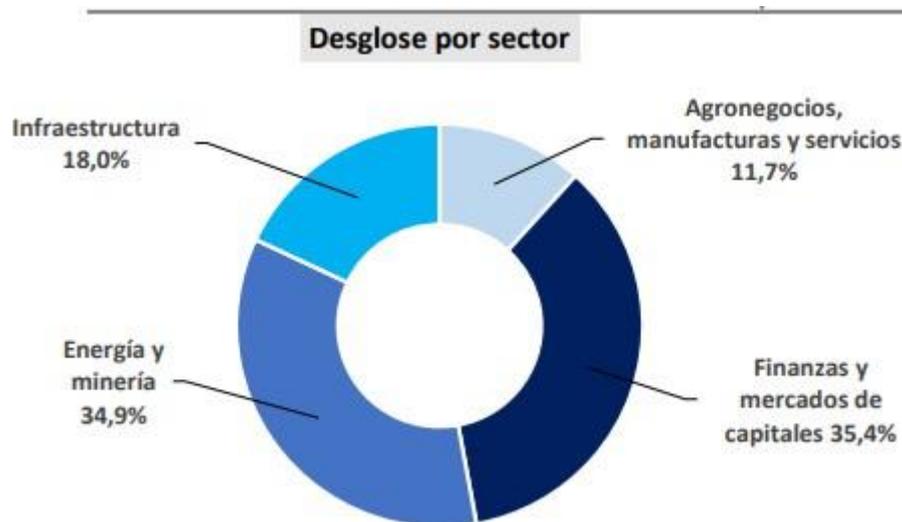
Cuando la entidad descentralizada nacional o territorial no cuente con una calificación de riesgo nacional o internacional, será casi imposible acceder a los servicios de MIGA, en esos casos (muy contados) MIGA busca información pública publicada por una agencia de calificación, se analizará la posibilidad de que MIGA admita una calificación. MIGA no apoya o trabaja con sectores como carbón, petróleo, gas, los recursos deben estar orientados a CAPEX e infraestructura y construcción y compra de material físico, no se pueden comprar servicios.

Acerca del MIGA:

Es Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones creado en 1988 con la finalidad de Aumentar la inversión extranjera directa, sus clientes son los inversionistas en deuda y capital de países miembros del grupo Banco

⁵ Un swap es un derivado financiero por el que dos partes acuerdan intercambiar durante un periodo establecido, dos flujos financieros (ingresos y pagos) de intereses en la misma divisa (swap de tipo de interés) o en distinta divisa (swap de tipo de cambio) sobre un nominal determinado y especificando una fecha de vencimiento - Tomado de EconomiPedia.

Mundial, los productos que ofrece son seguros contra riesgos políticos y mejoramiento del crédito. Para 2022, la entidad tuvo una exposición bruta por USD 24,4 mil millones en más de 950 proyectos en 110 países. Finalmente, es reconocida como institución multilateral altamente calificada (AAA) por el Comité de Basilea⁶.



¿Cómo funciona? (información tomada de una PPT suministrada por MIGA)

- Instrumento de garantía: aplicable a instrumentos de deuda (préstamos, bonos, swaps, etc.).
- Tipo de transacción: transacciones donde la obligación de pago del prestatario es incondicional e irrevocable. Este instrumento no es apropiado para financiación sin recurso aplicada a proyectos (non-recourse project finance).
- Empresas propiedad del Estado (SOEs): para ser elegibles para este instrumento, las SOEs deben cumplir estos tres criterios: (i) deben ser solventes (calificación crediticia BB- o superior); (ii) deben estar bajo la supervisión y el control del gobierno; y (iii) deben desempeñar una función .
- Proyecto: Deben apoyar un proyecto de inversión subyacente o un programa de proyectos con beneficios medibles para el desarrollo (no proveen apoyo presupuestario).

Anexo 4.

FINDETER – Vicepresidente Financiera

Según el Decreto 663 de 1993 - Estatuto orgánico del sistema financiero, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, es una entidad financiera de desarrollo territorial y entre sus servicios, cuenta con el descuento⁷ bancario. Con relación a las garantías, en el artículo 270, literal j del decreto mencionado antes, se destaca que Findeter debe emitir avales y garantías tanto a entidades vigiladas⁸ por la Superintendencia Financiera como a otras que disponga el Gobierno Nacional.

⁶ El Comité de Basilea o Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es una entidad que brinda orientación a nivel mundial en materia de regulación financiera. Sus recomendaciones, plasmadas en los Acuerdos de Basilea, no son de obligatorio acatamiento. – Tomado de EconomiPedia.

⁷ El descuento bancario es un instrumento de financiación bancaria a corto plazo. La entidad bancaria “compra” una deuda que tiene el cliente, asumiendo el coste de la misma en ese momento.

⁸ Las entidades vigiladas por la SFC están divididas principalmente en establecimientos de crédito, aseguradoras, administradoras de pensiones y cesantías, fiduciarias, intermediarios de valores, portafolios de inversión y conglomerados financieros

Según entrevista realizada con el vicepresidente financiero de esta entidad, el literal j del artículo 270, buscó el apoyo para el acceso de entidades financieras al mercado de valores y la respectiva emisión de valores, esto ha sido de alto uso en entidades privadas, que son la mayoría de las vigiladas por la SFC.

Dado lo anterior, el vicepresidente resaltó que se ha presentado solamente un caso del sector público en el que se emitió garantía por parte de Findeter dada la disposición expresada por el Gobierno nacional, se trata de los *Bonos de Agua*, que se refiere a un modelo financiero estructurado en 2008 que prestaba recursos financieros a través de un patrimonio autónomo, que a su vez, hacía desembolsos a petición de los alcaldes que eran los ejecutores de proyectos de acueducto y saneamiento básico, el respaldo del préstamo por parte de estos municipios para pagar la deuda, fueron los recursos futuros provenientes del Sistema General de Participación - SGP.

En este sentido se aclaró que, dada la poca frecuencia de solicitud de este tipo de herramientas por parte del Gobierno nacional, en este caso se ha hecho una sola vez, Findeter no tiene documentado un procedimiento para que las entidades descentralizadas puedan acceder a este mecanismo, sin embargo, la entidad está a disposición de prestar la garantía cuando el Gobierno haga el requerimiento.

Finalmente, el entrevistado manifestó que es necesario que desde el Gobierno nacional se promocióne el mecanismo de garantía y se establezcan lineamientos claros para su acceso, a través de Findeter, que junto a sus otros servicios como banca de desarrollo territorial, puede ser una herramienta de alto impacto y gran utilidad para las entidades descentralizadas.

Anexo 5.

BID – Especialista líder Sector Financiero Público para Colombia

Según expresó el entrevistado, desde este sector el BID realiza una gestión permanente con las instituciones del Grupo Bicentenario⁹, con el fin de asegurar que el sector financiero apoye el cumplimiento del PND y los objetivos globales de desarrollo sostenible de la ONU, en este sentido, la entidad ha estado buscando herramientas de apoyo para que las entidades territoriales puedan acceder a operaciones de crédito sin hacer uso de la garantía de la Nación.

Actualmente el BID no tiene una entidad de garantía a entidades descentralizadas, pero se está abriendo la discusión al interior de la entidad para brindar esta opción que incluya oferta aseguradora a las operaciones de crédito, BID Invest opera principalmente con privados y ofrece productos de crédito y de garantía.

En Colombia, el área del BID contactada trabaja con contragarantía de la Nación, se hace con entidades públicas descentralizadas tipo banca pública que gestiona recursos para las entidades territoriales, por ejemplo, FINDETER.

En Brasil se trabaja con BDNS o BDMY, son bancos con enfoque de financiamiento y estructuración en proyectos municipales, en México BanObras da garantías a los municipios para que tengan acceso a recursos para obras de infraestructura, en Argentina se hace financiamiento directamente a regiones y/o departamentos y se aplica la contragarantía, en la mayoría de casos anteriores se debe gestionar de común acuerdo legal entre el Ministerio de Hacienda o Economía del país y el Departamento o región a financiar, hay diferencias en cada país.

⁹ Es una sociedad de economía mixta, de régimen especial, perteneciente a la rama Ejecutiva del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que se rige por las normas de derecho privado. Está compuesta por Banco Agrario, Bancóldex, Fondo Nacional de Garantías, Financiera de Desarrollo Nacional S. A., Findeter, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO, Fiduagraria, Fiducoldex y Positiva Compañía de Seguros S.A.

El acuerdo legal mencionado, debe contener al menos la destinación de los recursos, entidad que financia, tipo de crédito y monto, en este caso el BID exige que la entidad regional o departamento haga la transferencia de recursos al Ministerio de Hacienda (o la figura equivalente en el país) y este último realiza el pago de la obligación al Banco, en su rol de contragarante o prestatario, de acuerdo con lo que sea negociado previamente en la estructuración de la operación.

Anexo 6.

Caso mexicano

Con el sector público solamente se pueden hacer operaciones a nivel de gobierno central, a través de una garantía explícita y firmada por el gobierno federal, teniendo en cuenta que los bancos de desarrollo son públicos, por ejemplo, BanObras, Nafinza, Bacomex y Sociedad Hipotecaria Federal, para cada operación de crédito que se lleve a cabo en el país se debe tramitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proceso de garantías, con acompañamiento del agente financiero con NAFIN - Nacional Financiera, los cuales realizan el back-office y ejecutan la operación, la cual tiene respaldo del presupuesto federal.

A nivel subnacional, se trabaja directamente con los bancos de desarrollo, se debe hacer un crédito a la banca que corresponde a ese sector, por ejemplo, en el estado de Querétaro se busca un contrato de construcción de carreteras, BanObras asume el crédito porque los estados, en estado caso el sector subnacional no se puede endeudar internacionalmente, pero siempre la operación debe contar con el respaldo y garantía financiera de la Secretaría de Hacienda Nacional, es decir, del gobierno mexicano, esta restricción se debe a la ley de disciplina fiscal (obliga al control de la Secretaría de Hacienda), por otro lado, los estados si se pueden endeudar a nivel local.

Generalmente, hay controversia en cual entidad absorbe el riesgo cambiario del préstamo, dado que la operación se debe hacer siempre en dólares pero la ejecución o el recurso que debe recibir el estado federal es en pesos mexicanos, actualmente esto se tiene como un problema para la estructuración.

Por otro lado, NAFIN, es la figura de agente financiero del gobierno nacional, pero no el prestatario, quien recibe y asume el pago de la operación es la Secretaría de Hacienda y el ejecutor es el ministerio correspondiente, es decir, NAFIN acompaña a cada entidad para administrar recursos y desembolsos. La contratación y adquisiciones las hace NAFIN y recibe una comisión por su gestión.

Cada entidad ejecutora tiene un área responsable de la ejecución presupuestal apoyada directamente por NAFIN, la cual apoya el cuidado de los recursos y la austeridad del gasto, a nivel de Colombia se puede comparar con la labor de Enterritorio. Finalmente, el organismo ejecutor debe dar el recibido a satisfacción de los productos, bienes y servicios contratados con la operación de crédito, pero NAFIN apoya la supervisión y control de esa recepción.

Los recursos de crédito sustituyen la fuente de recursos del presupuesto general que administra la Secretaría de Hacienda, y se prefiere la primera opción (crédito) por tener la asistencia técnica de la banca multilateral.

Es posible que se ejecuten operaciones sin la intervención de NAFIN, es decir, directamente por parte de la entidad ejecutora, por ejemplo la Secretaría de Hacienda, esto se evalúa particularmente dependiendo de la capacidad de cada entidad solicitante. El análisis de capacidad institucional que hace la banca multilateral, se realiza sobre NAFIN, teniendo en cuenta que esa es la única entidad designada para acompañar ejecución de recursos de crédito externo.

A nivel subnacional, los estados que buscan acceder a recursos de crédito externo, deben colocar sus recursos de presupuesto como contragarantía para el pago de la operación, esto está en la ley de disciplina financiera¹⁰ y establece el tope o monto máximo que se puede comprometer para respaldar esta figura, dado este tope, cada

¹⁰ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>

estado buscará la mejor opción de financiamiento, la cual también puede ser a través de banca comercial y en moneda local, los estados están obligados a concursar para el acceso a financiamiento interno, porque se acepta la participación de banca privada versus Banca de desarrollo pública, siempre que cuente con presupuesto para contragarantía. Adicionalmente, la asistencia técnica que debe recibir la banca de desarrollo se hace extensiva a los organismos subnacionales, al igual que con cooperación internacional.