ESTRATEGIA PARA ACELERAR EL LOGRO DE LOS ODS EN COLOMBIA

Programa Conjunto - Marco Nacional Integrado de Financiación ODS – INFF-Colombia

Bogotá D.C., Diciembre de 2022

Contents

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LOS FLUJOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO..... 0

1.1. Objetivos y alcance de la estrategia financiera para el logro de los ODS 2
1.2. El desarrollo sostenible y el marco regulatorio colombiano 3
1.2.1. Principales Leyes Relacionadas con el Desarrollo Sostenible 3
1.2.2. Documentos de Política relacionados con el Desarrollo Sostenible 6
1.3. Diagnóstico del Marco de Medición para los ODS en Colombia 9
1.4. Diagnóstico del Financiamiento para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia 11
1.4.1. Financiamiento ODS desde los pilares público y de cooperación internacional 12
1.1.2. Diagnóstico del Financiamiento Territorial de ODS desde los recursos de Regalías. 22
1.5. DFA - Evaluación del Financiamiento para el Desarrollo en Colombia 27
1.6. ¿A dónde llegaremos al ritmo de financiamiento actual? prospectiva de los ODS. 32
1.7. Arquitectura para la inversión con enfoque de género para la equidad de las mujeres. 37
1.8. Diagnóstico del financiamiento de género desde el lente ODS 42
1.9. Diagnóstico de los flujos de inversión pública nacional destinados a la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes. 46
1.10. Diagnóstico del financiamiento de niñez y adolescencia desde el lente ODS 53
1.11. Diagnóstico del financiamiento verde desde el lente ODS 55
1.12. Diagnóstico del financiamiento de la paz desde el lente ODS 60

CAPÍTULO 2. GRANDES APUESTAS DE LARGO PLAZO EN COLOMBIA: NDCS, PAZ E IGUALDAD. .. 64

2.1. NDCs 64
2.1.1. Aproximación Financiera para Identificar Apoyo Presupuestal Actual a las NDC. 65
2.1.2. Metodología para estimar el apoyo presupuestal a las NDCs. 66
2.1.3. Resultados de la búsqueda de financiamiento actual para las NDCs. 66
2.2. Paz 76
2.3. Recomendaciones para no dejar a nadie atrás 85
2.3.1. Ámbitos catalíticos para acelerar el cierre de brechas de género para la equidad de las mujeres. 85
2.3.2. Niñez y Adolescencia 87
2.3.3. Territorialización de los ODS 91

CAPÍTULO 3. POLÍTICAS Y GESTIÓN PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS 100

3.1. Gestión Financiera Pública y Política Fiscal Orientadas a los ODS 100
3.1.1. Presupuestación para los ODS (B4SDG) 103

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS Y GESTIÓN PARA LAS FINANZAS PRIVADAS ORIENTADAS AL DESARROLLO.....111

4.1. Los retos para el desarrollo del sector privado en Colombia.....116

4.2. Importancia del financiamiento privado para el desarrollo y los mecanismos innovadores de financiamiento.....122

CAPÍTULO 5. FINANCIAMIENTO INNOVADOR PARA EL DESARROLLO.....167

5.1. Financiamiento mixto.....167
5.2. Bonos sociales y bonos verdes.....168
5.3. Ventajas de la emisión de bonos temáticos.....169
5.4. Emisión de bonos temáticos en Colombia.....171
5.5. Swaps verdes.....172
5.6. Financiamiento climático.....172
5.7. Financiamiento climático privado.....176
5.9. ¿Qué mecanismos de financiamiento innovador pueden tener mayor impacto en el financiamiento climático?.....180
5.9. Priorización de instrumentos de financiamiento innovador para ODS de planeta.....191

CAPÍTULO 6. SEGUIMIENTO INTEGRADO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS ODS.....197

Seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de la estrategia financiera para el logro de los ODS 197
Propuesta de indicadores para el seguimiento de esta estrategia ODS.....197
6.1. Mecanismos legales y operativos para una única estrategia ODS.....199
6.2. Los ODS como sistema de gestión por resultados.....200

REFERENCIAS..... 0

Capítulo 1. Introducción y Diagnóstico de los Flujos Financieros para el Desarrollo

1.1. Los Marcos Nacionales de Seguimiento a los ODS – INFF y su rol a nivel global

1. **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se concertaron en 2015 como un acuerdo global entre los países miembros de Naciones Unidas**. Mediante la Resolución 70/1 del 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), precisando que si bien el desarrollo es un propósito global su consecución será responsabilidad de cada gobierno, teniendo en consideración las prioridades y particularidades de cada país.

2. **En marzo de 2015, la Comisión de Estadística de las Naciones encargó la elaboración de la propuesta de indicadores para medir los avances y retos en el cumplimiento de los 17 ODS**. A partir de la propuesta de indicadores del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDGs, por sus siglas en inglés), la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 71/313 de 2017, en donde se establece el marco global de indicadores para los ODS y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

3. **El marco global de seguimiento sugerido para los ODS está compuesto por 17 Objetivos, los cuales se especifican en 169 temáticas y 231 indicadores únicos**. Para Colombia los ODS han sido una temática de interés desde su concepción. Además de haber sido en 2015 parte del grupo de países que actualizó los ODM y los convirtió en ODS, e incluso antes de la adopción global de los ODS, el país creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante Comisión ODS).

4. **En Colombia, el marco de política pública para los ODS está definido por tres instancias principales: (i) Comisión ODS; (ii) CONPES 3918; y (iii) CONPES 3934**. La Comisión ODS articula a las instituciones, mientras que los Documentos CONPES 3918 y 3934 establecen lineamientos para el seguimiento a los ODS y sus temáticas. Entre otras, el CONPES 3918 define 16 metas representativas de las 169 globales para facilitar las acciones para el cumplimiento de los ODS y establece 156 indicadores en el marco nacional de seguimiento, mientras que el CONPES 3934 complementa la batería de indicadores del marco nacional para los ODS a través de 5 indicadores adicionales. En total, Colombia definió 161 indicadores únicos para el monitoreo de avance en los ODS.

5. **Desde la adopción global de los ODS como brújula del desarrollo, y en distintos escenarios, los países se han comprometido en acelerar acciones para lograr estos objetivos.** El acuerdo de París y la Agenda de Acción Adís Abeba son ejemplos del llamado que realizaron los países para contar con avances más concretos hacia las temáticas relacionadas con la Agenda 2030. El marco de la Agenda de Acción Addis Ababa hizo énfasis en la necesidad de que los países cuenten con planes nacionales de desarrollo sostenible complementados por marcos financieros nacionales integrados (o INFF, por sus siglas en inglés).

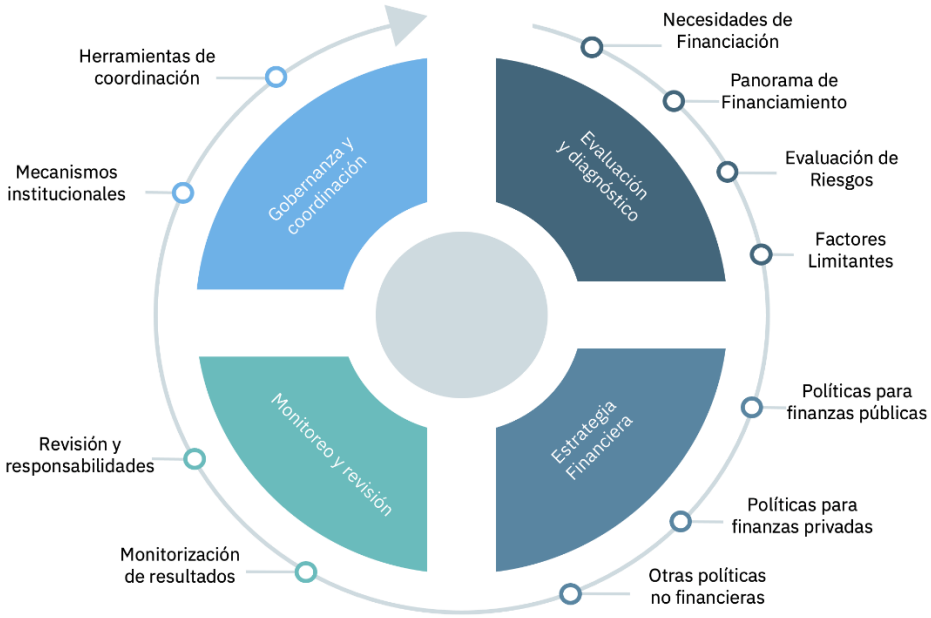
6. **Financiamiento para el Desarrollo y marcos de financiación para los ODS (INFF)**. Con el fin de monitorear el progreso de la Agenda para la Acción de Adís Abeba se estableció también en 2015 el Grupo de Trabajo Interagencial sobre el Financiamiento para el Desarrollo. Este grupo publica en 2019 el Reporte de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible (United Nations, 2019), el cual introduce formalmente el concepto de los INFF como herramienta para la implementación de la Agenda de Adís Abeba a nivel de país.

7. **¿Qué son los INFF?** Mientras las estrategias nacionales de desarrollo sostenible determinan "qué" debe ser financiado, los INFF establecen el vínculo con el "cómo" de la implementación de las estrategias y su

financiamiento, teniendo en cuenta una aproximación al financiamiento que incluya flujos públicos nacionales, cooperación internacional y del sector privado. Los INFF son entonces estrategias para la planeación y ejecución del desarrollo que fortalecen procesos existentes de planeación y contribuyen a superar los obstáculos financieros para el alcance de los ODS. El fortalecimiento se da por medio de la articulación de políticas existentes dentro de una óptica de financiamiento y resultados en métricas ODS pensadas para el largo plazo y no solamente dentro de los tiempos de gobierno.

8. **¿Cómo se entienden los INFF?** El proceso global INFF consiste en cuatro grandes pasos, llamados *Building Blocks* (BB) o componentes básicos: (i) diagnóstico actual de la financiación de los ODS, (ii) estrategia financiera para los ODS, (iii) sistemas de monitoreo de financiación, y (iv) coordinación y gobernanza del financiamiento de los ODS. Estos cuatro bloques son iterativos, ya que concluir acciones en cada bloque permite fortalecer nuevamente los demás.

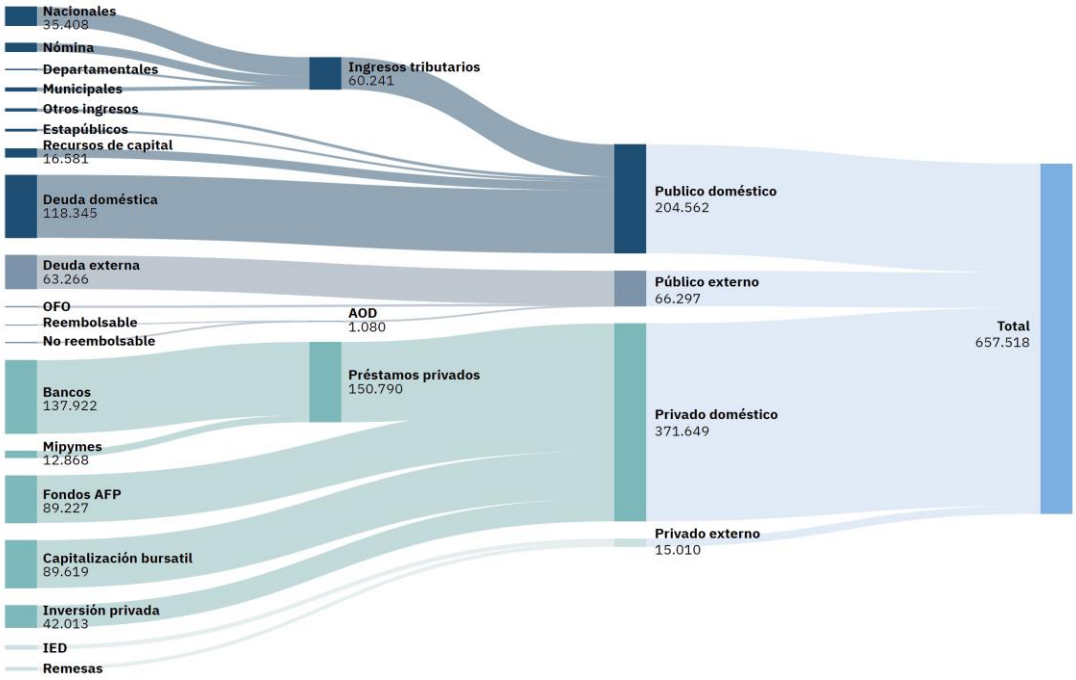
Gráfico 1. Los componentes de la iniciativa global INFF.



Fuente: UNDESA y PNUD.

9. **Colombia tuvo un importante avance entre 2020 y 2022 en el fortalecimiento de la óptica de financiamiento para los ODS.** Entre los hitos alcanzados se encuentra un mapeo de la financiación total existente para los ODS, incluyendo sector público, cooperación internacional y sector privado. El diagnóstico del financiamiento actual para los ODS se ha estimado en US$ 657.000 millones, según cálculos contenidos en la iteración colombiana del Diagnóstico de las Finanzas para el Desarrollo (*Development Finance Assessment*, DFA por sus siglas en inglés), producido bajo el apoyo de Naciones Unidas al gobierno de Colombia como parte de la implementación de INFF-Colombia. Dicha cifra incluye financiación del sector privado como se observa a continuación:

Gráfico 2. Estimación de las grandes partidas que apoyan el desarrollo en Colombia.



Fuente: Metodología *Development Finance Assessment* (DFA) realizada por INFF-Colombia.

10. **Del diagnóstico a la acción para acelerar el logro de los ODS.** Con el avance obtenido hasta el momento en la estimación del financiamiento actual para el desarrollo, se hace necesario determinar (i) las prioridades ODS de largo plazo del país; (ii) la estrategia para el logro de estos ODS priorizados y su financiamiento; y (iii) los mecanismos de seguimiento a la estrategia ODS de largo plazo. Este documento plantea la hoja de ruta para Colombia en materia de los ODS.

2.1. Objetivos y alcance de la estrategia financiera para el logro de los ODS

11. **Con este documento, el Sistema de Naciones Unidas, por medio de la iniciativa INFF, busca aportar insumo para el diseño de una estrategia que acelere el logro de los ODS.** Los objetivos de este documento son alinear el financiamiento con las prioridades de desarrollo sostenible, maximizar las oportunidades de financiamiento, fortalecer la gobernanza del financiamiento para el desarrollo, cerrar brechas financieras, identificar y proponer fortalecer la coherencia de las políticas públicas de sostenibilidad, y de esta forma acelerar el logro de los ODS.

12. **Con el fin de proponer una hoja de ruta, el documento explora en sus distintos capítulos los retos y oportunidades para el financiamiento de los ODS en Colombia.** El documento inicia resaltando la importancia de los Planes Nacionales de Desarrollo como mecanismo de planeación y articulación de política pública, así como su reciente alineación a ODS. También se exploran las leyes relacionadas con cambio climático y desarrollo sostenible, las cuales proveen el marco legal para abordar los ODS. Posteriormente, el documento aborda las tres grandes apuestas estratégicas de largo plazo del país (paz, compromisos climáticos/ambientales y desigualdad), desde la óptica ODS y su financiamiento. Acto seguido se realiza un diagnóstico de las finanzas públicas, privadas y los mecanismos público-privados para acelerar el logro de los

ODS. El documento también propone una hoja de ruta para utilizar el financiamiento innovador para los ODS. Finalmente, el documento concluye con un listado de paso a seguir para fortalecer la hoja de ruta propuesta.

2.2. El desarrollo sostenible y el marco regulatorio colombiano

1.1.1. Principales Leyes Relacionadas con el Desarrollo Sostenible

13. **Las principales directrices asociadas con el desarrollo sostenible se encuentran en la Constitución Política.** En el artículo 80 de la Constitución Política del año 1991 se establece que es responsabilidad del Estado el planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el propósito de: *"garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"* (Constitución Política, art. 80).

14. **Con base en lo dispuesto en la Constitución Política y en compromisos internacionales se han formulado diferentes leyes relacionadas con la promoción del desarrollo sostenible en el país**. A partir de las disposiciones constitucionales, Colombia ha venido adoptando y adaptando directrices globales en materia de desarrollo sostenible en su marco normativo y de política, que han derivado en la aprobación de diferentes leyes por parte del Congreso de la República, leyes que abordan diferentes temáticas, como se observa en la siguiente tabla (p.ej., institucionalidad ambiental, aprobación de acuerdos internacionales, reducción y/o prohibición de sustancias contaminantes y nocivas para la salud). Dentro de las leyes aprobadas, y en virtud de su alcance como referentes en relación con la institucionalidad y definición de lineamientos en materia de desarrollo sostenible y de lucha contra el cambio climático, se destacan la Ley 99 de 1993, la Ley 1931 de 2018 y la Ley 2169 de 2021.

Tabla 1. Principales normas relacionadas con el desarrollo sostenible en Colombia

Leyes	Alcance
2250 de 2022	▪ Marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para su financiamiento, comercialización y normatividad especial en materia ambiental
2243 de 2022	▪ Protección los ecosistemas de Manglar
2232 de 2022	▪ Reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso
2218 de 2022	▪ Aprobación del «Acuerdo entre la República de Colombia y el Instituto Global para el Crecimiento Verde con respecto a la Personería Jurídica y los privilegios e inmunidades del Instituto Global para el Crecimiento Verde», suscrito en Seúl (31/01/2017) y en Bogotá (06/03/2017).
2173 de 2021	▪ Restauración ecológica a través de la siembra de árboles, estimulando conciencia ambiental ciudadana, responsabilidad civil ambiental de las empresas y compromiso ambiental de los entes territoriales ▪ Creación de las áreas de vida (zona definida y destinada por los municipios para los programas de restauración por medio de la siembra de árboles, previstos en esta Ley)
2169 de 2021	▪ Impulso al desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática
2153 de 2021	▪ Creación de un sistema de información, registro y monitoreo para controlar, prevenir y evitar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en el territorio nacional
2111 de 2021	▪ Actualización de disposiciones sobre delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (incluidos inicialmente en el Código Penal)
2099 de 2021	▪ Transición energética, dinamización del mercado energético y reactivación económica
2056 de 2020	▪ Organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías.
2047 de 2020	▪ Prohibición de la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales
2041 de 2020	▪ Derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, fijando límites para su contenido en productos comercializados en el país
2036 de 2020	▪ Participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables
1990 de 2019	▪ Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos

Leyes	Alcance
1973 de 2019	▪ Regulación y prohibición del ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas menores que lo componen
1972 de 2019	▪ Protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano, estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles
1970 de 2019	▪ Aprobación de la "Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal", adoptada el 15/10/2016 en Kigali-Ruanda (control de emisiones contaminantes al medio ambiente)
1968 de 2019	▪ Prohibición del uso de asbesto y establecimiento de garantías de protección a la salud
1964 de 2019	▪ Promoción del uso de vehículos eléctricos en Colombia
1954 de 2019	▪ Aprobación del "Acuerdo para el establecimiento del Instituto Global para el Crecimiento Verde", suscrito en Río de Janeiro en 2012.
1950 de 2019	▪ Aprobación de los términos de adhesión de Colombia a la "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", suscrito en París en 2018, y la "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", París en 1960.
1931 de 2018	▪ Directrices para la gestión del cambio climático
1930 de 2018	▪ Disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia
1892 de 2018	▪ Aprobación del "Convenio de Minamata sobre el Mercurio", hecho en Kumamoto - Japón el 10/10/2013
1880 de 2018	▪ Aprobación del "Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, su Apéndice y sus Anexos I, II, III y IV" (hecho en Madrid – España el 04/10/1991), su "Anexo V" (adoptado en Bonn – Alemania el 17/10/1991), y su "Anexo VI" (adoptado en Estocolmo – Suecia, el 17/06/2005)
1844 de 2017	▪ Aprobación del "Acuerdo de París", adoptado el 12/12/2015 en París–Francia
Dec. Ley 870 de 2017	▪ Establecimiento del pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación.
1715 de 2014	▪ Regulación de la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional (SEN)
1665 de 2013	▪ Aprobación del 'Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)', pacto en Bonn en 2009.
1530 de 2012	▪ Organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías (derogada por la Ley 2056 de 2020)
1215 de 2008	▪ Adopción de medidas en materia de generación de energía eléctrica
939 de 2004	▪ Estímulo a la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en Motores Diesel
697 de 2001	▪ Fomento del uso racional y eficiente de la energía y promoción de la utilización de energías alternativas
629 de 2000	▪ Aprobación del "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto-Japón el 11/12/1997
373 de 1997	▪ Establecimiento del programa para el uso eficiente y ahorro del agua
99 de 1993	▪ Creación del Ministerio del Medio Ambiente, reorganización del sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organización del Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Fuente: PNUD-INFF Colombia con base en Senado de la República de Colombia y SUIN-Juriscol. Información disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arbol/1168.html y https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/sostenible.html

15. **En la Ley 1931 de 2018 se definieron directrices para la gestión del cambio climático en Colombia.** Se establecieron lineamientos para la gestión del cambio climático en el país, así como para la articulación de acciones entre el orden nacional y los gobiernos territoriales para la adaptación al cambio climático, así como para mitigar los gases efecto invernadero con el fin de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas y promover la transición hacia una economía con un desarrollo bajo en carbono.

16. **La conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) se formaliza en la Ley 1931 de 2018.** SISCLIMA en una instancia de articulación interinstitucional que fue creada inicialmente por el Gobierno nacional mediante el Decreto 298 de 2016. Dicha instancia fue reconocida e institucionalizada en el artículo 4º de la Ley 1931 de 2018, en el que se establece lo siguiente:

*"**ARTÍCULO 4. Sistema nacional de cambio climático.** El Sistema Nacional de Cambio Climático, SISCLIMA, es el conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.*

La coordinación nacional del SISCLIMA estará a cargo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC y la regional a cargo los Nodos de Cambio Climático de cada una de las regiones a las que se refiere el Decreto 298 de 2016, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya…"

17. **En la Ley 1931 de 2018 también se institucionalizan algunos instrumentos de planificación para hacer frente al cambio climático, tales como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT).** En el Capítulo I del Título III de la Ley 1931 de 2018 se identifican los siguientes instrumentos para la planificación de la gestión del cambio climático: 1) las NDC, 2) la Política Nacional de Cambio Climático, 3) los PIGCCS y los PIGCCT, 4) los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de ordenamiento territorial (POT), y 5) las Comunicaciones Nacionales, los Inventarios Nacionales de GEI, y los reportes bienales de actualización (SUR). En relación con los PIGCCS, éstos se conciben como instrumentos a través de los cuales cada Ministerio, en el marco del SISCLIMA, identifican, evalúan y orientan la incorporación de medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Con respecto a los PIGCCT, se trata de instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de GEI para ser implementados en sus territorios.

18. **De otra parte, y en complemento a lo establecido en la Ley 1931 de 2018, mediante la Ley 2169 de 2021 se establecieron lineamientos para alcanzar la carbono neutralidad y fortalecer la resiliencia climática del país.** En la Ley 2169 se definieron directrices y metas concretas en el marco de la transición hacia la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono[1], destacando la importancia de alinear y articular acciones en materia de cambio climático con las que se establezcan en relación con seguridad alimentaria, salud y erradicación de la pobreza, principalmente. Así mismo, en la citada ley se contempla la adopción de medidas para la protección del entorno ambiental y socioeconómico tanto de la generación actual como de las generaciones futuras (Ley 2169 de 2021, artículo 3º).

19. **La Ley 2169 de 2021 constituye el marco de referencia actual del Estado colombiano en relación con la definición de metas nacionales para la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono.** En el Título II de la Ley 2169 se establecen metas nacionales en materia de mitigación (p.ej., reducir en un 51% las emisiones de Gases de Efecto Invernadero -GEI con respecto al escenario de referencia a 2030 de la NDC (Contribución Nacionalmente Determinada[2] por sus siglas en inglés), alcanzar la carbono neutralidad a 2050), adaptación de diferentes sectores al cambio climático (vivienda, ciudad y territorio, salud y protección social, minas y energía, industria, comercio y turismo, transporte, agropecuario, pesquero y desarrollo rural, y ambiente y desarrollo sostenible), medios de implementación en diferentes ámbitos (de planificación, de información, ciencia, tecnología e innovación, de instrumentos económicos y mecanismos financieros, y de educación, formación y sensibilización).

20. **La Ley 2169 de 2021 adopta formalmente la NDC como un compromiso de país, el cual había sido definido y asumido previamente por el Gobierno nacional en el marco del Acuerdo de París para hacer frente al cambio climático.** Las NDC incluyen acciones para la reducción de emisiones de Gases de Efecto

---

[1] *"Carbono Neutralidad: es la equivalencia a cero entre las emisiones y absorciones antropogénicas de Gases Efecto Invernadero (GEI)… 2. Resiliencia Climática: capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, producto del cambio climático, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje, transformación y desarrollo…"* (fuente: Ley 2169 de 2021, artículo 4º).

[2] Las Contribuciones Nacionales (NDC) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) son: *"los compromisos que define y asumen los países para reducir las emisiones de GEI, lograr la adaptación de su territorio y desarrollar medios de implementación; son definidos por los Ministerios relacionados y con competencias sobre la materia en el marco de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y presentados por el país ante la CMNUCC"* (fuente: Ley 2169 de 2021, artículo 4º).

Invernadero (GEI), y la adaptación al cambio climático, así como para el desarrollo y puesta en marcha de los medios de implementación necesarios. Inicialmente, el Gobierno colombiano presentó una primera propuesta en 2015, orientada a reducir en un 20% las emisiones de GEI respecto al nivel proyectado a 2030, con la posibilidad de aumentar dicha meta a un 30% con apoyo de la cooperación internacional. La anterior meta se ajustó de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º de la Ley 2169 de 2021, en virtud del cual se definieron las siguientes metas de mitigación de GEI a 2030:

1. *"Reducir en un cincuenta y uno por ciento (51 %) las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con respecto al escenario de referencia a 2030 de la NDC, lo que representa un máximo de emisiones país de 169.44 millones de tCO2eq en 2030.*
2. *Alcanzar la carbono neutralidad a 2050.*
3. *Establecer presupuestos de carbono para el período 2020 - 2030 a más tardar en 2023.*
4. *Reducir las emisiones de carbono negro en un cuarenta por ciento (40%) respecto al 2014, lo que representa una emisión máxima de carbono negro de 9.195 toneladas en 2030, excluyendo incendios forestales.*
5. *Reducir la deforestación neta de bosque natural a 0 hectáreas/año a 2030, a partir de la implementación tanto de herramientas de política, como de medidas cooperativas y de mercado."*

1.1.2. Documentos de Política relacionados con el Desarrollo Sostenible

21. **A través de documentos de política, el Gobierno nacional ha buscado materializar y precisar acciones para dar cumplimiento al marco normativo asociado con el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático.** Dentro de los documentos de política que vinculan temas asociados con el desarrollo sostenible y los ODS cabe destacar los Documentos CONPES 3918 y 3934 de 2018. Adicionalmente, es pertinente resaltar los lineamientos incorporados en el Documento CONPES 4058 de 2021 en relación con la definición de política pública para la adaptación al cambio climático. A continuación, se presentan los principales alcances de los CONPES citados anteriormente.

22. **En el Documento CONPES 3918 de 2018 se definió la hoja de ruta para la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS en Colombia.** En este documento de política pública se plantearon acciones, se definieron indicadores e identificaron metas nacionales de ODS y se establecieron entidades responsables del cumplimiento de la *"Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia"*. En particular, en el Documento CONPES 3918 se formularon lineamientos con el fin de alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Definir un esquema de seguimiento y reporte de los avances en la implementación de los ODS en Colombia, a partir de un conjunto de indicadores nacionales que cuenten con una línea de base y su respectiva meta a 2030.
- Definir un plan de fortalecimiento de la producción y el manejo de datos para la medición del desarrollo sostenible, en particular para aquellos objetivos y metas para los cuales no se contaba con información al momento de la elaboración del Documento CONPES 3918 de 2018.
- Establecer las líneas estratégicas para el acompañamiento del Gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación de los ODS en los territorios.
- Desarrollar los lineamientos para la estrategia de interlocución con actores no gubernamentales, materializando así el enfoque multiactor de la Agenda 2030 y la definición de alianzas para su activo involucramiento y participación en la implementación y control social a través de ejercicios de rendición de cuentas.

23. **En el Documento CONPES 3918 se definen indicadores y metas trazadoras con el fin de focalizar la atención en temas estratégicos que pudieran facilitar la movilización de acciones tendientes a jalonar el cumplimiento de los ODS.** En el primer lineamiento del CONPES 3918: *"se establecen las metas y estrategias para el cumplimiento de los ODS en Colombia, definiendo indicadores, entidades del orden nacional responsables, y los recursos financieros requeridos para la consecución de las 16 metas trazadoras"* (Documento CONPES 3918 de 2018: p. 13, subrayado fuera del texto original). En particular, los indicadores y las metas trazadoras asociadas al año 2030 en el CONPES 3918, y que guardan relación con los ODS de la esfera de Planeta[3] (ODS 6, 12, 13, 14 y 15), se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Indicadores Nacionales y Metas Trazadores de la Esfera de Planeta de los ODS en el Documento CONPES 3918 de 2018

ODS	Indicador nacional	Entidad líder	Línea base (2015)	Metas a 2030
	Población con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados (%)	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	91,8%	100%
	Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos (%)	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	8,6%	17,9%
	Reducción de emisiones totales de gases efecto invernadero (%)	Departamento Nacional de Planeación	0,0%	20,0%
	Miles de hectáreas (ha) de áreas marinas protegidas	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	7.892 ha	13.250 ha
	Miles de hectáreas (ha) de áreas protegidas	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	23.617 ha	30.620 ha

Fuente: Adaptado de Documento CONPES 3918 de 2018 (pp. 33-35).

24. **Adicionalmente, en el Documento CONPES 3934 de 2018 se definió la Política de Crecimiento Verde para Colombia.** En el CONPES 3934 se definieron directrices para consolidar un crecimiento verde en el país. En particular, en dicho Documento CONPES se establecieron acciones orientadas al logro de los siguientes objetivos específicos de política:
    - Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural.
    - Fortalecer los mecanismos y los instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y en el consumo.
    - Desarrollar lineamientos para construir capital humano para el crecimiento verde.
    - Fortalecer capacidades en CTI para el crecimiento verde.
    - Mejorar la coordinación interinstitucional, la gestión de la información y el financiamiento. para la implementación de la Política de Crecimiento Verde a largo plazo.

25. **En el CONPES 3934 de 2018 se establecieron acciones y métricas con el fin de impulsar el desarrollo de actividades económicas en el marco de un uso sostenible del capital natural y en respuesta al cambio climático.** En el CONPES 3934 se identificaron 12 indicadores de resultado para medir los avances de la economía en la transición al crecimiento verde. De estos, siete (7) ya se encontraban incorporados en la batería de indicadores del Documento CONPES 3918, mientras que cinco (5) nuevos fueron incluidos en el marco

[3] En el Anexo D del Documento CONPES 3918 se encuentra la lista de todos los indicadores asociados a cada ODS, con su respectiva línea base (2015), meta intermedia al año 2018 y una meta final hacia 2030. Así mismo, en el Anexo E del Documento CONPES 3918 se identifica y asigna una entidad líder y un conjunto de entidades acompañantes del Gobierno nacional para el cumplimiento de cada meta ODS. En esta sección se priorizan los indicadores relacionados con ODS directamente asociados con la dimensión ambiental del desarrollo sostenible.

nacional de seguimiento a los ODS. Los 12 indicadores identificados en el CONPES de Crecimiento Verde, junto con las metas ODS asociadas[4], sus líneas base y metas a 2030, se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 3. Objetivos de Política e indicadores de resultado asociados en el Documento CONPES 3934 de 2018 sobre Crecimiento Verde

Objetivo de Política	Indicador nacional y unidad de medida	Meta ODS asociada	Línea base	Metas a 2030
Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural	Participación de la economía forestal en el Producto Interno Bruto (%)	8.4	0,79 (2017)	1,5
	Pérdida anualizada de bosque natural* (Hectáreas)	15.2	276.669 (Promedio 2000-2012)	0
	Número de bioproductos (número)	8.4	84 (2018)	500
	Negocios verdes verificados* (número)	12.b	90 (2015)	12.630
Fortalecer los mecanismos y los instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y consumo	Productividad hídrica* ($ miles de millones/m^3)	6.4	3.334 (2015)	4.400
	Participación de la producción agrícola que cumple con criterios de crecimiento verde (%)	2.4	0,49 (2016)	10
	Intensidad energética* (Terajulios / $ mil millones de 2005)	7.3	3,7 (2015)	2,9
	Número de vehículos eléctricos (número)	11.2	1.695 (2016)	600.000
	Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos* (%)	12.5	8,6 (2015)	17,9
	Porcentaje de residuos sólidos efectivamente aprovechados* (%)	8.4	17 (2015)	30
	Reducción de emisiones totales de gases efecto invernadero respecto a proyección a 2030* (%)	13.2	0% (2010)	20
Fortalecer capacidades en CTeI para el Crecimiento Verde	Inversión pública en I+D de importancia para el crecimiento verde respecto al gasto público total (%)	9.5	0,02 (2016)	0,08

* Indicador y meta incluida inicialmente en el Documento CONPES 3918 de 2018. Fuente: Adaptado de Documento CONPES 3934 de 2018 (pp. 96-97).

26. **En el CONPES de Crecimiento Verde también se identificaron indicadores de resultado que se deberían medir a largo plazo así como los responsables de dicha medición.** En el Documento CONPES 3934 de 2018 se precisan algunos indicadores adicionales que es necesario construir y medir en el largo plazo con el fin de evidenciar la consolidación de un crecimiento verde en el país, como se señala en la siguiente tabla:

Tabla 4. Indicadores de Resultado previstos en el CONPES 3934 de 2018 para Medición a Largo Plazo

Objetivo	Indicador (nombre propuesto)	Entidades Responsables
Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural	Participación de la Bioeconomía en el PIB	*Líder*: DANE *Acompañantes*: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCiencias
Fortalecer los mecanismos y los instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y consumo	Productividad en el uso de materiales	*Líder*: DANE *Acompañantes*: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Desarrollar lineamientos para construir capital humano para el crecimiento verde	Empleos Verdes	*Líder*: DANE *Acompañantes*: Ministerio de Trabajo
Mejorar la coordinación interinstitucional, la gestión de la información y el financiamiento para la	Ahorro Neto Ajustado	*Líder*: DANE *Acompañantes*: DNP

[4] El listado de las 169 metas globales de ODS se puede consultar en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/ [acceso: noviembre 24, 2022].

Objetivo	Indicador (nombre propuesto)	Entidades Responsables
implementación de la Política de Crecimiento Verde a largo plazo		

Fuente: Adaptado de Documento CONPES 3934 de 2018 (pp. 97).

27. **Es necesario revisar y actualizar los Documentos CONPES 3918 y 3934 de 2018 en función de lo establecido en normas que fueron expedidas con posterioridad a dichos documentos de política, como las Leyes 1931 de 2018 y 2169 de 2021.** Es recomendable que el Gobierno nacional actualice las temáticas asociadas con la lucha contra el cambio climático y la transición energética en los Documentos CONPES 3918 y 3934 de 2018, en particular en indicadores y metas hacia el año 2030, de tal forma que coincidan con las prioridades de política del Gobierno así como para reconocer y guardar coherencia con lo dispuesto en las Leyes 1931 de 2018 y 2169 de 2018, sobre directrices para la gestión del cambio climático y en relación con la carbono neutralidad y la resiliencia climática, respectivamente.

2.3. Diagnóstico del Marco de Medición para los ODS en Colombia

28. **Los 17 ODS acordados globalmente se despliegan en 169 metas o subobjetivos, para los cuales existe una batería de 231 indicadores únicos sugeridos globalmente para el seguimiento de los ODS**. A partir de ese marco global, los países cuentan con marcos nacionales de seguimiento a los ODS que dependen a su vez de la capacidad estadística existente. Estos marcos nacionales determinan qué se puede medir en materia de ODS y su financiamiento.

29. **En el marco de seguimiento a los ODS establecido por el CONPES 3918, se identifica un total de 156 indicadores nacionales, con los cuales el país inicia la medición nacional de sus avances en materia de los ODS**. En particular, en el Anexo D del Documento CONPES 3918 se encuentra la lista de todos los indicadores asociados a cada ODS, con su respectiva línea base (2015), meta intermedia al año 2018 y una meta final hacia 2030. Dicho CONPES identifica y asigna una entidad líder y entidades acompañantes del Gobierno nacional para el cumplimiento de cada meta ODS, con excepción de 22 metas ODS las cuales se identifican como asociadas con dinámicas globales que requieren esfuerzos conjuntos con organizaciones internacionales.

30. **Adicionalmente, en el Documento CONPES 3934 de 2018: "Política de Crecimiento Verde" se identificaron 12 indicadores de resultado** para medir los avances de la economía en la transición al crecimiento verde. De estos, siete (7) ya se encontraban incorporados en la batería de indicadores del Documento CONPES 3918, mientras que cinco (5) nuevos indicadores fueron incluidos en el marco nacional de seguimiento a los ODS (ver Tabla 3).

31. **Lo anterior implica que la batería de indicadores para medir el progreso de los ODS en Colombia está compuesta por un total de 161 indicadores únicos**[5], los cuales ascienden a 180, dado que algunos indicadores se repiten para diferentes metas ODS. El paso que sigue en la comparación de marcos globales y locales es determinar qué tanto del marco global se abarca con los 161 indicadores en contraste con los 231 indicadores sugeridos y acordados globalmente.

32. **Como ejercicio paralelo a la definición de indicadores, el diseño del marco nacional de seguimiento a los ODS en Colombia excluyó 39 de las 169 metas ODS**. En términos de medición de las 169 metas ODS, el

[5] Las fichas técnicas de todos los indicadores nacionales de ODS, así como las series históricas disponibles para la mayoría de ellos pueden ser consultadas en: https://ods.dnp.gov.co/es/data-explorer (acceso: 12/06/2022).

Gobierno Nacional por medio del Documento CONPES 3918 excluyó 22 metas de las 169, las cuales corresponden a compromisos globales. Adicionalmente, otras 17 metas están relacionadas con el seguimiento financiero y de movilización de recursos, y por tanto se excluyeron en el corte inicial que planteó el CONPES 3918. Con esto, el universo de metas ODS a considerar en el marco nacional de seguimiento de los ODS se reduce de 169 a 130.

33. **De 169 metas globales ODS a 85 con seguimiento según el marco nacional de indicadores**. Paralelamente a la exclusión de metas globales relacionadas con financiamiento o esfuerzos globales, y en términos de indicadores asociados, en el marco nacional de seguimiento a los ODS se identificaron 161 indicadores nacionales disponibles, con lo cual se limita, desde el ámbito de los indicadores, el número de metas globales ODS aptas de seguimiento. Específicamente, estos 161 indicadores sirven para medir 85 de las 169 metas ODS originales, reduciendo la cobertura de metas de las 130 que resultaron del corte inicial, a las 85 que son medibles con los indicadores asociados.

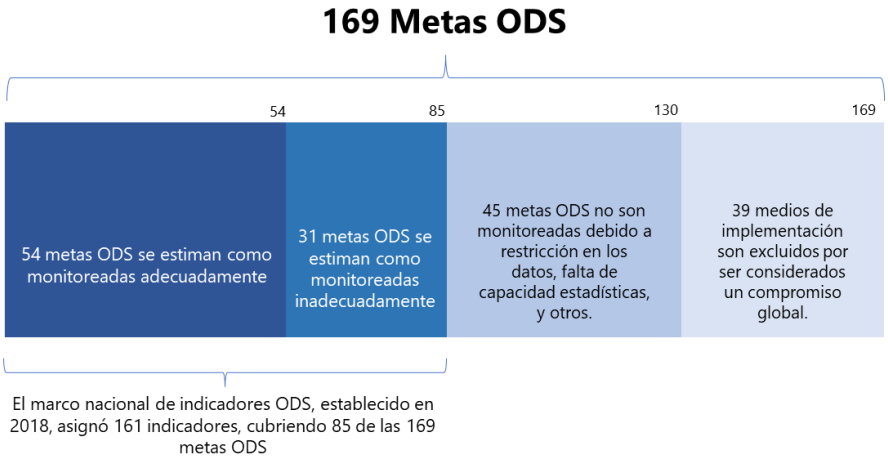
34. **En un estudio más detallado, el componente PNUD de INFF-Colombia analizó estas diferencias entre el marco de metas acordadas globalmente y el marco nacional de indicadores para medir su avance. Bajo la premisa de que -lo que no se mide no se gestiona-, dicho documento muestra que el actual esquema de monitoreo a los ODS tiene retos para acelerar el camino hacia el logro de los ODS en Colombia**. Para el análisis y comparación del marco nacional de indicadores ODS se usan tres criterios: suficiencia (capacidad de un indicador nacional de caracterizar la meta global), pertinencia (similitud de indicador nacional al global) y validez (en la clasificación local para determinar cuáles indicadores son globales y cuáles proxys o complementarios). El documento se encuentra (finales de diciembre de 2022) bajo comentarios de UNDESA y la sede del PNUD, pero se puede compartir internamente como documento de trabajo a solicitud.

35. **Usando el criterio de suficiencia, se encontró que, bajo el actual esquema de indicadores nacionales, se pueden medir adecuadamente 54 de las 169 metas globales, equivalentes a un 32% del marco global**. Dadas las fronteras establecidas por los documentos vinculantes (CONPES 3918 y 3934), y a pesar de haber apuntado inicialmente a abarcar 130 de las 169 *metas* ODS (removiendo compromisos globales y metas relacionadas con financiamiento), la batería de 161 *indicadores* asignada por los CONPES mencionados apunta en la práctica a cubrir 85 de las 169 metas ODS. Usando el criterio definido de suficiencia, se encontró que con los indicadores priorizados en la actual versión del marco nacional, se pueden medir con suficiencia solo 54 de las 85 metas globales asociadas.

36. **Usando el criterio de pertinencia, se encontró que, siete (7) de los 161 indicadores (únicos) incluidos en el marco nacional de seguimiento no son pertinentes** en términos de su potencial contribución a la efectiva medición de la meta ODS asignada, y por ello se sugiere revisión por parte del DNP y del DANE.

37. **En cuanto a la agrupación o asignación realizada localmente para distribuir los 161 indicadores nacionales** únicos (derivados de los CONPES 3918 y 3934) en las categorías global, proxy y complementario (criterio de validez para la organización de indicadores), se recomienda revisar la clasificación actual de 15 indicadores. A continuación se presenta una visualización de las diferencias entre el marco de indicadores globalmente sugerido y el establecido a nivel nacional:

Ilustración 1. Resumen de la aproximación nacional a las metas globales de ODS



Fuente: PNUD-INFF Colombia.

38. El marco normativo, los documentos de política y el set de indicadores escogidos para realizar seguimiento a los ODS apuntan a que Colombia tiene un gran reto estadístico y de política pública para medir adecuadamente los ODS. Esto permite flexibilizar el abordaje de los ODS, y la óptica presupuestal es la llave que permite ver el financiamiento de los ODS más allá de lo que logra medir a nivel nacional. La asociación de presupuesto a las 169 temáticas ODS no requiere pasar por el marco estadístico local, y esa es la línea que se sigue a continuación para el diagnóstico o línea base del financiamiento ODS.

2.4. Diagnóstico del Financiamiento para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia

39. **El diagnóstico del financiamiento de los ODS brinda la información necesaria para aumentar la eficiencia de los recursos, de todas las fuentes, para el logro de la Agenda 2030.** Los Marcos Nacionales Integrales de Financiamiento buscan fortalecer la toma de decisiones presupuestales. Siguiendo este lineamiento, esta sección presentará los resultados de todas las herramientas diagnósticas desarrolladas por INFF- Colombia para identificar la financiación de recursos públicos, privados y de cooperación internacional a los ODS, con un énfasis en el presupuesto público, dada su importancia para alcanzar las metas de política pública.

40. **El análisis de la financiación de los ODS se facilita a través de tres pilares conceptuales:** (i) recursos públicos (nacionales); (ii) cooperación internacional; y (iii) alineación del sector privado. Análisis alternativos de la financiación de ODS han realizado divisiones más explícitas entre recursos privados de filantropía externos e internos, así como los recursos del sector de inversión de impacto[6]. Sin embargo, durante la etapa diagnóstica del mapeo de financiamiento, el entendimiento de la financiación ODS por medio de tres pilares facilita el aproximamiento y entendimiento de los INFFs.

41. **De alineación temática a financiera de ODS**. El interés por vincular el presupuesto público con los ODS tiene varias facetas. A nivel de planeación para el desarrollo, los gobiernos cuentan con experiencia en

[6] Los mecanismos innovadores de financiamiento (entre los cuales se encuentra el *blended finance*) mezclan varios de estos pilares de análisis y en etapas más avanzadas de INFFs, en donde se prioriza la estrategia de largo plazo de financiamiento de los ODS, el análisis por medio de 3 pilares es menos relevante.

alineación temática de sus programas con los ODS[7]. Generalmente, esta alineación temática (no necesariamente presupuestal) ha sido *ex-post*, es decir, posterior al diseño de los planes de desarrollo. En este sentido, habría mayor impacto potencial si el diseño de los planes de desarrollo está informado por los ODS. Por el momento, y más recientemente, ha crecido el interés por pasar de alineación temática a financiera de los ODS. Esto implica contar con análisis más detallados del grado de alineación de los presupuestos nacionales hacia los ODS.

42. **Analizar el presupuesto con óptica ODS implica tomar decisiones metodológicas.** El análisis de los presupuestos públicos y su alineación a ODS implica determinar el número de ODS al que apunta cada rubro, así como el porcentaje del rubro asignado a ODS. Estas decisiones acercan al usuario de la información presupuestal a decisiones no triviales sobre ¿cuáles programas aportan a los ODS? ¿qué rubros no aceleran el cierre de brechas ODS? Estas preguntas naturalmente conducen a quien realiza este análisis por el camino de una taxonomía ODS del presupuesto nacional.

1.1.3. Financiamiento ODS desde los pilares público y de cooperación internacional

43. **El principal interés de los gobiernos que cuentan con apoyo de Naciones Unidas para fortalecer sus marcos de financiamiento para los ODS a través de INFF se ha centrado en analizar los presupuestos nacionales**, al menos en esta primera etapa de implementación (2020-2022). Esto se debe en parte a que, de las fuentes de financiamiento existentes, los gobiernos tienen mayor capacidad de monitoreo sobre sus propios presupuestos. El análisis del aspecto público (nacional) de la financiación de ODS permite por tanto una transición práctica hacia el concepto de INFFs.

44. **El ejercicio de alineación ODS de recursos del presupuesto público nacional tiene dos objetivos:**
    a. Contar con una estimación de la contribución del presupuesto público nacional a los ODS.
    b. Proveer insumo para futuros etiquetados ODS en los distintos instrumentos de planeación y seguimiento presupuestal y financiero de los Gobiernos nacionales.
    c. Servir como insumo para la toma de decisiones estratégicas presupuestales para acelerar el logro de ODS.

45. **Para la alineación de los gastos contenidos en el presupuesto público hacia los ODS, se definió una metodología innovadora para asociar cada uno de los rubros presupuestales a múltiples metas ODS**. El primer paso para adelantar esta definición es identificar, a partir de la teoría del cambio, cuáles gastos del presupuesto pueden tener una relación directa con los ODS y cuáles no. Los detalles de la metodología para mirar el presupuesto con óptica ODS se encuentran en el documento "Alineación de presupuestos públicos y otros flujos a ODS: hacia una taxonomía ODS" https://www.undp.org/es/colombia/publications/sdg-alignment-and-budget-tagging-analysis-colombia. Los siguientes párrafos resumen la metodología, la cual ha despertado interés por parte de las oficinas de PNUD en Armenia, Ecuador, Perú, y Uzbekistán, entre otras.

46. **La determinación de qué rubros aportan y cuáles no a los ODS (una cuasi taxonomía) inició por la identificación de rubros sin impacto directo en los ODS**. Eso no descarta la posibilidad de contar con impactos colaterales o de segundo orden, los cuales se capturan por la metodología multidimensional desarrollada por INFF-Colombia[8]. Los gastos sin potencial impacto directo sobre los ODS para el caso de Colombia se relacionan en la siguiente tabla:

[7] La OECD estimó recientemente que cerca del 75% de los planes nacionales de desarrollo cuentan con algún grado de integración de los ODS (OECD 2021). Al mismo tiempo, el reporte reconoce que muchos países tienen grandes retos en hacer reportes públicos de ODS debido la falta de disponibilidad de datos en indicadores.

[8] La información detallada de la metodología de alineación multidimensional a ODS desarrollada por INFF puede consultarse en: Alineación de presupuestos públicos y otros flujos a ODS: hacia una taxonomía ODS | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (undp.org)

Tabla 5. Criterios de exclusión para identificar gastos no alineados con los ODS.

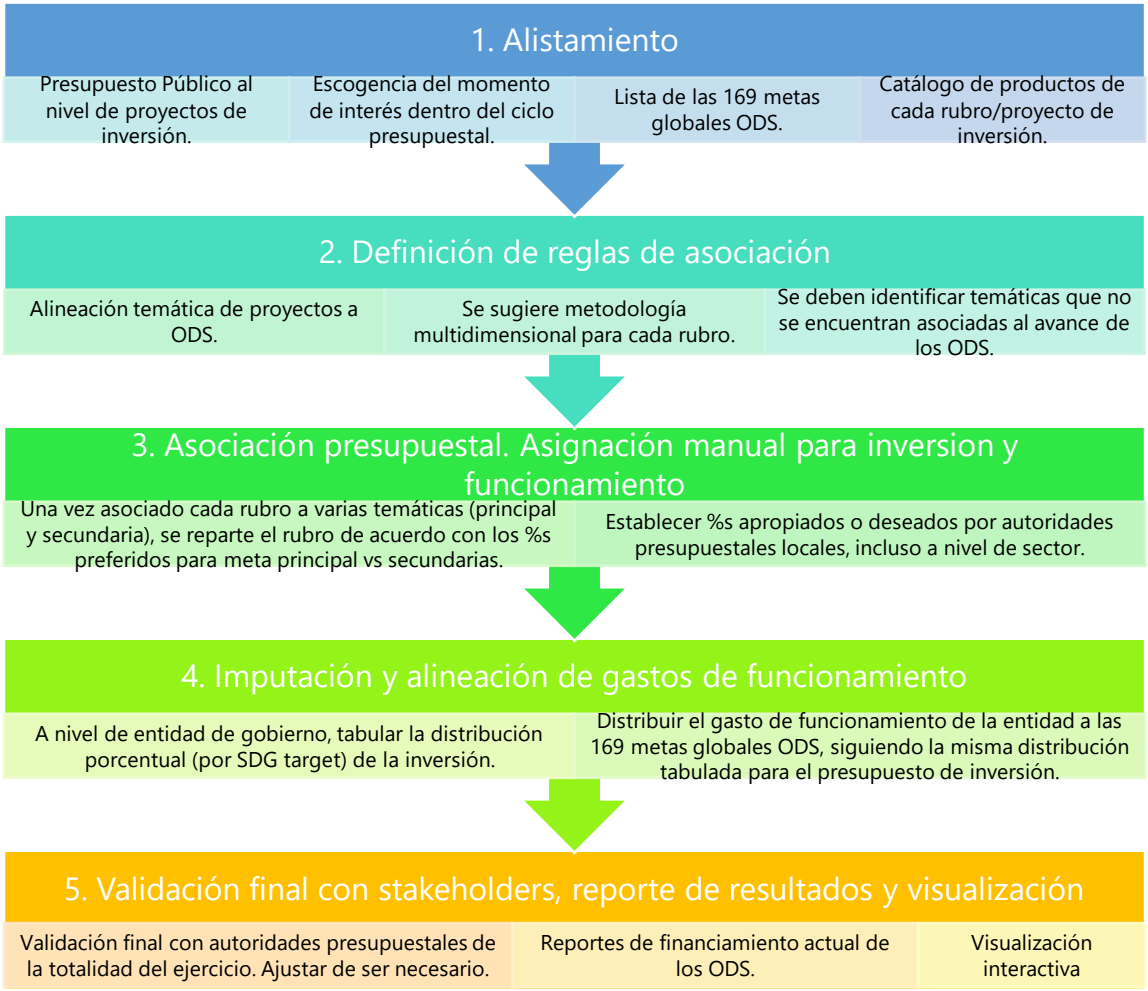
Criterio	Definición
Derechos administrativos	Los derechos administrativos incluyen tasas por licencias obligatorias y otros derechos administrativos que son ventas de servicios. Ejemplos de esto son licencias de conducir, pasaportes, visas, tasas judiciales, licencias de radio y televisión, entre otros (IMF, 2014).
Multas y sanciones pecuniarias	Las multas y sanciones pecuniarias son pagos obligatorios que se hacen sin contraprestación alguna y que son impuestos a las entidades por los tribunales de justicia u órganos cuasi-judiciales por violar leyes o normas administrativas (IMF, 2014).
Contribuciones a organismos internacionales de reducido alcance ODS	Transferencias de recursos que se deben realizar a una organización internacional para poder pertenecer a la mismas o por conceptos diferentes a una afiliación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019). Para poder determinar si este gasto tiene impacto sobre los ODS se debe identificar si el organismo internacional, al cual se está realizando el pago, incentiva políticas para cerrar brechas de ODS y/o acciones que impulsen al gobierno a cumplir estos objetivos.
Impuestos	Pagos de carácter obligatorio que deben realizar las entidades del gobierno a los diferentes niveles de la administración pública, sin retribución alguna, en condición de contribuyente o sujeto pasivo de un impuesto nacional o local. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021)
Sentencias y conciliaciones	Comprende las transferencias que deben hacer las entidades de gobierno como efecto del acatamiento de un fallo judicial, de mandamiento ejecutivo, de créditos judicialmente reconocidos, de laudos arbitrales, o de una conciliación ante una autoridad competente, en los que se ordene resarcir derechos a terceros. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021)
Algunos gastos relacionados con funcionarios públicos (p.ej. contribuciones a seguridad social, préstamos individuales, entre otros.)	Los funcionarios públicos no son considerados como población vulnerable y por ello, algunos gastos dirigidos específicamente a este segmento reducido de la población no aportan directamente al cierre de brechas.
Gastos asociados a deporte	Aun cuando el deporte está relacionado con el bienestar de la sociedad, los ODS no cuentan con metas asociadas a actividades deportivas. Al respecto, aquellos gastos que están destinados específicamente a actividades deportivas a nivel profesional no tendrían alineación con los ODS, a diferencia de los gastos en deporte que estén asociados con infraestructura, los cuales si permiten ser alineados dado su impacto en el bienestar de la comunidad en general.
Esquemas de seguridad para funcionarios del Estado	Servicios de protección personal para garantizar la seguridad de funcionarios públicos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2009). Estos gastos no están orientados directamente a atender población vulnerable y por lo tanto no aportan al cierre de brechas[9].
Adecuación y mejoramiento de infraestructura de entidades públicas	Para determinar si este tipo de gastos contribuyen al cumplimiento de los ODS, se debe considerar si la entidad beneficiada por las mejoras locativas tiene un constante servicio de atención al público, en cuyo caso podría estar fortaleciendo la gestión del Estado. De lo contrario, serían gastos que no impactan de manera directa al cumplimiento de los ODS.
Actividades no sostenibles ambientalmente	Aquellos gastos relacionados con actividades que, aunque tienen efectos colaterales positivos en actividades de la economía, el empleo y el desarrollo económico, impactan negativamente la sostenibilidad ambiental. En este sentido, los gastos orientados a impulsar la expansión de actividades relacionadas con minería e hidrocarburos son excluidos de la alineación ODS. Sin embargo, los gastos orientados a la reconversión de las industrias existentes hacia prácticas y tecnologías más sustentables sí están alineados con los ODS.

47. **Posteriormente, se identificaron los gastos con impacto directo en las metas (targets) de los ODS.** Para este ejercicio, se determina la relación de cada una de las líneas de gasto con las metas ODS, basado principalmente en la acción de política a la que se dirige el gasto y la población atendida. Para complementar esta escogencia de metas ODS, se usó el catálogo de productos de los proyectos de inversión, los cuales brindan más información sobre los entregables de los proyectos del gobierno nacional. Los criterios para la asociación a las 169 metas ODS puede ser consultada en: https://bit.ly/SDG_Taxonomy.

[9] Para el caso de Colombia, existe la excepción para los esquemas de protección que se brindan desde el Estado para la ciudadanía en general, especialmente líderes sociales en situación de vulnerabilidad a través de la Unidad Nacional de Protección.

48. **Una vez definidos los criterios de asociación de cada una de las 169 metas ODS, se procedió a alinear el Presupuesto General de la Nación a través de 5 pasos,** resumidos en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Resumen de la metodología para alinear el presupuesto nacional a las 169 metas globales ODS.



Fuente: PNUD-Colombia y INFF–Colombia.

Para el caso colombiano, el ejercicio de alineación de rubros a ODS se implementó usando la información de siguientes tres bases de datos:

- **Base de datos del Presupuesto Nacional (PGN) 2020, 2021 y 2022 del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF):** suministrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se encontraba el detalle de los rubros presupuestales correspondientes a los gastos de inversión y de funcionamiento para las vigencias mencionadas.
- **Base de datos con los 17 ODS y sus 169 metas globales:** correspondiente al listado de los 17 ODS y sus 169 metas globales, sobre el cual se identificaron palabras claves y su potencial asociación con determinadas temáticas (p.ej. tecnologías de la información y las comunicaciones) y grupos poblacionales (p.ej. mujeres, niñez y adolescencia). Esta creación de palabras clave contribuyó en la creación de una taxonomía ODS.
- **Catálogo de productos de inversión,** que permite identificar los objetivos generales, específicos y los entregables de los proyectos ejecutados durante cada vigencia fiscal. Este archivo es compilado por la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP, en el cual se precisa el detalle de productos,

actividades e indicadores asociados con los proyectos de inversión incluidos en el PGN para la vigencia 2020[10]. De esta forma, el catálogo permite tener la hoja de vida de cada proyecto.

Para adelantar y fortalecer este ejercicio de alineación presupuestal a ODS, se realizó inicialmente un ejercicio piloto con el sector presupuestal COFOG de protección social. Como resultado de este ejercicio, **se establecieron las siguientes reglas de asociación de los rubros o componentes más desagregados del presupuesto con las metas ODS**:

- Asociar cada rubro o componente (de inversión y funcionamiento) con una **meta ODS principal (P),** para la cual se estableció que representaría el 75% del total del rubro[11].
- Asociar cada rubro (de inversión y funcionamiento) hasta con 5 **metas complementarias (C)**, organizadas ordinalmente. Para estas metas complementarias se decidió asignar hasta un 25% del total del rubro de manera proporcional al número de metas identificadas.

  En tal sentido, si un rubro sólo tenía una meta complementaria asociada, a esta le correspondía el 25% del rubro, pero si tenía 2 o hasta 5 metas complementarias relacionadas, el 25% se dividía, por partes iguales, entre el número de metas, para estimar la potencial contribución del rubro a los ODS. Un ejemplo de la aplicación de estas reglas se presenta a continuación:

Tabla 6. Ejemplo de aplicación de las reglas de asignación de metas ODS a rubros del presupuesto.

Entidad	Sector	Rubro	Compromisos ($)	Asociación con Metas ODS					
				P	C1	C2	C3	C4	C5
Entidad A	Sector B	Proyecto de Inversión	$100 mill	Meta 17.14 ($75 mill)	Meta 9.1 ($5 mil)	Meta 8.3 ($5 mil)	Meta 16.3 ($5 mil)	Meta 10.2 ($5 mil)	Meta 1.5 ($5 mil)

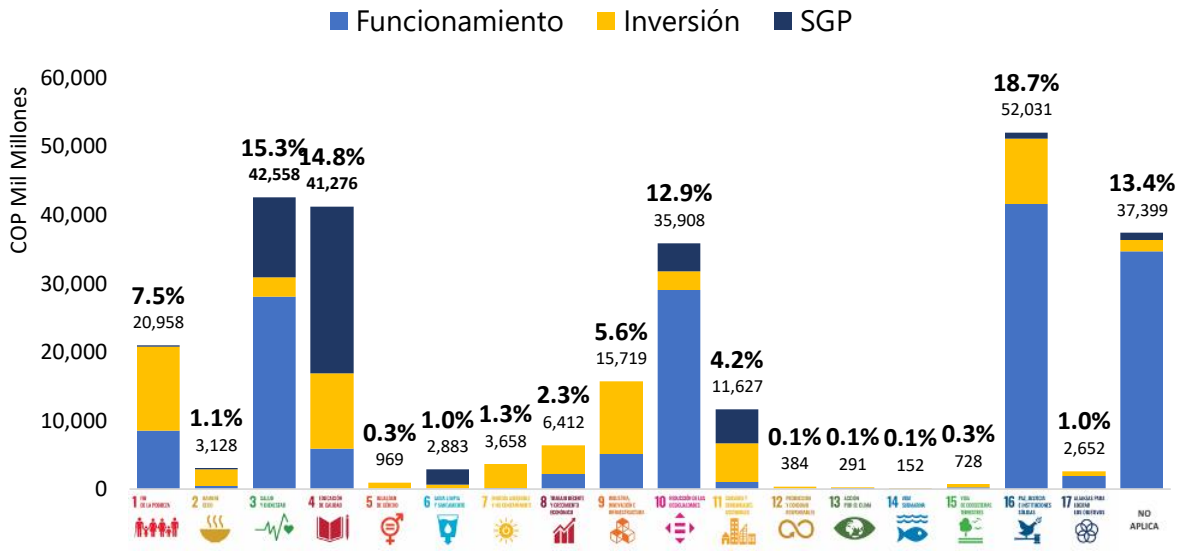
49. **Una vez finalizada la alineación del PGN 2020 a ODS, se implementó un proceso de extrapolación de resultados, con el propósito de etiquetar los presupuestos nacionales para las vigencias 2021 y 2022.** Esta extrapolación se realizó utilizando los códigos presupuestales contenidos en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Los resultados para ambas vigencias pueden consultarse en: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL. Para efectos de esta estrategia, presentamos los resultados obtenidos del etiquetado para la vigencia 2022.

50. **El 86% del presupuesto público nacional 2022 en Colombia estuvo alineado a temáticas ODS.** Esto corresponde a cerca de 20,6% del PIB. El ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) es el ODS con mayores recursos, seguido por los ODS 3 (Salud), 4 (Educación) y 10 (Reducción de las desigualdades). El siguiente gráfico muestra la contribución del PGN 2022 a los ODS.

[10] Es importante mencionar que, una vez culminado este ejercicio de alineación presupuestal, se identificó la necesidad de alinear el catálogo de productos con los ODS. Por esta razón y con el apoyo técnico de INFF, se realizó una marcación de todos los productos del catálogo a las 169 metas ODS, lo cual ha permitido dar el primer paso para incorporar la óptica ODS en la planeación nacional y territorial.

[11] Este porcentaje se decidió luego de adelantar análisis de sensibilidad donde la meta principal representaba desde el 50% hasta el 75% del total del rubro analizado. Como resultado, se encontró que las prioridades se mantenían al modificar el porcentaje en mención, por lo cual se optó por mantener el peso del 75% para la meta principal, decisión que fue validada con los asesores sectorialistas del DNP y los técnicos del Ministerio de Hacienda de Colombia.

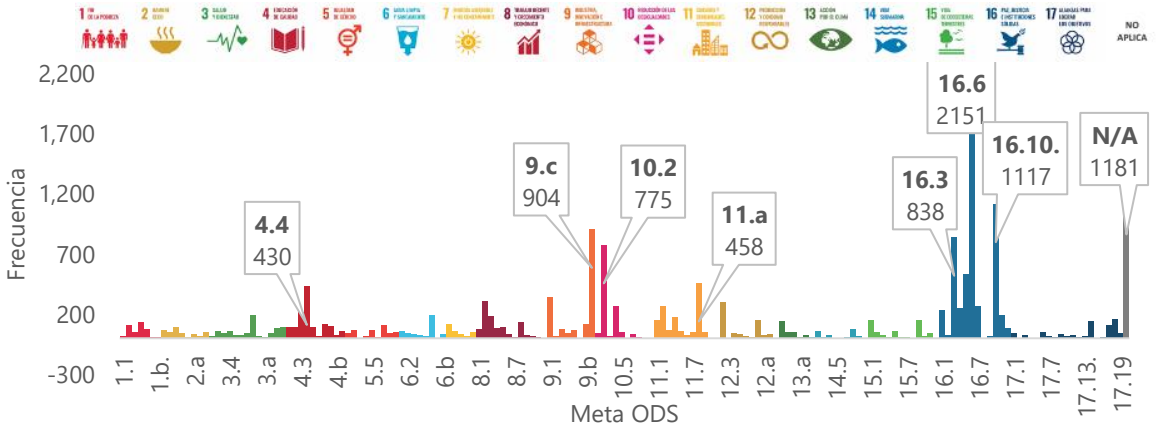
Gráfico 2. Contribución del PGN 2022 (Apropiación Inicial: Inversión + Funcionamiento) a ODS



Fuente: PNUD-INFF con base en SIIF 2022 y metas globales de ODS

51. **Las metas ODS más recurrentes son 16.6 (Mejoramiento institucional), 16.10 (Libertad de información y derechos), 9.c (Desarrollo de TIC), 16.3 (Estado de Derecho) y 10.2 (Inclusión social, económica y política).** El siguiente gráfico muestra la frecuencia de alineación de cada una de las 169 metas ODS. Es importante aclarar que la frecuencia de asociación no discrimina por metas principales o complementarias, por lo cual refleja la trasversalidad de algunos aspectos del desarrollo sostenible y no las prioridades de política. Así mismo, estas cifras tienen en cuenta tanto las metas ODS asociadas manualmente (Paso 3 de la metodología) como las metas ODS asociadas por proceso de imputación (Paso 4 de la metodología).

Gráfico 3. Frecuencia de asociación de metas ODS a rubros presupuestales



Fuente: PNUD-INFF

52. **Los resultados obtenidos para el ODS 16 de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas no deben ser directamente asociados con recursos que se dirigen al Acuerdo de Paz, dadas las tres grandes dimensiones que tiene el ODS 16.** La dimensión de Paz se refiere a la reducción de todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad, así como la lucha contra la delincuencia organizada. La

dimensión de Justicia se refiere a la promoción de un Estado de Derecho, el acceso de los ciudadanos a la justicia y garantizar la identidad jurídica para todos. Finalmente, la dimensión de Instituciones Sólidas se refiere al mejoramiento de gobernanza e instituciones públicas, el fortalecimiento de la transparencia institucional, el acceso libre a la información, y la lucha contra la corrupción. Para el caso colombiano, la dimensión de Paz recibe 15% de los recursos destinados al ODS 16, la dimensión de Justicia recibe 28% y la dimensión de Instituciones recibe 56%. Como ejercicio complementario, el PNUD ha desarrollado un ejercicio preliminar de seleccionar cuáles de las 169 metas ODS están directamente relacionadas con la paz, con el fin de estimar el apoyo presupuestal a temáticas de paz usando el ancla analítica de las 169 metas ODS.

53. **Un mapeo ODS de los 10 sectores funcionales (COFOG) revela la transversalidad de los ODS en el sector público.** La siguiente tabla muestra la alineación que cada sector funcional tuvo con los 17 ODS, resaltando la celda cuando alguna meta del ODS correspondiente fue alineada con algún rubro del sector funcional. Así mismo, estos los resultados justifican la multidimensionalidad del ejercicio y del análisis a nivel de línea de gasto. Por ello, siempre se recomienda hacer el análisis al mayor nivel de granularidad posible.

Tabla 7. Asociación entre sectores funcionales del PGN 2020 y los ODS

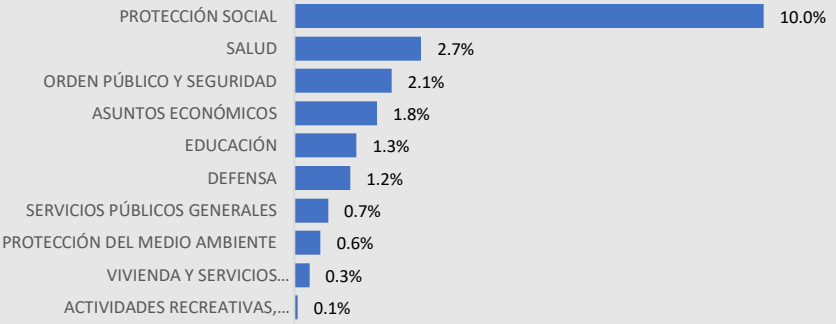
Sectores Presupuestales	ODS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Actividades Recreativas, Cultura y Religión																	
Asuntos Económicos																	
Defensa																	
Educación																	
Orden Público y Seguridad																	
Protección del Medio Ambiente																	
Protección Social																	
Salud																	
Servicios Públicos Generales																	
Vivienda y Servicios Comunitarios																	
Recuento	**10**	**7**	**8**	**10**	**8**	**5**	**5**	**10**	**10**	**10**	**10**	**7**	**7**	**5**	**5**	**10**	**9**

Nota: Esta asociación no tienen en cuenta los montos de asociación, sino únicamente si existen asociaciones a nivel de línea presupuestal.

Recuadro 1. Síntesis de principales resultados de la alineación del presupuesto colombiano a ODS

1. **Financiamiento de ODS del sector público**. El 86% del PGN 2022 tuvo una contribución potencial a los ODS, lo cual corresponde a cerca del 20% del PIB colombiano.
2. **Resultados sectoriales.** Los sectores COFOG de Protección Social y Salud fueron aquellos que, por su naturaleza temática, contribuyeron en mayor medida a los ODS.

Gráfico 4. Contribución a ODS de los sectores COFOG como porcentaje del PIB



3. **Transversalidad de los ODS en política pública.** Se observa que 3 de los 10 sectores COFOG están alineados con la totalidad de los 17 ODS. Por su parte, 7 ODS son completamente transversales a todos los sectores puesto que se identificó, al menos, una meta en cada sector COFOG.

4. **Siguiendo los criterios de alineación presentados, se estimó que el 13% del presupuesto 2022 (sin servicio de la deuda) no estuvo alineado con los ODS**. Los sectores COFOG con menor alineación a ODS son los sectores de Recreación, Cultura y Religión (38% de presupuesto sectorial no alineado a ODS) y Servicios Públicos Generales (24% no alineado a ODS).

54. **Entre el etiquetado ODS realizado para el presupuesto 2020 y el realizado para 2022 se presentaron variaciones importantes como resultado de cambios propios de los programas de Gobierno y el ciclo electoral colombiano.** Uno de los cambios más importantes fue la desaparición del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), el cual fue creado para atender los efectos de la pandemia durante 2020 y 2021. Las intervenciones más importantes financiadas por el FOME (p.ej. programas de trasferencias no condicionadas), fueron incorporadas a programas de gobierno relacionados con inclusión social, los cuales fueron capturados por el ODS 1. Por esta razón, la contribución del presupuesto de inversión al ODS 1 subió del 9% al 18%. Por otra parte, una de las razones por las cuales aumentó la participación del ODS 16 es el ciclo electoral colombiano, particularmente en temáticas relacionadas con participación ciudadana y Estado de Derecho.

55. **Adicional al etiquetado ODS para el presupuesto nacional, INFF-Colombia aplicó esta metodología de etiquetado multidimensional ODS a los recursos provenientes de la cooperación internacional.** Esto se hizo con el propósito de identificar los recursos financieros de todas las fuentes que contribuyen con el logro de los ODS en Colombia. Una primera comparación entre el pilar público de financiamiento de ODS y el pilar de cooperación permite estimar que, en Colombia, la relación entre recursos públicos y de cooperación internacional para 2020 fue del orden de 33 a 1. En anteriores gráficas se mostró que, una vez se excluye el servicio de deuda y algunos rubros no asociados, el presupuesto de 2020 aportó con US$56 mil millones al cumplimiento de los ODS en Colombia. Por su parte, la aplicación de la misma metodología a los proyectos de cooperación internacional reflejó una alineación de recursos del orden de los US$1.679 millones[12].

56. **El financiamiento ODS de parte de la cooperación internacional complementa la financiación pública de los mismos**. El Recuadro 2 muestra la alineación a ODS de la cooperación internacional que llega a Colombia de manera bilateral y multilateral. La magnitud del financiamiento de ODS de esta fuente para 2020 ascendió a US$1.679 millones. La cooperación no reembolsable (donaciones y asistencia técnica) estuvo principalmente dirigida al ODS 16, ODS 10, ODS 3 y el ODS 2. Por otra parte, la cooperación reembolsable (créditos multilaterales) estuvo dirigida principalmente a los ODS 6 y ODS 11, es decir, con temáticas de agua, saneamiento e infraestructura. De manera interesante, los cooperantes también tienen una mayor

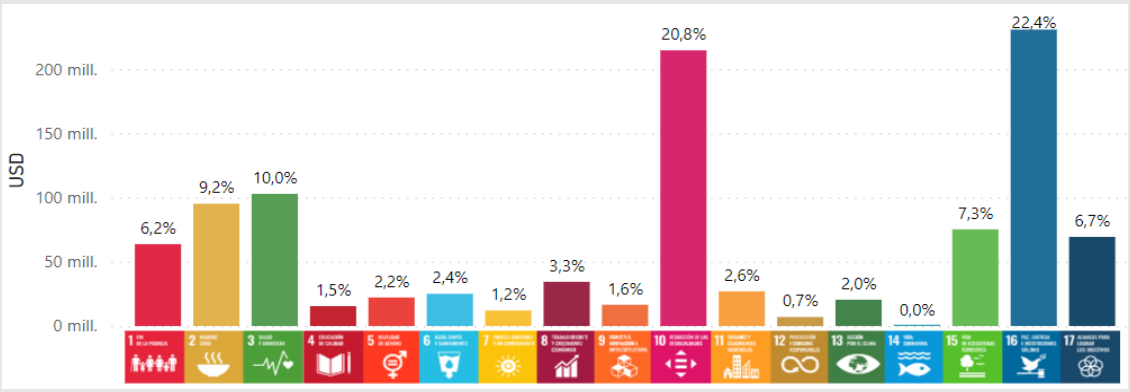
[12] Para el caso colombiano, es importante anotar que los recursos provenientes de la cooperación internacional de tipo reembolsable (créditos multilaterales) se ejecutan como recursos de préstamos con destinación específica a través del Presupuesto General de la Nación.

participación (%) en los ODS 13, ODS 15 y ODS 17, en comparación con la distribución observada para el presupuesto público.

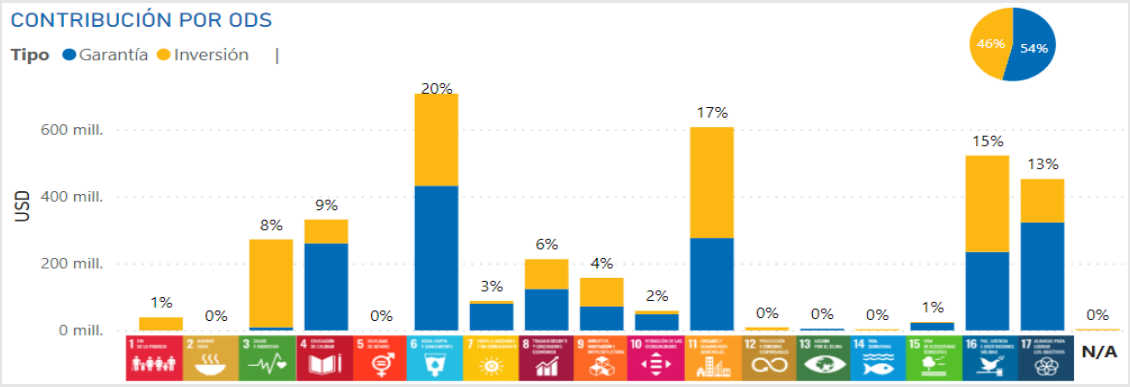
57. **La cooperación internacional viene por diseño alineada a ODS, pero no siempre se analiza multidimensionalmente.** Como resultado de la implementación de la metodología de alineación ODS desarrollada por INFF-Colombia, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, APC-Colombia, inició gestiones para ajustar la forma en que realiza el monitoreo de la cooperación internacional no reembolsable, de tal forma que se permita una alineación multidimensional y una mejora en la visualización e interacción del usuario por medio de Power BI®, para lo cual INFF les brindó capacitación en el uso de visualización por medio de dicho programa.

Recuadro 2. Alineación de la cooperación internacional para Colombia

Panel A. Cooperación No Reembolsable.



Panel B. Cooperación Reembolsable



Dada la naturaleza flexible y focalizada de la Cooperación Internacional a nivel global, estos recursos tienden a financiar temas específicos y, en algunos casos, necesidades de ayuda humanitaria de los países en desarrollo. **El Panel A muestra que la cooperación no-reembolsable en Colombia estuvo fuertemente alineada con los ODS 10 y 16.** La contribución al ODS 16 se deriva de los proyectos implementados en el marco del acuerdo de paz, los cuales han tenido una importante contribución financiera por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea. En cuanto al ODS 10, los recursos de cooperación alineados a este objetivo se enfocaron principalmente en enfrentar la crisis migratoria venezolana, mitigar el impacto social de la pandemia y apoyar a los damnificados del Huracán Iota en 2020. Estos proyectos alineados con el ODS 10 fueron financiados principalmente por Estados Unidos y organismos multilaterales.

El Panel B muestra que la cooperación reembolsable estuvo más alineada con los ODS de Prosperidad, particularmente el ODS 6 y 11. Los recursos alineados con el ODS 6 financiaron programas de abastecimiento de agua, saneamiento básico y recuperación de ecosistemas hídricos, financiados principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por otra parte, los recursos alineados con el ODS 11 financiaron programas asociados a fortalecer los sistemas de transporte públicos de las capitales del país, impulsados principalmente por el BID.

Estos resultados muestran diferencias interesantes en la destinación de los recursos de la cooperación no-reembolsable y la cooperación reembolsable. Mientras que la cooperación no-reembolsable está más alineada con atención humanitaria, la cooperación reembolsable se destina sobre todo a financiar infraestructura y proyectos de gran envergadura, con un impacto de largo plazo. Esto refleja la complementariedad de la cooperación internacional y la importancia de fortalecer el monitoreo de ambos mecanismos (reembolsable y no reembolsable) en torno a la financiación de ODS en la Década de Acción.

58. **La Tabla 8 muestra cómo se reparten hacia los ODS los recursos de los 10 principales cooperantes.** Analizando por grandes áreas de desarrollo, la mayoría de los principales donantes tienen como prioridad el ODS 16 de Paz y los ODS de Prosperidad. Los ODS de Personas son prioridad para instituciones internacionales y multilaterales, la Unión Europea, Canadá, Corea y Suecia. Finalmente, los ODS verdes son prioridad para Alemania, Reino Unido, Corea, Noruega y Suiza.

Tabla 8. Porcentaje de Cooperación No Reembolsable de Principales Donantes por ODS 2018-2020

ODS	Estados Unidos	Multilateral	Unión Europea	Alemania	Reino Unido	Canadá	Corea Del Sur	Noruega	Suiza	Suecia
1	0.0%	1.3%	1.5%	2.9%	0.0%	2.0%	0.4%	0.4%	0.0%	9.7%
2	3.5%	13.4%	11.7%	3.1%	6.7%	18.1%	12.7%	6.1%	5.5%	23.5%
3	1.5%	23.5%	0.5%	1.9%	0.0%	4.1%	6.5%	0.0%	0.0%	2.7%
4	0.7%	2.4%	0.5%	0.0%	0.4%	9.9%	0.3%	0.0%	0.8%	0.0%
5	1.5%	3.5%	1.4%	0.0%	0.3%	23.4%	0.0%	1.1%	0.4%	22.3%
6	0.1%	1.5%	0.6%	0.0%	0.2%	0.9%	6.5%	0.1%	5.8%	0.0%
7	0.0%	1.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.4%	0.0%
8	2.0%	4.9%	5.2%	0.0%	4.5%	1.7%	0.0%	1.3%	11.2%	5.0%
9	0.0%	2.3%	0.0%	0.0%	10.6%	0.0%	5.6%	0.4%	9.7%	0.1%
10	48.8%	5.9%	17.6%	12.4%	8.1%	25.7%	0.0%	21.5%	1.5%	10.6%
11	14.6%	1.9%	3.0%	3.3%	12.4%	0.0%	15.4%	0.0%	13.0%	0.8%
12	0.0%	0.6%	1.2%	7.5%	8.3%	0.2%	0.7%	0.4%	0.7%	0.0%
13	0.0%	4.9%	0.0%	19.5%	36.4%	0.0%	46.2%	0.0%	0.2%	0.0%
14	0.0%	0.0%	0.0%	3.5%	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.0%	0.0%
15	7.0%	9.2%	0.0%	22.5%	0.0%	0.0%	0.0%	18.8%	13.6%	0.0%
16	20.4%	22.2%	56.7%	23.1%	11.5%	9.2%	5.9%	46.9%	30.0%	25.2%
17	0.0%	0.8%	0.2%	0.3%	0.6%	5.0%	0.0%	0.7%	0.0%	0.0%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Porcentajes mayores a 10% resaltados en rojo. Fuente: APC Colombia (2021). Cálculos propios.

59. **La Tabla 9 muestra el Top 5 de cooperantes oficiales por ODS.** Esta información es importante para los ejecutores de proyectos de desarrollo, como entidades públicas y fundaciones nacionales, puesto que permite identificar los principales cooperantes por ODS. De esta manera, dependiendo la orientación de un proyecto hacia el cumplimiento de cierto ODS, será más fácil gestionar recursos con aquellos cooperantes que financian el cumplimiento de dicho objetivo. La alineación de los objetivos de los proyectos de inversión nacional con las prioridades de los cooperantes y la gestión eficiente de los recursos son las claves para aumentar el flujo de fondos provenientes de la cooperación internacional.

Tabla 9. Mayores Contribuyentes por ODS 2018-2020

ODS	TOP 5 – COOPERANTES				
1	Alemania	Suecia	Multilateral	Unión Europea	España
2	Multilateral	Unión Europea	Estados Unidos	Canadá	Corea Del Sur
3	Multilateral	Estados Unidos	Corea Del Sur	Canadá	Alemania
4	Emiratos Árabes Unidos	Canadá	Multilateral	Estados Unidos	Japón
5	Canadá	Multilateral	Suecia	Estados Unidos	España
6	Corea Del Sur	Multilateral	Suiza	Países Bajos	Unión Europea
7	Multilateral	Suiza	Francia		
8	Multilateral	Estados Unidos	Unión Europea	Suiza	Reino Unido
9	Reino Unido	Multilateral	Suiza	Corea Del Sur	Países Bajos
10	Estados Unidos	Unión Europea	Canadá	Alemania	Multilateral
11	Estados Unidos	Reino Unido	Corea Del Sur	Suiza	Unión Europea
12	Alemania	Reino Unido	Francia	Unión Europea	Dinamarca
13	Reino Unido	Corea Del Sur	Alemania	Multilateral	Francia
14	Alemania	Noruega	Multilateral		
15	Estados Unidos	Alemania	Multilateral	Noruega	Suiza
16	Unión Europea	Estados Unidos	Multilateral	Noruega	Alemania
17	Canadá	Multilateral	Reino Unido	Noruega	Alemania

Fuente: Adaptado de datos de APC-Colombia (2021).

60. **La coincidencia entre los problemas socioeconómicos de Colombia y las prioridades de la agenda internacional ha permitido una importante inversión por concepto de Cooperación Internacional.** Sin embargo, el país todavía tiene muchas tareas pendientes en materia de coordinación institucional y financiera a todos los niveles de gobierno. Colombia requiere un espacio efectivo de coordinación interinstitucional y una plataforma integrada de información sobre Cooperación Internacional, alineada con los ODS, que permita evaluar el impacto real de la CI para el cumplimiento de la Agenda 2030. Adicionalmente, Colombia debe fortalecer la operación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional si desea consolidar la cooperación sur-sur y triangular.

1.1.4. Diagnóstico del Financiamiento Territorial de ODS desde los recursos de Regalías

61. **Además de los recursos nacionales y de cooperación, INFF-Colombia realizó un etiquetado ODS de recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR).** Este ejercicio tuvo como objetivo mirar los presupuestos territoriales con enfoque de ODS e identificar las prioridades de las entidades territoriales.

62. **Las regalías se definen como la contraprestación económica que surge de la explotación de un Recurso Natural No Renovable (RNNR) a favor del Estado colombiano**[13]. La explotación de los recursos naturales no renovables está a cargo de personas naturales o jurídicas a quienes es otorgado el derecho a explorar o explotar recursos minerales existentes en el subsuelo. Si bien la titularidad de la contraprestación económica por estas actividades es del Estado colombiano, el manejo y los beneficiarios de las regalías son las diferentes regiones del país (artículos 260 y 261 de la Constitución Política).

Recuadro 3. Algunas características de las regalías

- No son un impuesto. Las regalías son una contraprestación económica que una persona natural o jurídica debe pagar por la obtención del derecho otorgado por la Nación de explorar un Recurso Natural No Renovable.
- Son ingresos públicos que carecen de naturaleza tributaria.
- Son una contraprestación directa por el agotamiento gradual de los Recursos Naturales No Renovables que pertenecen al Estado, derivado de su explotación.
- La titularidad es del Estado y su porcentaje, distribución, finalidad e inversión está regulada actualmente por la Ley 2056 de 2020.

Fuente: Constitución Política y Ley 2056 de 2020.

63. **El ciclo de las regalías comprende desde el conocimiento e identificación del potencial en materia de recursos naturales no renovables hasta el giro de los recursos como resultado de la contribución por la explotación de los mismos**. En el Título III de la Ley 2056 de 2020 se establece el alcance y las principales características del ciclo de regalías y compensaciones, que comprende el desarrollo de actividades asociadas con: el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano; la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; la fiscalización de la exploración y explotación de dichos recursos; la liquidación; el recaudo; la transferencia; y la distribución, ejecución y giro de estos recursos (ver **Error! Reference source not found.**).

Gráfico 5. El Ciclo de las regalías



Fuente: adaptado de Federación Colombiana de Municipios (2021) y con base en el Título III de la Ley 2056 de 2020.

[13] Constitución Política de Colombia, Artículo 360.

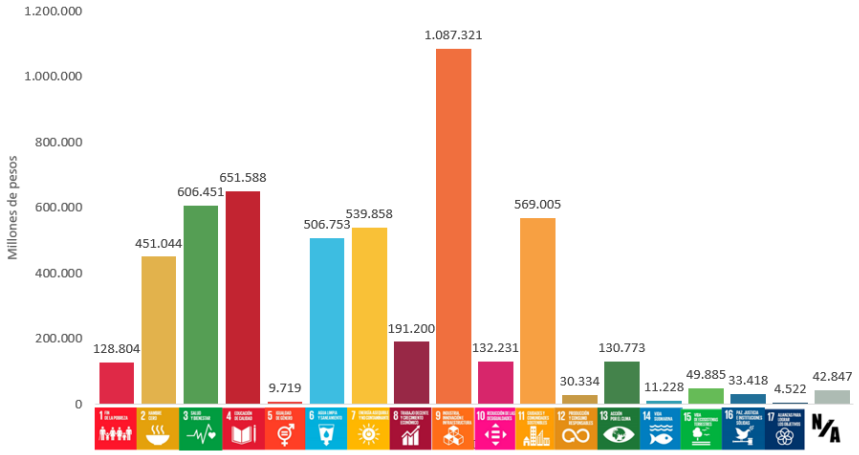
64. **El financiamiento de ODS a nivel territorial está teniendo creciente interés**. Desde la adopción global de los ODS y sus 169 metas en 2015, y los posteriores compromisos para su implementación, se ha identificado que el lema global de *"No dejar a nadie atrás"* toma más relevancia a nivel subnacional, en donde se encuentran las mayores necesidades de desarrollo por parte de la población. En la Década de la Acción (2020-2030) se hace relevante acelerar el camino hacia los ODS también a nivel subnacional.

65. **Las estrategias de sostenibilidad se fortalecen con el entendimiento de cómo se financian actualmente los ODS**. Algunas administraciones subnacionales en Colombia ya cuentan con Reportes Locales Voluntarios que contemplan recursos asignados para el cumplimiento de los ODS[14]. Esta sección muestra cómo se pueden fortalecer aún más las ópticas de sostenibilidad, específicamente a través del fortalecimiento del conocimiento sobre la financiación que existe actualmente para los ODS a nivel subnacional.

66. **Esta primera aproximación a la financiación subnacional se puede considerar como una línea base del financiamiento territorial de ODS**. Las líneas base son solamente el primer paso que deben tomar las administraciones subnacionales, ya que el valor agregado a mediano plazo reside sobre la toma estratégica de decisiones basada en ODS.

67. **Una vez aplicada la misma metodología de alineación financiera a ODS del presupuesto nacional y la cooperación internacional, se aplicó la misma metodología de alineación multidimensional de los ODS a los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías para la vigencia 2020.** Como resultado, se identificó que el 99% de los recursos están alineados con temáticas sostenibles contenidas en los ODS. La mayor parte de estos recursos se destinaron al ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura con una inversión de COP$1,1 billones que representa el 21%, seguido por el ODS 4 Educación de Calidad con una inversión de COP$651.588 millones con el 13% del total de recursos y el ODS 3 Salud y Bienestar en tercer lugar con un valor de COP$606.451 millones que representa el 12% de la inversión total para dicha vigencia, estimada en COP$5,2 billones. Los detalles de esta alineación ODS se encuentran en el tablero de control interactivo disponible en: https://bit.ly/regalias_ODS.

Gráfico 6. Alineación ODS del Sistema General de Regalías. Proyectos 2020.

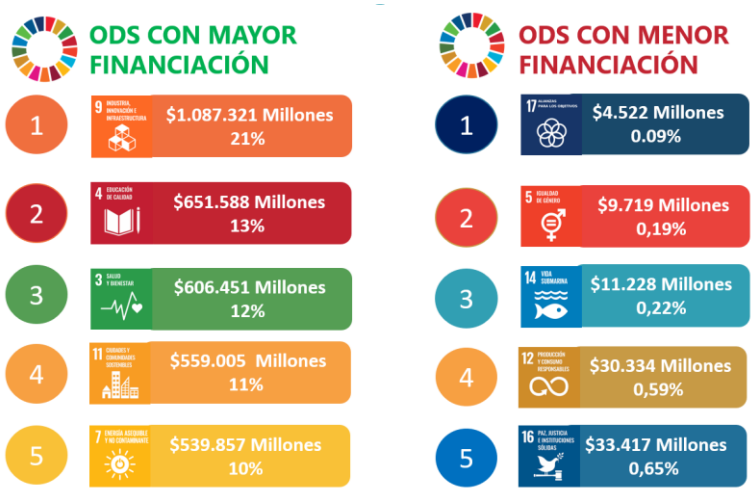


[14] Un ejemplo lo constituye el Reporte Local Voluntario 2022 de la ciudad de Pereira (Risaralda), que se encuentra disponible en: https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2022-08/rlv-pereira-final-hq-colombia.pdf.

Fuente: Elaboración propia.

68. **Los cinco ODS con mayor inversión con recursos del SGR en 2020 fueron (en orden descendente): ODS 9, ODS 4, ODS 3, ODS 11 y ODS 7.** Estos ODS concentraron una inversión de COP$3,4 billones (67% de los recursos analizados). De otro lado, los cinco ODS con menor inversión fueron los ODS 17, 5, 14, 12 y 16. Estos ODS representaron, en su conjunto, sólo el 2% del total de los recursos del SGR para la vigencia, con COP$89.220 millones. En particular, el *ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos)* contó con una inversión de COP$4.522 millones (0,09% de los recursos asignados para la vigencia 2020), seguido por el *ODS 5 (Igualdad de género)*, con una inversión estimada de COP$9.719 millones (0,18% de la inversión total). Estos resultados están contenidos en la siguiente gráfica:

Gráfico 7. Ranking ODS con mayor financiación vs. ODS con menor financiación - SGR 2020.



Fuente: Elaboración propia.

69. **El 99% del presupuesto asociado a los 1.479 proyectos activos en 2020 en el SGR está alineado con las metas globales ODS.** Después de la aplicación de la metodología mencionada a 1.479 proyectos de inversión por un valor de $5,2 billones del SGR para la vigencia 2020, se encontró que solamente el 0,8% no apunta a los ODS. Los recursos no asociados están asociados, principalmente, con: (i) proyectos orientados a apoyar el deporte profesional y de alto rendimiento, temática que no cuenta con metas específicas dentro de los ODS; y (ii) estudios técnicos o de pre-inversión, los cuales, si bien apuntan a generar las bases para proyectos futuros, por sí mismos no tienen un impacto directo en la Agenda de desarrollo sostenible.

70. **El gran porcentaje de alineación del SGR con temáticas de las 169 metas ODS demuestra el alto impacto potencial que pueden tener los recursos de regalías para financiar la transición hacia la sostenibilidad y el desarrollo**. Un adecuado marco de monitoreo a la financiación y que busque la efectividad del gasto en los recursos del SGR permitirá acelerar el camino de las administraciones subnacionales hacia los ODS.

71. **El marco regulatorio reciente del SGR está generando incentivos a la inversión temática**. Las modificaciones adelantadas recientemente al SGR (Ley 2056 de 2020) priorizan las temáticas de ciencia, tecnología e innovación, paz, medio ambiente, grupos étnicos, especialmente en municipios con altos índices de pobreza. En este sentido, los ODS presentan el marco conceptual con métricas e indicadores específicos que permitirán trazar el norte para medir avances en estos nuevos esquemas regulatorios. De tal forma, los

hallazgos y recomendaciones formuladas en este informe guardan relación con la necesidad de fortalecer la inversión en cada una de las seis regiones del SGR.

72. **El SGR está enfocado presupuestalmente en los ODS de prosperidad, con oportunidad de fortalecer las esferas de Planeta y Paz**. Desde las cinco esferas del desarrollo sostenible, los recursos asociados con proyectos aprobados para ser financiados con recursos del SGR en la vigencia 2020 se distribuyeron así: 48,7% a la esfera de Prosperidad (ODS 7, ODS 8, ODS 9, ODS 10 y ODS 11), seguido por la esfera de Personas (ODS 1, ODS 2, ODS 3, ODS 4 y ODS 5) con el 35,7%. Por su parte, la esfera de Planeta de los ODS (ODS 6, ODS 12, ODS, 13, ODS 14 y ODS 15) recibe el 14%, mientras que la esfera de Paz (ODS 16) el 0,6% y la esfera de Alianzas (ODS 17) el 0,1% del total de recursos.

73. **Dentro del componente de Prosperidad, los recursos son destinados en mayor medida al desarrollo de infraestructura vial, energética, vivienda y espacio público**. Por otro lado, se identifican temas con baja inversión, tales como: la promoción del empleo para los jóvenes, y proyectos dirigidos a migrantes, personas en situación de discapacidad, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

74. **De manera importante, se encuentra muy baja inversión en temáticas de género a nivel territorial.** El ODS 5 es el segundo ODS con menor inversión, con un 0,1% de la inversión. Por ello, se recomienda fortalecer la formulación, priorización y ejecución de proyectos, en todas las regiones, que apunten al cierre de brechas de género y al empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Tabla 10. Metas ODS específicas sin recursos en los proyectos financiados por regalías, 2020.

Esferas de los ODS	Metas específicas sin inversión	Temáticas sin inversión
PERSONAS *Cuenta con el **35,7%** de la inversión en los proyectos financiados con recursos del SGR* 	**10** de **47** metas específicas de esta esfera no cuentan con inversión en este ejercicio de alineación. *(1.a, 1.b, 2.c, 3.5, 3.7, 5.3, 5.4, 5.5, 5.b y 5.c).*	▪ No se encontraron proyectos que apunten de manera directa o indirecta a asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres, y la igualdad de oportunidades de liderazgo. ▪ Tampoco se evidencian recursos de inversión en proyectos dirigidos a la prevención del consumo de sustancias adictivas, ni a temas que garanticen el acceso de servicios de salud sexual y reproductiva.
PROSPERIDAD *Cuenta con el **48,7%** de la inversión en los proyectos financiados con recursos del SGR* 	**16** de **45** metas no cuentan con inversión en este ejercicio de alineación. *(8.6, 8.7, 8.8, 8.10, 8.a, 8.b, 9.2, 9.a, 10.4, 10.5, 10.6, 10.7, 10.a, 10.b, 10.c y 11.c)*	▪ Ningún proyecto apunta de manera transversal a las siguientes temáticas: reducción de jóvenes en situación de desempleo, apoyo a la erradicación del trabajo forzoso, protección de derechos laborales y fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras nacionales.
PLANETA *Esta esfera cuenta con el **14,1%** de la inversión en los proyectos financiados con recursos del SGR* 	**20** de las **46** metas específicas de esta esfera no tienen inversión en este ejercicio de alineación. *(6.a, 12.1, 12.3,12.6, 12.7,* *12.b, 12.c, 13.2, 13.a, 13.b, 14.1, 14.3, 14.6, 14.c, 15.6, 15.7, 15.8, 15.a, 15.b, 15.c)*	▪ No se identifican inversiones en gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales, reducción de desperdicios de alimentos o adaptación de prácticas sostenibles por parte de las empresas. ▪ Tampoco se evidencian proyectos que apunten a la reducción de la contaminación marina, a la minimización de los efectos de acidificación de los océanos o que aporten al control de la pesca excesiva. ▪ Por último, no existen proyectos con el objetivo de poner fin al tráfico de especies de flora y fauna, ni a la prevención de la introducción de especies exóticas invasoras al país.

Esferas de los ODS	Metas específicas sin inversión	Temáticas sin inversión
PAZ *Cuenta con el **0,6%** de la inversión en los proyectos financiados con recursos del SGR* 	**6** de **12** metas específicas no cuentan con inversión en este ejercicio de alineación. *(16.4, 16.5, 16.8, 16.9, 16.10, 16.b)*	▪ Las temáticas de la esfera de paz relacionadas con la defensa y seguridad, la reducción de corrientes financieras y de armas ilícitas, así como los temas de reparación a las víctimas son asumidas, principalmente, por parte del Gobierno nacional a través del PGN. ▪ También, se podría argumentar debilidad institucional en el orden territorial para gestionar recursos por ejemplo del OCAD de Paz, que permitan atender las temáticas asociadas con el ODS 16. ▪ Las anteriores consideraciones podrían explicar la baja alineación de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR para esta esfera de los ODS.
ALIANZAS *Esta esfera cuenta con el **0,1%** de la inversión en los proyectos financiados con recursos del SGR* 	**18** de **19** metas específicas no cuentan con inversión en este ejercicio de alineación. *(todas las metas entre 17.1 y 17.17)*	▪ Cuentan con la menor inversión desde las regalías. La única meta alineada apunta a aumentar la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de calidad. Lo anterior puede ser una evidencia de la debilidad institucional territorial para avanzar en el fortalecimiento de alianzas, la cooperación internacional y la promoción del comercio exterior en coordinación con el Gobierno nacional.

Fuente: PNUD – INFF Colombia (2022).

75. **Por su parte, los recursos alineados con la esfera de Planeta, con el 14,1% de la inversión total**, están destinados principalmente a tres temáticas: (i) garantizar el acceso a agua potable, (ii) aumentar la cobertura de saneamiento básico y (iii) fortalecer la adaptación a riesgos asociados con fenómenos climáticos. Por otro lado, hay temáticas que cuentan con una inversión escasa y en las que se recomienda trabajar, con base en las condiciones geográficas y naturales de cada región, en fortalecer la protección, conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales tanto terrestres.

76. **El análisis por cada una de las seis regiones definidas por el Sistema General de Regalías se encuentra disponible a solicitud en un documento dedicado al análisis del financiamiento ODS con los recursos de regalías.** Dicho análisis muestra a nivel de cada región cuáles son los ODS priorizados y aquellos que requieren de mayor impulso. A continuación una table que resume las recomendaciones por región, basado en el diagnóstico del financiamiento ODS a nivel territorial.

Tabla 11. **Resumen de Recomendaciones por Región del SGR**

Región	Principales Recomendaciones
Caribe	▪ Invertir en proyectos que promuevan la igualdad de oportunidades para todas las personas y la reducción de las desigualdades en la población. El ODS 10 representa un 2,3% de la inversión regional. ▪ Incorporar los componentes de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres a los proyectos financiados con recursos del SGR. Sólo un 0,1% de los recursos regionales se invierten en el tema. ▪ Implementar proyectos que apunten a la conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos. Del 15% de recursos que la región destina a los ODS de planeta, solamente un 0,6% se destina al ODS 14 de vida submarina.
Centro-Oriente	▪ Fortalecer la formulación de proyectos que apunten al mejoramiento del servicio de energía, en especial a través de fuentes limpias y renovables. ▪ Formular proyectos que apunten al cierre de brechas de género, así como la reducción de la pobreza y la inequidad en la población vulnerable de la región. Los ODS 1 (Fin a la pobreza) y ODS 5 (Igualdad de género) cuentan solamente con un 1,7% y un 0,3% de inversión regional, respectivamente. Se debe aumentar la inversión en proyectos relativos a los ODS 15 y 12, que son los menos financiados.
Centro-Sur-Amazonía	▪ Dar prioridad al financiamiento de los ODS de clima (ODS 13) y ecosistemas terrestres (ODS 15). Es la región que más invierte en los ODS de planeta, con 22% de sus recursos, pero la mayoría corresponde a recursos destinados para temáticas de agua y saneamiento (ODS 6).

Región	Principales Recomendaciones
	▪ Formular proyectos que apunten a la inclusión socioeconómica de la población, la promoción del empleo, el emprendimiento y la generación de ingresos. Los ODS 8 y 10 cuentan solamente con un 1.5% y 1.8% de los recursos del SGR de la región. ▪ Fortalecer la formulación de proyectos orientados a la implementación del ODS 4, dado que solo se invierte el 3,4% de los recursos del SGR de la región en temas de educación.
Llano	▪ Fortalecer la formulación y ejecución de proyectos para la inclusión socioeconómica de la población y el empleo. Aunque la región invierte el 50% de sus recursos del SGR en los ODS de prosperidad (acceso a vivienda, servicios básicos, infraestructura energética y mejoramiento vial), el ODS 8 presenta baja financiación. ▪ Fortalecer la financiación de proyectos en temáticas de género y empoderamiento de la mujer. ▪ Formular proyectos orientados a la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15) y a la adaptación y mitigación del cambio climático (ODS 13).
Eje Cafetero	▪ Formular proyectos orientados a fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. ▪ Impulsar proyectos que promuevan el empleo y la igualdad de oportunidades para todas las personas. ▪ Debe fortalecer la formulación de proyectos que aborden los ODS 12, 13 y 15. Lo anterior dado que es la región con menor inversión en los ODS de planeta (5,9%).
Pacífico	▪ Fortalecer el financiamiento de proyectos orientados a fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, así como el fin de la pobreza, aspectos que recibieron pocos recursos de inversión del SGR en la región en 2020. ▪ Fortalecer la formulación y ejecución de proyectos asociados a los ODS 8 y ODS 10, que apunten a la generación de empleo, la inclusión socioeconómica de la población y la igualdad de oportunidades. ▪ Brindar mayor atención a la protección de la biodiversidad en el marco de fortalecer el financiamiento de los ODS de planeta, incluyendo la asignación de recursos para la protección del ecosistema marítimo.

Fuente: Elaboración PNUD-INFF Colombia.

77. **En resumen, por medio del diagnóstico del financiamiento ODS realizado a través del etiquetado ODS, se analizaron 1.479 proyectos financiados con recursos del SGR para la vigencia 2020**, y se identifica una contribución a la financiación de 97 de las 169 metas existentes (57%). Por el contrario, 66 metas ODS no fueron marcadas durante el ejercicio, de manera que no se identificaron recursos alineados con estas durante dicho periodo. Los detalles de esas metas ODS no identificadas pueden revisarse en la siguiente tabla:

78. **En este análisis del financiamiento subnacional con énfasis en las regalías se ha detallado el alcance que tienen estos recursos sobre el financiamiento de proyectos en materia de sostenibilidad, estrategias socioeconómicas, de recuperación post-Covid 19, y en materia ambiental**. No obstante lo anterior, es pertinente reconocer que las políticas globales de reducción en la demanda de los combustibles fósiles y la transición energética promovida por el actual Gobierno nacional hacia fuentes energéticas sostenibles incidirán en el largo plazo en la reducción del monto de recursos por concepto de regalías, las cuales representaron, en promedio, un 13,6% de los ingresos totales de los departamentos y un 4,7% del total de ingresos de los municipios del país durante el período 2000-2020.

2.5. DFA - Evaluación del Financiamiento para el Desarrollo en Colombia[15]

79. **Como parte de la estrategia global del fortalecimiento de los marcos para el financiamiento de los ODS, PNUD viene realizando desde 2018 diagnósticos sobre el Financiamiento para el Desarrollo,** conocidos como Development Finance Assessment (DFA). Además de haber sido ampliamente elaborados en Asia y África, los DFA se convirtieron en la principal herramienta a nivel global para conectar los diagnósticos

[15] Esta sección fue elaborada por Nelson Stratta, consultor de PNUD para el Programa Conjunto INFF-Colombia, en compañía del equipo de INFF-Colombia.

del financiamiento ODS con el diseño de hojas de ruta para acelerar los ODS y el logro de los objetivos de desarrollo nacionales de largo plazo.

80. **El propósito de esta evaluación es proporcionar una comprensión de la pertinencia y la variedad de recursos que Colombia podría movilizar para financiar sus prioridades de desarrollo.** Este es el primer intento de mapear sistemáticamente los principales flujos de financiamiento para el desarrollo e identificar oportunidades y desafíos de financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta evaluación proporciona una orientación general para la futura movilización de los recursos domésticos, externos, públicos y privados en Colombia. La Evaluación de la Financiación del Desarrollo (*Development Finance Assessment*, por sus siglas en inglés) del Programa Conjunto INFF es una herramienta para identificar oportunidades para movilizar fuentes de financiamiento adicionales y utilizar los recursos financieros existentes de manera más eficiente para alcanzar los ODS. El DFA ofrece apoyo a los gobiernos y sus socios en la identificación y construcción de consenso en torno a soluciones prioritarias para abordar estos desafíos vitales.

81. **La combinación del financiamiento para el desarrollo medida en Colombia ofrece oportunidades y desafíos significativos para el Gobierno**. El volumen total de los flujos medidos representó USD 657.518 millones en 2020. El 41% del total proviene del lado público. Una parte muy significativa de ella (31% del total) es de financiamiento público nacional, y una cantidad bastante reducida (10%) es internacional. Casi un tercio de los recursos de financiación para el desarrollo utilizados en el país son recursos públicos domésticos. El Gráfico 2 muestra que los préstamos privados al sector privado son el principal flujo de financiamiento en Colombia, con un monto de USD 150.790 millones. Este flujo representa el 35% del total de la financiación para el desarrollo. El Gráfico 2 también muestra los bajos montos de inversión privada movilizados por el país. La inversión interna y externa total representa sólo el 6% de la financiación para el desarrollo medida.

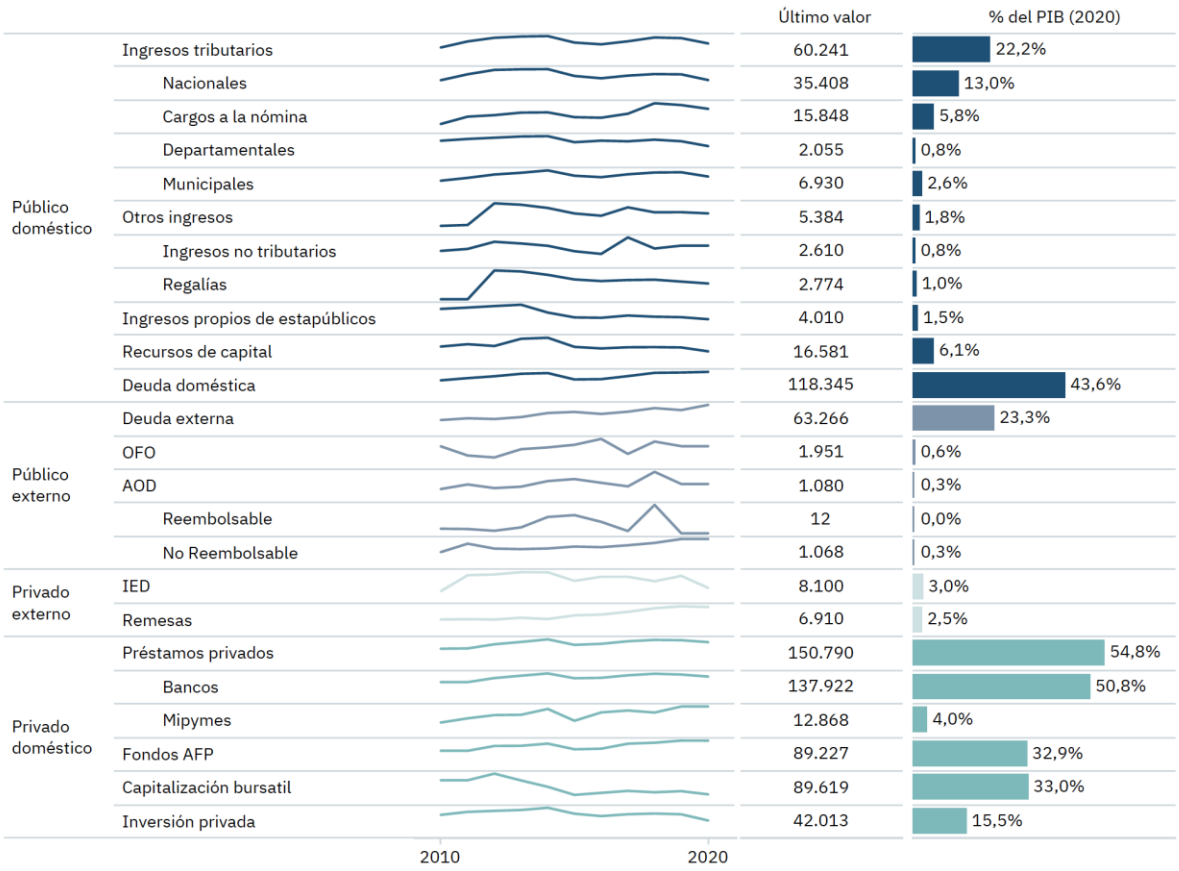
82. **El Gobierno tendrá que mejorar la disponibilidad y la calidad de la información para gestionar estos flujos. El Gobierno tiene varios "puntos ciegos", donde no hay fuentes de datos oficiales agregados para algunos flujos** (p.ej. Filantropía, APPs, finanzas inclusivas), o los que están disponibles son incompletos o inconsistentes para hacer evaluaciones cuantitativas o comparaciones internacionales. En varios casos, las comparaciones con otros países usando fuentes internacionales, que no coinciden plenamente con los criterios usados para los datos oficiales, fueron difíciles. Además, para casi todos los flujos medidos es casi imposible estimar su alineación con las prioridades del país, incluyendo el gasto público. El Gobierno deberá desarrollar sistemas de monitoreo y revisión más robustos para apoyar una gestión basada en la evidencia y en resultados de estos recursos estratégicos. Esta es una de las principales recomendaciones propuestas en esta hoja de ruta.

83. **Más allá de los efectos socioeconómicos derivados de la pandemia del COVID-19, también se descubrieron algunas situaciones que se vienen arrastrando desde hace tiempo y que necesitan atención.** Las restricciones de movilidad que el país decidió adoptar para enfrentar la pandemia tuvieron un costo social elevado, y generaron desequilibrios fiscales de consideración. Los niveles de pobreza que venían en un ritmo descendente en el período 2012-2019 sufrieron una regresión importante. A pesar de las medidas tomadas por el Estado colombiano, el impacto de la pandemia sobre la pobreza fue muy severo. En parte, porque la eficiencia y cobertura de los mecanismos de protección social no son ideales. A pesar de haber conseguido avances significativos en la última década, Colombia es uno de los países con los mayores índices de desigualdad de la región y muestra registros muy lejanos a los de la OCDE.

84. **El país ha desarrollado un sistema muy eficaz de planificación para el desarrollo de mediano plazo. Algunos mecanismos como los procesos que coordina el Consejo Nacional de Política Económica y**

Social (CONPES) constituyen una gran fortaleza que tiene el país para la gestión del gasto público en áreas estratégicas, de alta complejidad y transversalidad. La planificación de los ODS se enmarca en el Documento CONPES 3918 de 2018 que estableció la "Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia". Dicho documento de política es la principal carta de navegación del país para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS.

Gráfico 8. Los principales flujos financieros analizados por el DFA



Fuente: DFA-Colombia.

85. **No obstante, el sistema de planeación está muy fragmentado y la diversidad de planes simultáneos (documentos CONPES) hace difícil visualizar cuáles son las prioridades reales que tiene el país**. Esta fragmentación genera dificultades para asegurar la coherencia en la asignación de los recursos públicos y actúa como un obstáculo para atraer inversiones privadas, especialmente externas. A pesar la existencia de documentos de planeación de política pública, es necesario complementar esa formulación con algún tipo de instrumento más operativo (un plan de acción) a más corto plazo para orientar las metas de inversión y de financiamiento.

86. **La eficiencia y eficacia del gasto público en Colombia ha sido revisada y cuestionada desde diferentes ángulos en múltiples ocasiones**. La mejora de la eficiencia del gasto público es necesaria para crear espacio para reasignar recursos hacia áreas de alta prioridad, incluida la garantía de una red de seguridad social adecuada. Los principales factores que generan ineficiencias en el gasto público (de asignación, de

focalización, de bajo desempeño del gasto en algunos sectores y de desempeño del sistema de adquisiciones públicas) parecen estar suficientemente diagnosticados. Sin embargo, las medidas para resolver estas situaciones no han avanzado significativamente. Este es un problema prioritario a la hora de financiar los ODS, ya que no se trata solamente de conseguir movilizar una mayor cantidad de recursos, sino también de trabajar para mejorar la calidad del gasto y su impacto. En materia de financiamiento público, las siguientes son las principales recomendaciones:

Recuadro 4. Las principales medidas recomendadas en el espacio de las Finanzas Públicas

Políticas para mejorar la coherencia entre la planificación estratégica y la presupuestaria	• Racionalizar y simplificar el uso de los instrumentos de planificación y alinearlos con una nueva visión largo plazo y definir un Plan Operativo de mediano plazo para esta (a 2030 o 2035). • Diseñar una Estrategia Integrada de Financiamiento (EIF) para movilizar los recursos necesarios para proporcionar viabilidad al Plan Operativo de la visión de largo plazo. Establecer objetivos financieros y un plan de acción a 5 años para la EIF. • Incorporar los ODS en el proceso presupuestario nacional para mejorar las conexiones entre la planificación del desarrollo y la asignación presupuestaria del Presupuesto General de la Nación (PGN). • Analizar la conveniencia de modificar el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) como columna integral de la gestión presupuestal para integrar un clasificador ODS.
Políticas para mejorar la eficiencia y eficacia de las finanzas públicas	• Un plan a mediano plazo para eliminar las fuentes conocidas de ineficiencia de las finanzas públicas (de focalización y asignación presupuestaria). • Un plan a mediano plazo con medidas eficaces para mejorar la gobernanza económica y reducir significativamente la incidencia de la corrupción. • Acciones eficaces para mejorar la calidad y la transparencia del sistema de contratación pública.
Políticas para gestionar flujos individuales	• Introducir una estrategia de largo plazo para la reforma de los ingresos públicos (reformas tributarias graduales orientadas por los ODS, reducir la economía informal, combatir la evasión, la elusión y la economía ilícita). • Un plan a corto plazo para racionalizar el uso de los gastos tributarios (revisar el costo-beneficio de los diversos regímenes de privilegios y exoneración tributaria). • Una estrategia a largo plazo para gestionar la deuda pública (bonos temáticos ODS para reducir costos y re-perfilar la deuda, explorar DNS o recompras). • Programar la nueva estrategia de gestión de la AOD (Estrategia Nacional de Cooperación Internacional – ENCI) dando prioridad al uso de AOD para el desarrollo de la capacidad de movilización de recursos internos, los efectos multiplicadores de la ayuda, los mecanismos de financiación mixta.

Fuente: DFA-Colombia

87. **En materia del espacio de colaboración público-privado, este DFA también identificó buenas oportunidades para que las intervenciones extiendan el impacto en el desarrollo.** El DFA identificó oportunidades para mejorar el entorno de políticas, fortalecer los incentivos y profundizar la colaboración público-privada para lograr este objetivo. Las principales áreas de trabajo identificadas se orientan a: la consolidación del uso de mecanismos de financiación innovadores (financiación mixta, financiación basada en resultados e inversión de impacto), y del liderazgo en el uso eficaz de las APPs para el desarrollo de la infraestructura. También, se encontraron oportunidades para avanzar en este espacio con el fin de ampliar el volumen del financiamiento climático privado. Además de las recomendaciones que se presentan a continuación, este documento explora en mayor detalle en el capítulo 5 las posibilidades de financiamiento de ODS a través de mecanismos de financiamiento innovador específicos.

Recuadro 5. Un resumen de las medidas recomendadas para el Espacio Público-Privado

Iniciar y extender el uso de mecanismos financieros innovadores	• Desarrollar e implementar una política de financiamiento mixto para apalancar el capital comercial privado para los objetivos del Plan Operativo de la VC 2050. • Nuevos instrumentos financieros para aumentar la participación de los inversores institucionales privados (AFPs, seguros) para financiar los ODS. • Desarrollar "ecosistemas" apropiados de políticas para atraer inversiones de impacto y enfoques innovadores para la inversión en los ODS. • Desarrollar APPDs para cofinanciar y aprovechar los recursos para proyectos prioritarios con el sector sin fines de lucro. • Probar mecanismos innovadores para recaudar fondos con la diáspora (como los bonos de la diáspora de los ODS) para las áreas de inversión de los ODS.
Las APP se utilizan de manera efectiva para abordar las limitaciones de desarrollo de infraestructura	• Completar las mejoras en el marco institucional para estimular el uso de APPs, proporcionando una mayor certidumbre a todas las partes. • Capitalizar y fortalecer el trabajo de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), ampliando el rango de intervención a otras áreas. Analizar posibilidades de atraer más fuentes para financiar las APPs. • Continuar mejorando la transparencia y la rendición de cuentas para las operaciones de APP, desarrollando y publicando evaluaciones de costo beneficio y de impacto de los programas de gran escala de APPs (infraestructura 3G y 4G).
Se aumenta el volumen y la orientación del financiamiento climático	• Desarrollar un plan de mediano y largo plazo para consolidar las políticas de financiamiento climático. • Diversificación de instrumentos financieros para las inversiones orientadas por el cambio climático, focalizando el uso de *blended finance* en este campo. • Capitalizar y diversificar el trabajo de la FDN, ampliando el rango de intervención para acelerar la inversión climática público/privada. • Avanzar para mejorar la idoneidad en la formulación de proyectos públicos elegibles para inversión privada en las estrategias de adaptación y mitigación. • Desarrollar formas de profundizar en el financiamiento climático a partir de una visión territorial y sectorial.

88. **Para mejorar la inversión y el financiamiento privado, es vital fortalecer un entorno propicio para el desarrollo del sector privado es prioritaria y exige intervenciones sostenidas a corto, mediano y largo plazo.** La expansión del sector privado será una de las mejores contribuciones al desarrollo sostenible en Colombia. La resolución de algunas de las limitaciones identificadas no requiere inversiones significativas y se pueden lograr rápidamente ya que están relacionadas con reformas del sistema legal y regulatorio. Pero, para resolver otros factores limitantes, se requerirán de inversiones significativas para las que el Gobierno se beneficiará del enfoque de financiamiento estratégico e integrado en el espacio público-privado, abordado anteriormente. Un enfoque a más largo plazo es necesario para mejorar los resultados de algunas políticas clave (p.ej., las habilidades de la fuerza laboral, la reforma laboral y las políticas de innovación).

89. **Las oportunidades para mejorar la gestión de los flujos financieros privados individuales analizados son sustanciales.** El DFA analizó los siguientes flujos: (i) financiamiento privado, (ii) inclusión financiera y financiamiento de MIPYMEs (iii) inversión privada doméstica y externa, (iv) financiamiento ambiental del cambio climático, (v) asociaciones público-privadas, (vi) economía de la diáspora y remesas personales y, (vii) filantropía privada y financiamiento de OSCs. Las recomendaciones para fortalecer el rol del sector privado se sintetizan a continuación:

Recuadro 6. Resumen de las principales medidas recomendadas para el Espacio Privado

Políticas para consolidar el entorno propicio para el Desarrollo del Sector Privado (DSP)	• Enfocar acciones a corto plazo para abordar reformas legales y regulatorias (burocracia, cumplimiento de contratos, etc.). • Un plan a mediano plazo para abordar los principales factores limitantes para el desarrollo del sector privado (infraestructura, energía, ajustar la carga impositiva). • Un plan para mejorar la competitividad, eliminar las distorsiones creadas por los sistemas de incentivos y reducir la concentración empresarial. • Establecer metas y responsabilidades claras para mejorar los resultados de políticas (desarrollo del capital humano, la innovación, y el desempeño del mercado laboral) que tienen que conseguir resultados a mediano y largo plazo
Políticas para gestionar flujos individuales	• Un plan para aumentar la profundidad del sistema de financiamiento privado y la alineación de las inversiones de AFPs, FICs y los FCP con los ODS. • Una estrategia para consolidar las acciones a medio plazo para mejorar la inclusión financiera y los beneficios sociales del financiamiento digital para las MIPYME. • Una nueva estrategia para mejorar significativamente la IED en las próximas dos décadas con acciones de impacto de mediano plazo. • Proporcionar un marco de políticas adecuado para mejorar las condiciones para la Filantropía Privada y el Financiamiento de las OSC.

90. **Desde la evaluación de financiamiento para el desarrollo (DFA), se propone que el desarrollo de un INFF haga uso de algunos instrumentos nuevos en la gestión de las finanzas para el desarrollo.** Un nuevo marco estratégico de largo plazo deberá hacer uso de algunos elementos clave que para el caso de Colombia son nuevos:

    - **Planificación Estratégica para el Desarrollo**. Un marco integrado de planificación a largo plazo (por ejemplo a 2050), pero con un Plan de Implementación con un horizonte operativo claro de mediano plazo (2030 o 2035 como máximo). Idealmente, este instrumento debería estar costeado, con estimaciones de las inversiones públicas y privadas necesarias para su realización.
    - **Una estrategia integrada de financiamiento**. Este instrumento debe diseñarse para dar factibilidad al plan operativo de mediano plazo, resolviendo brechas futuras, combinando un uso innovador y el desarrollo programado de varias fuentes domésticas y externas de naturaleza pública o privada.
    - **Plan de Implementación de la Estrategia Integrada de Financiamiento**. Un plan de acción que sincronice su plazo de ejecución con la duración de un período de gobierno. Este plan permitirá a cada administración ordenar el trabajo coordinado que debe ejecutarse. Los resultados de la implementación de este plan serían insumos básicos para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

91. El documento completo del DFA con sus detalles está disponible a solicitud, y se espera que su primera versión sirva como insumo en conversaciones con el gobierno nacional en 2023 en torno al Financiamiento para el Desarrollo.

2.6. ¿A dónde llegaremos al ritmo de financiamiento actual? prospectiva de los ODS.

92. **Para abordar las necesidades de financiamiento de los ODS en Colombia, es necesario estimar los tiempos necesarios para alcanzar los ODS al ritmo actual.** Este es precisamente el objetivo de la metodología "Inferencia de Prioridades de Política (IPP)" que fue desarrollada por investigadores del Instituto

Alan Turing y del CIDE para el caso de Bogotá y a nivel Nacional, como parte de la implementación de INFF-Colombia.

93. **La metodología de *Inferencia de Prioridades de Política* (IPP), permite realizar análisis prospectivos sobre la factibilidad de la Agenda 2030 en el país**. En particular, los ejercicios de simulación que se presentan estudian el impacto que el presupuesto (vinculado a ODS) tiene sobre la posibilidad de alcanzar, en tiempo y forma, las metas de la Agenda 2030.

94. **Herramientas analíticas como IPP robustecen el ejercicio de planeación de políticas públicas**, apoyando con evidencia empírica los efectos de continuar el financiamiento actual de políticas y programas escogidos. De igual forma, su relevancia se acrecienta por la necesidad de acelerar acciones de política encaminadas a reforzar el camino trazado por los ODS, metas, e interdependencias, en un contexto postpandemia.

95. **Esta sección se basa en el reporte "*El Presupuesto Público Nacional y los ODS en Colombia. Un Análisis de la Agenda 2030 desde la Metodología de Inferencia de Prioridades de Política (IPP)*"[16]**. La metodología hace uso de un modelo computacional basado en agentes. Desde el punto de vista teórico, el modelo describe el problema de presupuestación que existe entre la autoridad central, que distribuye los recursos públicos, y los distintos servidores públicos, que tienen el mandato de usarlos con el fin de mejorar el desempeño de los indicadores. En esta formulación, se plantea que los objetivos de los funcionarios públicos a nivel sectorial no siempre coinciden en la práctica con las prioridades de la autoridad central, lo que da lugar a un problema de economía política, al dispendio de recursos, y a la necesidad de implementar mecanismos que procuren la buena gobernanza para el logro de los resultados de desarrollo esperados por el país a través de los documentos de planeación de política pública. En este sentido, IPP realiza un análisis de coherencia entre las metas de desarrollo y los presupuestos efectivamente asignados para alcanzarlas.

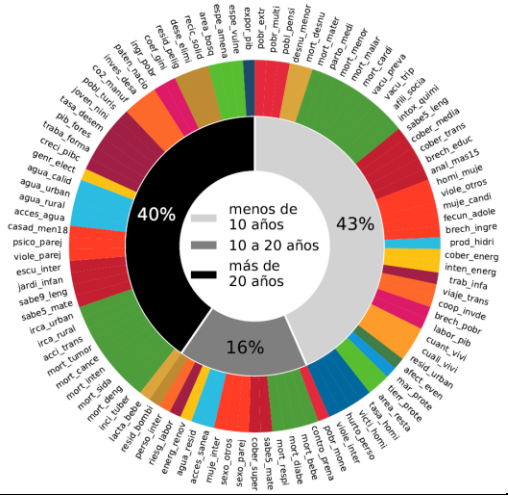
96. **El modelo supone que la propensión a gastar en programas específicos, por parte de la autoridad, se establece en función de inercias, del buen o mal uso que históricamente se les da a los recursos asignados, y de un componente aleatorio o no explicado**. Adicionalmente, el modelo dispone de dos elementos macroeconómicos: una red de interdependencias entre los indicadores ODS, que dan origen a efectos de derrama (i.e., impactos sinérgicos o contrapuestos), y un sistema de ecuaciones en diferencia que describen la dinámica estocástica de los distintos indicadores.

97. **Usando la historia presupuestal de Colombia a nivel de rubro, su vínculo con los ODS (a través del etiquetado realizado por INFF-Colombia), y la posibilidad de mejoras o crisis en algunos indicadores, así como la red de interdependencias entre ODS, se pronosticó (mediante modelo econométrico bayesiano, no lineal) el avance en indicadores al ritmo de financiamiento actual, encontrando que solamente 43% de los indicadores ODS alcanzarían las metas trazadas en 2018 para 2030.** El gráfico 11 muestra los tiempos en que distintos indicadores convergen a las metas definidas (en 2018 por el propio Gobierno de Colombia) para 2030. El anillo externo presenta las abreviaturas que identifican a los indicadores; el anillo intermedio indica el color del ODS asociado; el anillo interior hace referencia al porcentaje de indicadores que alcanzan la meta en menos de 10 años, entre 10 y 20 años, o bien a que dicha convergencia no ocurre o si acaso se da en más de 20 años. El resultado más relevante de este análisis es que el 40% de los indicadores ODS exhiben problemas para alcanzar las metas establecidas antes del 2040 es decir, incumpliendo la Agenda 2030. Un 43% de indicadores sí pueden hacerlo en la siguiente década. Por lo tanto, el 16 % restante alcanza sus metas entre 10 y 20 años. En el anillo de colores se aprecia que ninguno de los indicadores del ODS 12 alcanza sus metas en 2030 y solo uno de ellos entre 10 y 20 años. Llama también la

[16] Este reporte hizo parte de los productos de INFF-Colombia y fue realizado por los consultores externos Gonzalo Castañeda del CIDE y Omar Guerrero del Instituto Alan Turing, para PNUD-Colombia.

atención que tan solo dos indicadores del ODS 8 alcanzan sus metas en 20 años o menos a pesar de su gran representatividad en la muestra.

Gráfico 9. Tiempos de convergencia para indicadores seleccionados de ODS



- *Solamente 43% de los indicadores ODS alcanzarían sus metas a 2030.*
- *Otro 16% de indicadores alcanzarían las metas establecidas pero por fuera de los tiempos establecidos para la Agenda 2030*
- *Un 40% de los indicadores ODS medidos no alcanzarían sus metas, debido a:*
  - *(a.) Problemas de última milla;*
  - *(b.) Necesidad de mayor recursos para acelerar logro de resultados; o*
  - *(c.) Se requiere revisar el diseño y/o implementación de los programas presupuestales asociados.*

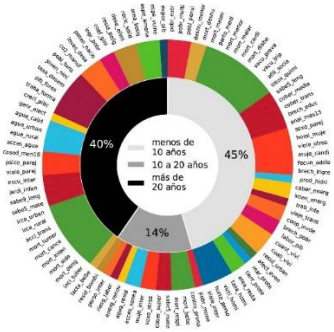
Fuente: Castañeda y Guerrero (2021), para INFF-Colombia.

98. **Una vez estimados los tiempos de convergencia, se procedió a estimar la sensibilidad de los indicadores al presupuesto.** Es decir, qué tanto se aceleraría el avance de los distintos indicadores ODS ante aumentos presupuestales. Las simulaciones realizadas sugirieron que no todos los indicadores responden a los incrementos en el presupuesto. Este resultado demostraría que la falta de sensibilidad puede deberse a cuellos de botella que impiden a los distintos indicadores alcanzar sus metas en 2030 o en 2040. En particular, se aumentó artificialmente el presupuesto en un 20 % (a nivel real) con respecto al promedio histórico. Los resultados del ejercicio se presentan en el panel A de la gráfica 12, y demuestran que incluso con mayor presupuesto para el gobierno es poco el efecto sobre el logro de los ODS. Específicamente, el porcentaje de indicadores ODS que logran sus objetivos a 2030 pasa de 43% (gráfico 11) a 45% (panel A, gráfico 12).

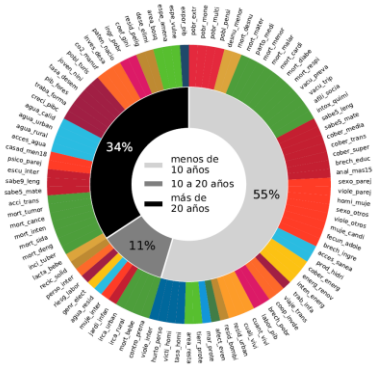
99. **Al observar el panel (a) del gráfico 12, se puede evidenciar que aumentos drásticos en el presupuesto general no logran modificar de manera significativa el número de indicadores que pueden alcanzar sus metas en 2030.**

Gráfico 10. Cambios en los tiempos de convergencia ante aumentos presupuestales

Panel A. Logro de ODS con aumento simulado de presupuesto del 20% en términos reales.



Panel B. Optimización sin aumento en recursos.



Fuente: Castañeda y Guerrero (2021), para INFF-Colombia.

100. **Posteriormente, mediante nuevas simulaciones, se explora el efecto de reasignaciones de gasto** entre indicadores ODS, para lo cual se toma en cuenta el nivel de sensibilidad de los indicadores ante aumentos o caídas pero a nivel de indicadores (no de la bolsa general de recursos). **Con este propósito de determinar si la reasignación es más eficiente que el aumento generalizado de recursos, se llevó a cabo un ejercicio de reasignación presupuestal, en el cual se le retira presupuesto a indicadores ODS que no responden (en logro) a subidas o bajadas de presupuesto, y se resigna a indicadores sensibles (que sí responden a aumentos en presupuesto)**. Esta simulación busca identificar si los indicadores sensibles pueden definirse como aceleradores del desarrollo, en la medida en que su mayor participación presupuestal les permite, vía efectos directos e indirectos (derramas positivas), incrementar la factibilidad de la Agenda 2030.

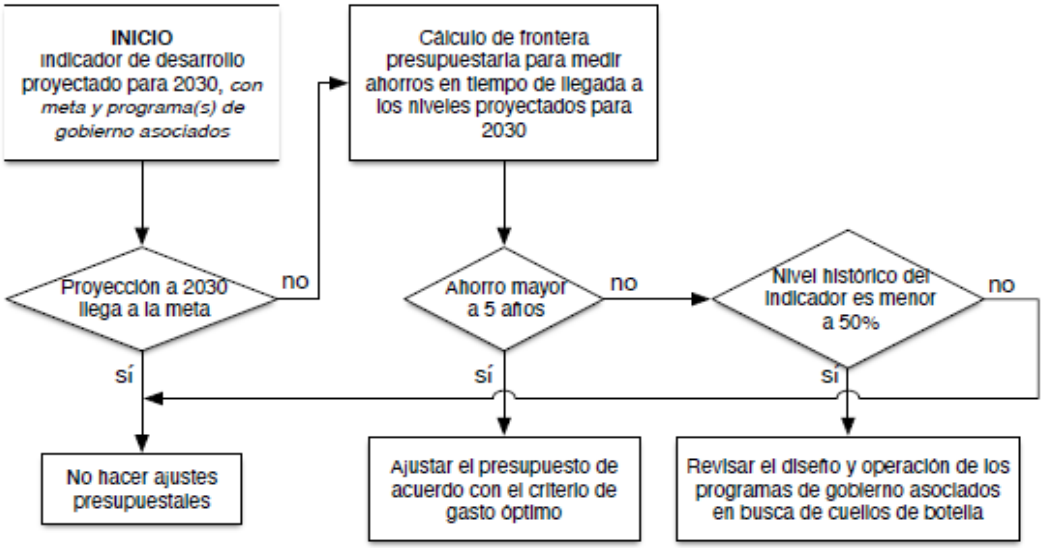
101. **Para efectuar esta simulación de reasignación presupuestal, se toma el 10 % del presupuesto de 2020** que se asignó a cada uno los 38 targets que están asociados a los indicadores que son insensibles al gasto. Posteriormente, estos recursos se distribuyen de manera uniforme entre todos los targets con indicadores sensibles con la intención de estimular su dinámica y la de indicadores vinculados a través de las derramas positivas.

102. **En el panel B de la gráfica 12, se muestran los resultados de las simulaciones prospectivas contrafactuales, en las que el presupuesto proyectado a 2040 se reasigna bajo el criterio arriba referido.** Llama la atención que el porcentaje de indicadores que alcanzan sus metas en 2030 o antes pasa del 43 %, con el presupuesto del escenario base, al 54 % con el presupuesto reasignado a favor de los indicadores que son sensibles al gasto. Por su parte, el número de indicadores que presentan dificultades estructurales para alcanzar sus metas se reduce a una tercera parte del total. Cabe resaltar que en este escenario alternativo no se requiere incrementar el presupuesto en términos reales con respecto al promedio anual histórico, sino reasignarlo de una manera más eficiente.

103. **Con el conjunto de inferencias generadas con el modelo, es posible diseñar un planteamiento estratégico para la presupuestación de los ODS.** Este planteamiento se establece a partir de cuatro tipos de información: (i) la especificación del desempeño histórico de los indicadores; (ii) la detección de cuellos de botella mediante el análisis de fronteras presupuestarias; (iii) la identificación de la convergencia a las metas en el análisis de factibilidad temporal; y (iv) la especificación de cambios presupuestales a partir de las simulaciones de reasignación de recursos. La clasificación de los indicadores de desarrollo, a partir de los valores obtenidos en estos cuatro tipos de información, permite plantear las siguientes estrategias: (1) revisar el diseño y operación de los programas de gobierno asociados a los indicadores, (2) ajustar las asignaciones presupuestales de acuerdo con el criterio de sensibilidad del gasto, y (3) mantener el presupuesto, en términos reales, en el nivel que se presenta en el escenario base.

104. **Para describir esta serie de lineamientos de política bajo IPP, el siguiente gráfico provee un diagrama de flujo que permite establecer la ruta que cada indicador –y sus programas vinculados– transita para ser clasificado dentro de la propuesta que plantea.** El proceso inicia cuando los funcionarios públicos, encargados de implementar IPP (i.e., analistas de planeación y presupuesto), determinan cuales son los programas de gobierno que inciden de manera directa en los indicadores instrumentales. Si un indicador, de acuerdo con los resultados del modelo, logra llegar a su meta antes de 2030 en el escenario base, entonces la recomendación es no realizar ajustes presupuestales con respecto al promedio anual histórico de la meta ODS asociada. En caso de que no se produzca la convergencia, se abren tres rutas adicionales, en las cuales es necesario revisar los meses de ahorro en el análisis de fronteras presupuestarias.

105. *Gráfico 11. Diagrama para la toma de decisiones informada por IPP*



Nota: Los umbrales de '5 años' y '50%' son definidos de manera subjetiva, por lo que podrían modificarse estos valores con el propósito de definir áreas de conflicto en cuanto a los lineamientos a seguir y, de esta manera, explorar con más detalles las opciones disponibles. Fuente: Castañeda y Guerrero (2021), para INFF-Colombia.

106. **La primera ruta corresponde a un escenario en el que los factores estructurales no son restrictivos** (i.e., se producen ahorros mayores a 60 meses en la frontera presupuestaria), en cuyo caso, lo deseable es ajustar el presupuesto a partir del criterio de sensibilidad.

107. **En las otras dos rutas los ahorros son limitados** (i.e., menores a 5 años), por lo que es necesario determinar el desempeño histórico del indicador. La segunda ruta corresponde al caso en que el desempeño es relativamente bueno (i.e., mayor al 50 %), por lo que no es necesarios realizar cambios con respecto al presupuesto histórico. Por último, en la tercera ruta, el desempeño es relativamente pobre, y como en esta trayectoria sí existen cuellos de botella, entonces lo recomendable es revisar el diseño y la operación de los programas asociados.

108. **Una revisión exhaustiva de estos programas permite, entre otras cosas, detectar la posibilidad de que existan desvíos de recursos, lo que de entrada hace que este tipo de análisis sea conveniente.** No obstante, este problema no es lo que IPP define como un cuello de botella estructural. Mas bien estos cuellos tienen que ver con la incapacidad del programa, en cuestión, para lograr impactos sustantivos en los indicadores. Una vez descartadas las dificultades asociadas a la falta de recursos y al dispendio, el problema puede deberse a una mala implementación o a un diseño erróneo. Ejemplo de un mal diseño serían los incentivos económicos inadecuados, la falta de estímulos conducentes a la acción colectiva, conflictos con otros programas, su pobre adaptación al contexto social o geográfico en donde se aplica, entre otros. Cabe enfatizar que el modelo tiene el potencial para identificar restricciones estructurales que impiden que el presupuesto incida en el desempeño de los indicadores, pero no tiene los atributos necesarios para descubrir problemas específicos en el funcionamiento de los programas.

109. **En la siguiente Tabla, se presentan los 'indicadores trazadores' que el Gobierno de Colombia identifica en el Documento CONPES 3918 como prioritarios para el seguimiento de las estrategias relacionadas a los ODS.** De esta tabla, y de acuerdo con las simulaciones de IPP, se desprenden los siguientes resultados: 11 de las 16 'indicadores trazadores' alcanzan sus metas en 2030 con las proyecciones

del presupuesto histórico; 11 indicadores presentan un desempeño histórico limitado (i.e., promedio menor a 50); y 4 indicadores son sensibles al gasto (i.e., meses de ahorro mayor a 60). Asimismo, como parte de los lineamientos de política de IPP, se sugiere revisar los programas asociados a 4 indicadores, y ajustar el presupuesto al alza en otro indicador. En conclusión, puede afirmarse que una gran parte de los 'indicadores trazadores' podrán alcanzar sus metas con el perfil presupuestal establecido, pero también que varios de ellos requieren que los programas asociados sean evaluados en su operación y diseño.

Tabla 12. Estrategias de Política para algunos indicadores seleccionados

ODS y target	Indicador	Alcanza meta	Meses de ahorro	Promedio histórico	Estrategia
1.2	Índice de la Pobreza Multidimensional	sí	39	43.7	Sin ajustes
2.2	Tasa de mortalidad por desnutrición en menores	sí	66	64.3	
3.1	Tasa de mortalidad materna	sí	54	52.5	
5.a	Brecha de ingreso entre hombres y mujeres	sí	51	39.4	
7.1	Cobertura de energía eléctrica	sí	33	57.5	
10.2	Brecha de pobreza extrema urbano-rural	sí	78	38.3	
11.1	Hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda	sí	27	58.2	
13.1	Tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes	sí	69	63.1	
14.5	Miles de hectáreas de áreas marinas protegidas	sí	87	43.9	
15.1	Miles de hectáreas de áreas protegidas	sí	30	25.1	
16.1	Tasa de homicidio	sí	51	45.7	
8.3	Tasa de formalidad laboral	no	72	26.1	Ajustar
4.3	Cobertura en educación superior	no	27	28.4	Rediseñar programas
6.1	Acceso a agua potable	no	51	31.9	
9.c	Porcentaje de personas que usan Internet	no	21	26.5	
12.5	Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos	no	30	13.2	

Notas: Los 'indicadores trazadores' de los ODS 5, 9, y 13 no están disponible en la base de datos, por no tener el número suficiente de observaciones, por lo que se sustituyeron por indicadores similares. Por su parte, el indicador del ODS 10 también se sustituyó, pero en este caso porque el Coeficiente de Gini se considera como colateral en el análisis de IPP y, por ende, no se le asignan recursos presupuestales de manera directa.

Fuente: Castañeda y Guerrero (2021), para INFF-Colombia.

2.7. Arquitectura para la inversión con enfoque de género para la equidad de las mujeres[17].

110. Desde hace más de dos décadas, las políticas de género para la equidad de las mujeres han venido tomando importancia en la agenda pública en Colombia. La necesidad de generar instrumentos que apoyen la implementación y articulación de políticas, programas e iniciativas con enfoque de género se ha venido surtiendo junto con espacios y herramientas que propenden por la armonización no solo de las iniciativas, sino de los presupuestos e inversiones identificadas. Todo esto marca un punto de partida en la planificación y presupuestación con enfoque de género en Colombia.

111. Bajo esta dinámica, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también se convierte en un aspecto clave para canalizar los esfuerzos de identificación de flujos de inversión con enfoque de género para la igualdad de las mujeres. Lo anterior, pone de manifiesto una dificultad transversal para el cumplimiento de los ODS, incluido el ODS 5: Igualdad de género, y es el asociado con su financiación, ya que

[17] Sección elaborada por la oficina de ONU-Mujeres en Colombia.

en la formulación de estos objetivos no se tiene certeza de los costos asociados al cumplimiento de las metas específicas, y al ser acciones de largo plazo, en el caso colombiano, aún no se cuenta con un estimativo de cifras concretas.

112. En América Latina y el Caribe se ha ratificado la agenda internacional en la consecución de la igualdad de género para las mujeres a través de los consensos regionales articulados en torno a la Plataforma de Acción de Beijing. Los planes de gobierno expresan el compromiso de los Estados con la igualdad de género y se evidencian en la transformación normativa que estructuran relaciones con la sociedad y la economía, las cuales suponen cambios culturales en los roles de las mujeres en la sociedad.

113. En particular para Colombia, la base normativa ha tenido avances significativos. La Constitución Política de Colombia establece como derecho fundamental en el artículo 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica." A partir de allí, el Estado ha trabajado en el fortalecimiento normativo en cuanto a la protección de derechos que erradiquen la violencia basada en género (Ley 1257 de 2008 y Ley 1719 de 2014) y la legislación que incentiva la participación de las mujeres en los escenarios de poder y toma de decisiones (Ley 581 de 2000). En cuanto a la igualdad de ingresos también se establecieron lineamientos (Ley 1496 de 2011) junto con la construcción de políticas para superar las brechas de inequidad (CONPES 161 de 2013 y 4080 de 2022), entre otros.

114. Actualmente, la inversión con enfoque de género para la equidad de las mujeres cuenta con múltiples actores, como es el sector público de los niveles nacional y territorial, el sector privado y los organismos multilaterales de cooperación. Si bien Colombia ha avanzado en la definición de fuentes, instrumentos y canales junto con la labor de robustecer un marco normativo que fortalece la financiación de inversiones para el cierre de brechas de género para la equidad de las mujeres, aún no es posible identificar un encadenamiento de componentes en una lógica asociada al ciclo de inversión: diagnóstico, planificación y presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación. Lo anterior, dificulta identificar la efectividad de la inversión y generar insumos en los procesos de planificación. Así mismo, no se evidencian avances que permitan establecer vínculos entre brechas de género y flujos de inversión para promover la prioridad de la igualdad de género en la inversión de los ODS, como punto de partida para encontrar una relación entre los avances a nivel nacional y el grado de cumplimiento de compromisos adquiridos a nivel internacional.

115. Entre las diferentes fuentes de inversión se destaca el Trazador presupuestal para la equidad de la mujer, como un instrumento generado desde el Gobierno nacional, y que se constituye en sí mismo y en los instrumentos normativos que lo reglamentan, como una herramienta que brinda información que permitiría definir lineamientos y aportar insumos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, no solo para el diseño de programas y proyectos, robusteciendo la oferta programática, sino modificando la oferta existente a partir de una análisis de los montos y porcentajes que se le asignan a cada sector comparados con su impacto.

116. Es así como, la identificación y análisis de la arquietectura para la financiación del enfoque de género para la equidad de las mujeres evidencia dos necesidades. La primera, de articulación entre las diferentes fuentes de financiación no solo si su origen es público, privado o de cooperación sino también desde el nivel nacional o territorial (departamentos y municipios) para poder generar sinergias entre los diferentes actores que tienen competencia en propender por el cierre de brechas en materia de equidad de género para las mujeres en Colombia. Y la segunda, es construir con urgencia una agenda de trabajo público privada que pueda armonizar las inversiones con enfoque de género en Colombia no solo como un ejercicio en torno a la

equidad social sino a la sostenibilidad, a la atención de necesidades de manera diferencial y por ende, al desarrollo sostenible orientado a trazar acciones afirmativas para las mujeres como un enclave de un modelo de desarrollo económico, social y cultural.

BRECHAS DE GÉNERO EN COLOMBIA

117. Los ejercicios de planificación con perspectiva de mediano y largo plazo, como los son las políticas públicas, buscan transformar realidades sociales, a través de procesos de concertación entre los actores públicos, privados, sociedad civil, academia, entre otros grupos de interés. Es así que, la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres en Colombia establece el concepto de equidad, desde un enfoque de igualdad, no discriminación y diversidad, y orientado por las diferencias, lo que no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que el Estado debe garantizar el acceso, goce y ejercicio en igualdad de oportunidades y capacidades para unos y otras, bajo objetivos y premisas como el goce efectivo de derechos considerando las condiciones particulares de hombres y mujeres.

118. Partiendo de este marco de referencia, se busca aportar insumos que permitan mejorar la planificación de la inversión, y así contribuir a acelerar al cierre de brechas, por lo cual se hace necesario una mayor comprensión de las condiciones y brechas de género en Colombia.

119. El año 2020, sin duda, es un hito en la historia reciente de la humanidad. La epidemia de Covid-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. En términos económicos, la pandemia por Covid-19 generó una caída en la producción de diferentes sectores productivos y con ello la disminución del consumo privado y la pérdida de empleos.

120. Colombia presentó una disminución en la tasa global de participación y en la tasa de ocupación, tanto para hombres como para mujeres, y de manera consecuente, se presentó un aumento en la tasa de desempleo, este aumento fue de 4,7 puntos porcentuales (p.p.) en los hombres y de 7 p.p. en las mujeres. Sobre el desempleo en las mujeres, es fundamental tener en cuenta que es una situación que no se tradujo necesariamente en que no estuviesen ocupadas, sino que, en los años de pandemia, implicó un aumento de las labores de cuidado como el mayor acompañamiento a las niñas y los niños en el aprendizaje desde casa, cuidado de familiares, tareas domésticas, entre otros. Todo esto último considerando que una de las brechas de mayor impacto en la falta de acceso a las mujeres al mercado laboral y a la oferta educativa deriva del tiempo dedicado a estas labores de cuidado no remuneradas.

121. Con respecto a la tasa de informalidad laboral, es importante resaltar que, al contrario de los indicadores mencionados anteriormente, donde la tendencia de aumento o reducción es igual tanto para hombres como para mujeres, se presentó un aumento en la tasa de informalidad en los hombres, pero una reducción de esta tasa en las mujeres. Esta situación se puede deber a que la pandemia afectó principalmente a aquellas mujeres que se encontraban ocupadas en actividades que requerían una baja cualificación y que, en la mayoría de casos, marcadas por la informalidad, sumado a actividades de cuidado, ocasionaron la disminución de la participación de este grupo de mujeres en el mercado de trabajo, jalonando de esta manera las tasas de informalidad a la baja.

122. Con respecto a la brecha salarial se observa una disminución de 7,1 p.p. entre los años 2019 y 2020. Lo que resulta coherente con lo mencionado previamente y es el hecho de que los efectos de la pandemia tuvieron un mayor efecto, en términos de inclusión laboral, en mujeres en ocupaciones caracterizadas por la

informalidad y precariedad laboral. En relación con el desarrollo empresarial formal, si bien se observa una tasa baja, inferior al 1 % en el total de población ocupada que declara ser el patrón o empleador, donde adicionalmente cuenta con afiliación al sistema de seguridad social, se observa una brecha significativa entre mujeres y hombres, cercana a 50 p.p.

123. En términos de pobreza, tanto monetaria como multidimensional, éstas aumentaron, tanto para hombres como para mujeres en los años en estudio. Sin embargo, en términos de pobreza monetaria se observa que ha sido mayor para las mujeres que para los hombres, esto se evidencia con el índice de feminización de la pobreza monetaria, donde por cada 100 hombres pobres existen 104 mujeres pobres. Esta situación se explica, principalmente, por la reducción de ingresos laborales. Por su parte, los datos de pobreza multidimensional muestran un aumento generalizado entre los años 2019 y 2020, sin embargo, el índice de feminización de la pobreza multidimensional, muestra que, por cada 100 hombres pobres, existen en promedio 96 mujeres pobres.

124. Estas tendencias de las mediciones de pobreza se relacionan principalmente con las privaciones asociadas a la generación de ingresos, derivadas de las dinámicas del mercado de trabajo, especialmente el desempleo, la informalidad y las brechas salariales. Por su parte, los datos revelan que, en el año 2019, año previo a la pandemia, menos una tercera (32,4 %) parte de la población ocupada aporta a un fondo de pensiones que le garantice un ingreso mínimo en la vejez, situación que se deterioró en el año 2020, donde esta proporción decreció a 21,7 %, situación que se acentúa en las mujeres, ya que del total de personas que declaran realizar algún aporte, solo el 41 % corresponde a mujeres, en los dos años de referencia.

125. Por su parte, el acceso a activos presenta un balance positivo para las mujeres ya que tanto la titularidad de la vivienda, como las hectáreas formalizadas y adjudicadas, soportadas con hitos en materia normativa como la sentencia de la ruta individual de restitución de tierras, presentan aumentos para las mujeres, en mayor proporción a lo presentado en el caso de los hombres.

126. Con respecto a la inclusión financiera[18] se observa un aumento tanto en el acceso como en el uso de productos financieros, tanto para hombres como para mujeres; sin embargo, se observa una disminución en el acceso a productos de crédito por parte de las mujeres. Con respecto al acceso a crédito de fomento agropecuario se evidencia una ligera disminución para los hombres y un ligero aumento para las mujeres.

127. Al analizar lo relacionado con educación y acceso a nuevas tecnologías, se observa que, en promedio en el año 2019, los hombres tienen 8,1 años de escolaridad y las mujeres 8,5. En términos de educación, en los años de estudio, se presentó un aumento en el rezago escolar, tanto para hombres como para mujeres, acompañado por un aumento generalizado en la inasistencia escolar para jóvenes entre 18 y 23 años.

128. Si bien se observa una mayor cualificación de las mujeres frente a los hombres, al desagregar la matricula de mujeres en programas STEM[19] (ciencia, tecnología, ingeniería y matemática) se observa una gran brecha en las personas matriculadas en este tipo de programas, tanto de pregrado como de postgrado, solo una tercera parte, en promedio, corresponde a mujeres. Así mismo, pese a presentar un mejor desempeño en términos de formación de las mujeres, este desempeño contrasta con los indicadores de mercado laboral, donde predomina una menor participación, un mayor desempleo, una mayor informalidad y una menor remuneración.

[18] Fuente: Reporte de inclusión financiera: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera.
[19] Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – Ministerio de Educación Nacional.

129. En cuanto al acceso a tecnología (acceso y uso de internet, uso de computador y teléfono celular) se observan brechas a favor de las mujeres, es decir, se presenta un mayor acceso y uso en comparación con los hombres. Sin embargo, se evidencia un bajo uso de internet para realizar actividades educativas o laborales, tanto en mujeres como en hombres, lo que puede obedecer a brechas estructurales y la prevalencia del uso de la tecnología en actividades de ocio y no de formación.

130. En relación con indicadores asociados a violencias se presentaron disminuciones significativas en los indicadores analizados, tasa de violencia intrafamiliar[20] y tasa de presunta violencia sexual[21]. Sin embargo, estas cifras deben analizarse con cuidado ya que, según el informe de la Situación de los derechos humanos en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "aunque los registros de los hechos violentos hacia la mujer demuestran un considerable descenso, esto no se debe precisamente a la disminución de dichas prácticas, sino a las limitaciones para acceder a servicios de denuncia durante la crisis sanitaria" (Javeriana, 2021).

131. Según el Instituto Nacional de Salud (INS), durante los meses de aislamiento preventivo obligatorio, los casos de violencia de género e intrafamiliar se dispararon considerablemente con respecto a los casos de 2019 para la misma época. Estando cerca a los 50.000 casos, las cifras estimadas fueron superadas en alrededor de 10.000 casos. Aquí resaltan la violencia física y la violencia sexual como uno de los tipos de violencia de género de mayor incidencia durante el aislamiento. En términos de violencias es fundamental tener en cuenta que las mujeres violentadas en su circulo familiar se quedaron encerradas con sus agresores: "de los casos de violencia contra las mujeres donde el tipo de agresor es familiar, el 30,9 % de ellos son perpetrados por la pareja de la víctima" (INS, 2020).

132. A lo anterior, se debe añadir que los sistemas para denunciar no estaban preparados para prestar una atención de manera virtual, tal y como afirma el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (OMEG), mientras que hubo un porcentaje relativamente bajo de denuncias por violencia intrafamiliar donde la víctima es mujer, canales de orientación como la Línea Púrpura de Bogotá presentó un incremento del 136 % por denuncias de violencia de género. Por esta razón es posible atribuirles un subregistro a los casos de violencia de género a raíz de dos cuestiones fundamentales: i) la imposibilidad de movilidad de las mujeres hasta los puntos de denuncia; y ii) una incapacidad institucional de suplir la atención por canales de atención virtual (OMEG, 2021). Esta situación puede ser, así mismo, similar en ciudades como Valledupar, Ibagué, Barranquilla o Cúcuta donde, de acuerdo con informes analizados por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), se evidenció el efecto inverso que tuvo el confinamiento: pese a dar la sensación de seguridad, el hogar representa uno de los lugares más violentos para las mujeres en Colombia (Dejusticia, 2020).

133. Por su parte, los indicadores asociados a salud, y derechos sexuales y reproductivos muestran una mejoría en términos de la reducción en la tasa de fecundidad[22] en niñas y adolescentes entre los 10 y 14 años; así como una disminución de las barreras de acceso a servicios de salud. En el marco de esta temática, si bien se registró una disminución en la tasa de fecundidad en el rango de edad entre 10 y 14 años, en el rango de edad entre 15 a 19 años, en 2021 se ha registrado un aumento en la tasa. Buena parte de ello responde a lo que fue analizado por el informe "Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres" (CEPAL, 2020). Este informe encuentra una disminución en la atención y recursos destinados a estos derechos debido a la priorización de atención y prevención de propagación del virus del Covid-19 en un contexto generalizado de "debilidad de los sistemas de salud para

[20] Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.
[21] Ídem.
[22] Fuente: Estadísticas vitales – Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

responder adecuadamente a las necesidades de la población" (pág. 2), debido a la magnitud de la pandemia. Las barreras de acceso a servicios de salud, por tanto, responden en su mayoría a las dificultades de abastecimiento y personal dedicado a atender estos derechos, así como a la disminución de ingresos en salud pública destinados a la salud sexual y reproductiva.

134. Finalmente, la brecha en la participación en los escenarios de poder y toma de decisiones no presentó variaciones entre los años 2019 y 2020, lo que se explica, en buena parte, por la no realización de elecciones en cargos públicos en este periodo. El espacio donde las mujeres tienen mayor participación es en los cargos directivos del Estado (46 %), seguido por el Congreso (19,7 %), siendo muy baja en las alcaldías (12 %) y las gobernaciones (6,3 %).

135. De acuerdo con lo anterior, se observa que, aunque las mujeres tienen mayor capital humano en términos de educación, no existen escenarios que respondan a sus competencias ya que el mercado laboral no garantiza salarios proporcionales, ni empleos formales. Así mismo, es necesario continuar con los esfuerzos por promover la participación en programas de formación en las áreas STEM, así como, una mayor inclusión financiera, principalmente de las mujeres rurales, y una mayor participación en espacios de poder y toma de decisiones.

2.8. Diagnóstico del financiamiento de género desde el lente ODS

136. **La ventaja del ejercicio de alineación del PGN a ODS, realizado por INFF-Colombia es poder asociar presupuesto a todos los aspectos del desarrollo sostenible, a manera de sombrilla conceptual.** Dado que la Agenda 2030, los 17 ODS y sus 169 metas reflejan todos los aspectos del desarrollo sostenible, es un trabajo relativamente sencillo identificar cuáles metas ODS están relacionadas con temáticas transversales, tales como: la reducción de brechas de género, la protección de la niñez y la adolescencia, la lucha contra la desigualdad, el trabajo decente, la protección de la población adulta mayor, el fortalecimiento de comunidades étnicas, etc. Basta con identificar cuáles de las 169 metas ODS están relacionadas con una temática determinada, para filtrar los resultados del ejercicio general de alineación presupuestal a ODS y realizar cualquier tipo de análisis presupuestal focalizado a temáticas particulares.

137. **Siguiendo esta línea conceptual, los equipos del Programa INFF de ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD seleccionaron varios subconjuntos de metas ODS alineadas con diversas temáticas del desarrollo.** Entre estas temáticas transversales, se analizaron la reducción de brechas de género, la protección de la niñez y la adolescencia, el cambio climático y la sostenibilidad, el logro de la paz, y la lucha contra la desigualdad. Para construir este subconjunto de metas ODS, se definió un criterio de selección muy estricto, en el que cada meta ODS seleccionada debe estar directamente relacionada con alguna de las temáticas previamente mencionadas. Este criterio de selección se requiere debido a la multidimensionalidad de la metodología de alineación general. Dado que cada rubro fue alineado con una meta ODS principal y hasta cinco complementarias, si se escoge un subconjunto de metas ODS muy amplio para determinada temática transversal, el riesgo de incluir gastos no relacionados crece exponencialmente (riesgo de inclusión). En otras palabras, para este tipo de ejercicios es preferible tener latente el riesgo de excluir recursos con potencial alineación a la temática de interés, que el riesgo de incluir recursos que no tienen relación alguna.

138. **Siguiendo este criterio de selección estricto, los equipos de ONU-Mujeres y PNUD que implementan INFF-Colombia identificaron conjuntamente 23 metas ODS relacionadas con la reducción de la desigualdad de género y el empoderamiento de la mujer.** Las metas ODS seleccionadas se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 13. Metas ODS relacionadas con la protección de la niñez y la adolescencia

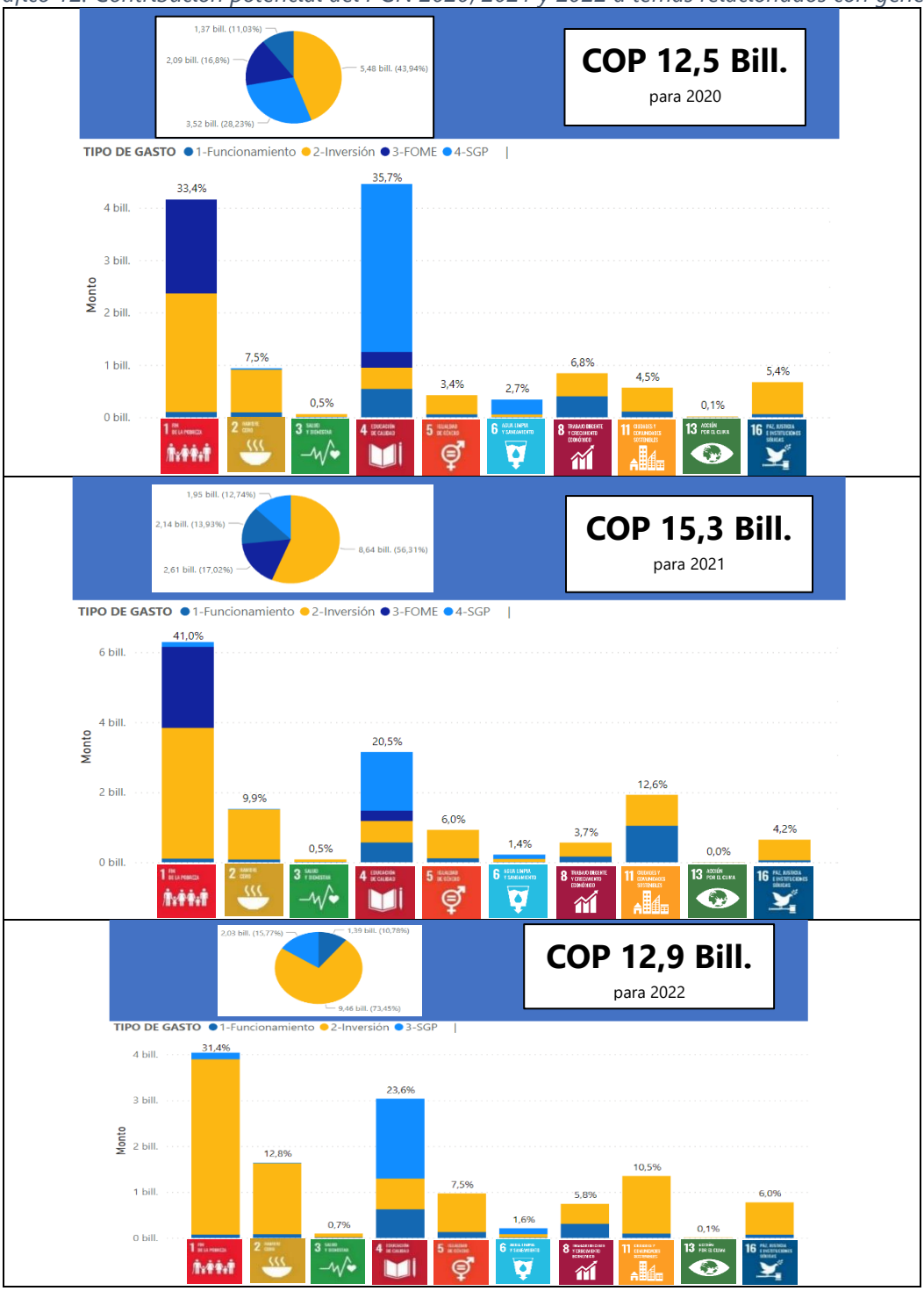
ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	1.2	De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales
	1.b.	Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza
	2.2	De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad
	2.3	De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas
	3.1	De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos
	4.5	De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad
	4.a	Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
 	5.1	Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo
	5.2	Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación
	5.3	Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina
	5.4	Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país
	5.5	Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
	5.6	Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
	5.a	Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales
	5.b	Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
	5.c	Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.
	6.2	De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
	8.5	De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
	8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	11.2	De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad
	11.7	De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
	13.b	Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.
	16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

139. **Como resultado de este proceso de filtrado de metas ODS relacionadas con género, se identificaron 247 líneas de gasto del PGN 2020, 419 del PGN 2021 y 418 del PGN 2022 que están alineadas potencialmente con la reducción de brechas de género y el empoderamiento de la mujer.** Una vez seleccionadas las 23 metas ODS que están directamente relacionadas con la reducción de brechas de género, se analizó el gasto del PGN para las vigencias 2020, 2021 y 2022 alineado con este subconjunto de metas ODS. Los resultados se presentan a continuación.

140. **Para el caso particular relacionado con la temática de género, se encontró que, para las tres vigencias analizadas, el gasto con potencial de fortalecer esta temática transversal desde el PGN estuvo alrededor de los COP 13 billones.** Los gastos más importantes son aquellos asociados a transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas para atender población vulnerable. Es importante destacar que el programa más importante de transferencias no condicionadas para atender la emergencia socioeconómica derivada de la pandemia se pagó a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), el cual se creó temporalmente como un rubro de funcionamiento para las vigencias 2020 y 2021. Por esta razón, el gasto de funcionamiento contribuye fuertemente a reducir las brechas de género en 2020 y 2021, pero el presupuesto de inversión vuelve a sobresalir para el 2022. Por otro lado, se identifican muy escasos recursos dirigidos a la reducción de brechas de género desde los ODS de Planeta.

Gráfico 12. Contribución potencial del PGN 2020, 2021 y 2022 a temas relacionados con género

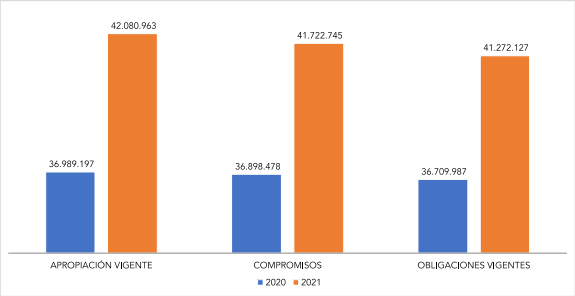


Fuente: PNUD – INFF Colombia, en colaboración con ONU-Mujeres para la selección de metas de interés.

2.9. Diagnóstico de los flujos de inversión pública nacional destinados a la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes.

141. El presupuesto estimado (apropiación vigente total) para la vigencia 2020 fue de $40.9 billones y $44.3 billones para 2021. Esto representa un incremento del 8% entre una vigencia y otra a precios corrientes.

Ilustración 14. Gasto total en niñez por vigencia. Colombia 2020 a 2021
(Cifras en millones de pesos)



Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Abril a mayo 2022.

142. Esta variación puede tener dos explicaciones: por un lado, la adición al presupuesto general de la nación llevada a cabo durante la vigencia 2021 con el fin reforzar el combate contra la pandemia del COVID 19 y sus secuelas, pudo haber implicado la asignación de recursos adicionales destinados a los niños, niñas y adolescentes. Por otro, el incremento en el número de proyectos que reportaron inversión en la niñez durante la vigencia 2021 respecto al 2020 (pasando de 72 a 77 proyectos de inversión) pudo significar un incremento de los recursos asignados con base únicamente en el reporte.

143. De estos recursos, para 2021 se presentó un nivel de compromisos del 99% y un nivel de obligaciones del 98%, lo cual significa que en términos generales la ejecución del gasto público en niñez para la vigencia 2021 se comportó de acuerdo con lo programado.

Tabla 2. Gasto total en niñez por vigencia. Colombia 2020 a 2021
(Cifras en millones de pesos)

VIGENCIA/ CONCEPTO	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISOS		OBLIGACIONES	
			VALOR	%	VALOR	%
2020	**41.096.358**	**40.993.630**	**40.597.322**	**99%**	**40.687.005**	**99%**
Funcionamiento	1.191.185	1.121.767	1.105.964	99%	1.101.439	98%
Inversión	10.254.271	10.220.961	9.840.455	96%	9.934.663	97%
Transferencias	29.650.902	29.650.902	29.650.902	100%	29.650.902	100%
2021	**44.171.072**	**44.326.321**	**43.987.087**	**99%**	**43.660.152**	**98%**
Funcionamiento	965.142	965.142	910.526	94%	897.659	93%
Inversión	12.228.946	12.384.196	12.099.577	98%	11.785.509	95%
Transferencias	30.976.984	30.976.984	30.976.984	100%	30.976.984	100%
TOTAL	**85.267.431**	**85.319.952**	**84.584.409**	**99%**	**84.347.157**	**99%**

Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

144. Dentro de la categoría de gastos de funcionamiento se hizo explícita la diferenciación entre los gastos puros de funcionamiento, es decir, gastos de nómina o personal, gastos generales y transferencias sin SGP, de aquellos correspondientes a transferencias del SGP, de manera particular a las correspondientes al reporte realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social en coherencia con la estimación e información remitida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) – anterior FOSYGA y a las transferencias realizadas por concepto de educación.

145. Durante los años de análisis 2020 a 2021 se presentó una reducción del 19% en la apropiación final en los gastos de funcionamiento destinados a la niñez.

146. Respecto al análisis sectorial, los sectores más significativos fueron inclusión social y reconciliación, que presentó un ligero aumento en los recursos obligados respecto a la vigencia 2020 (pasó de $611.254 MM a $638.106 MM) y educación que inició el reporte de gastos de funcionamiento a partir de la vigencia 2021 (pasó de $0 a $108.094 MM). En contraste, el sector Defensa, presentó una reducción significativa en los recursos obligados en niñez respecto al 2020 (pasó de $394.428 MM a $63.234 MM), lo cual se explica por la imposibilidad de la Policía Nacional de adelantar durante 2020 las jornadas de prevención, las cuales requieren de la presencialidad de los niños niñas y adolescentes. En ese orden de ideas, se constituyeron reservas presupuestales con los recursos destinados durante esta vigencia para ser ejecutados durante 2021, por consiguiente, la apropiación se redujo. Otros sectores que redujeron sus gastos de funcionamiento en niñez con respecto al 2020 fueron Cultura (pasó de $23.160 MM a $20.379 MM) e Interior (pasó de $90 MM a $73 MM).

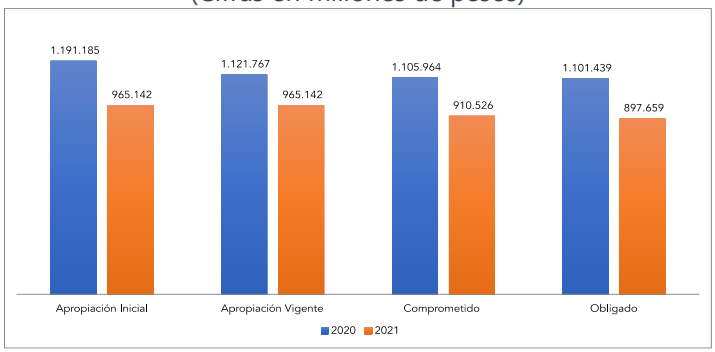
147. Se destaca el esfuerzo de sectores de gran importancia para la atención de la niñez como Justicia y Derecho (pasó de $2.132 MM a $3.604 MM), Presidencia de la República (pasó de $2.553 MM a $7.148 MM) que incrementaron sus recursos de funcionamiento entre una vigencia y otra. Relaciones, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Trabajo iniciaron reporte a partir de 2021.

148. Algunos sectores que reportaron información para el periodo 2020 no registraron datos para la vigencia 2021, estos son Ciencia, Tecnología e Innovación y Fiscalía, que en 2020 había remitido los datos relacionados con la atención a niños, niñas y adolescentes por parte de Medicina Legal. Otros sectores aún no definen partidas presupuestales de funcionamiento para niñez, tal es el caso del Sector Agricultura y Desarrollo Rural, rector de la política de seguridad alimentaria y nutricional; Vivienda Ciudad y Territorio, cuyos programas de vivienda de interés social y cobertura de agua potable y alcantarillado se esperaría formaran parte del gasto público destinado a la niñez.

149. Teniendo en cuenta que no todos los sectores y entidades que tienen acciones a favor de la niñez reportaron datos, el resultado obtenido sólo puede considerarse como una aproximación. Como lo ha definido la Mesa de Gasto Público Nacional en Niñez, en estos ejercicios no es posible llegar a un conteo exacto del monto del gasto público en niños, niñas y adolescentes. No obstante, se considera que el informe da una idea bastante acertada de la tendencia del gasto público en niñez para la toma de decisiones.

150. La siguiente gráfica muestra el comparativo de los recursos de funcionamiento obligados en niñez durante la vigencia 2021 para los sectores que reportaron información:

Ilustración 15. Gastos de funcionamiento en niñez. Colombia 2020 a 2021
(Cifras en millones de pesos)



Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

Tabla 3. Gastos de funcionamiento en niñez. Principales sectores. Recursos obligados. Colombia 2020 a 2021. (Cifras en millones de pesos)

SECTOR/ VIGENCIA	2020	2021
Inclusión Social y Reconciliación	611.254	638.106
Educación	-	108.094
Defensa y Policía	394.428	63.234
Fiscalía	67.579	53.698
Cultura	23.160	20.379
Presidencia de la República	2.553	7.148
Justicia y del Derecho	2.132	3.604
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	-	1.717
Trabajo	-	927
Relaciones Exteriores	-	358
Empleo Público	-	322
Interior	90	73
Ciencia, Tecnología e Innovación	242	-
Total	**1.101.439**	**897.659**

Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

151. El cumplimiento de este mandato obliga a crear los instrumentos de captura y definir las metodologías de registro y procesamiento de la información necesarias y suficientes que permitan evidenciar el compromiso del país en el avance progresivo del gasto público en niñez como instrumento de la garantía progresiva de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en el territorio colombiano, se espera poder avanzar en el desarrollo de un mecanismo de captura de los gastos de funcionamiento y de las asignaciones del Sistema General de Participaciones que facilite la periodicidad, confiabilidad y sostenibilidad de la información.

152. En ese orden de ideas desde la Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez se adelantan las gestiones necesarias para la construcción de la metodología para la inclusión de los gastos de funcionamiento y de las asignaciones del Sistema General de Participaciones en el aplicativo TRAZA del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TRANSFERENCIAS SGP

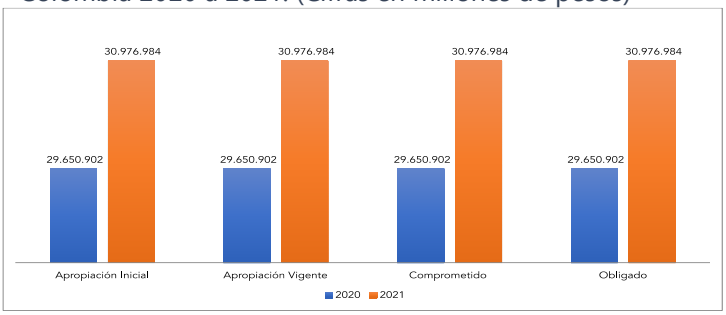
153. El manejo de las trasferencias de orden nacional a los entes territoriales que tienen como destino la población de niños, niñas y adolescentes, exhibe su propio marco normativo el cual crea a través de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política el Sistema General de Participaciones – SGP y que a través de la Ley 715 de 2001 determina que el 58,5% del total de los recursos del Sistema, una vez descontado el 4% para poblaciones y entidades específicas, deberán tener como destino el sistema público educativo en los "niveles preescolar, básico y medio" (art 5, Ley 715 de 1997), es decir servicios estatales para población que se encuentra en el rango de edad de 3 a 17 años, lo cual indica que la totalidad de estos recursos tienen como destino los niños, niñas y adolescentes.

154. Por su parte la asignación para el sector salud, propósito general, agua potable y saneamiento básico que representa el 41,5% restante del SGP una vez descontado el 4% de destinación para entidades y poblaciones específicas, no tiene una asignación específica para los niños y adolescentes, aunque por la naturaleza de los bienes y servicios que representan una proporción se ejecuta en dicha población.

155. De acuerdo con lo anterior para efectos de la estimación del gasto público en niñez se tuvo en cuenta el reporte realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social en coherencia con la estimación e información remitida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) – anterior FOSYGA y a las transferencias realizadas por concepto de educación.

156. Como resultado se ve un incremento en los recursos asignados por concepto de transferencias del SGP en salud y educación entre las vigencias 2020 y 2021, así:

Ilustración 16. Transferencias SGP Salud y Educación en Niñez. Colombia 2020 a 2021. (Cifras en millones de pesos)

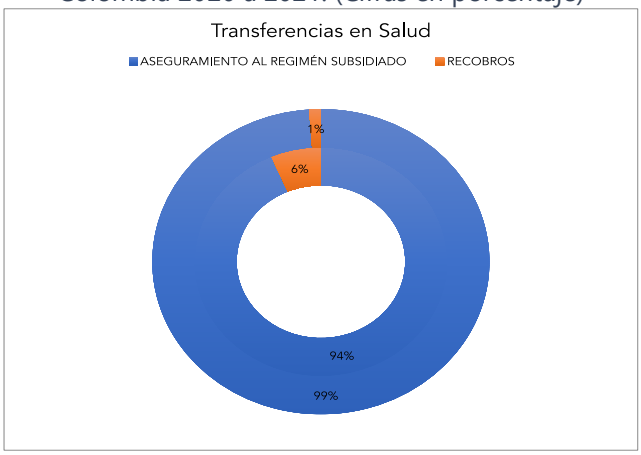


Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

157. Si bien se da un incremento en el total de las transferencias en el sector salud, se presentan cambios en la distribución porcentual entre los recursos asignados a niñez por concepto del aseguramiento al régimen subsidiado y recobros. Los recobros pasaron del 1% en la vigencia 2020 al 6% Een la vigencia 2021. La siguiente gráfica muestra esta relación, siendo el círculo externo el 2020 y el círculo interno lo correspondiente al 2021.

158.

Ilustración 17. Transferencias SGP Salud en niñez Colombia 2020 a 2021. (Cifras en porcentaje)



Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

159. Cabe recordar que el aseguramiento es la principal estrategia del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para lograr el acceso a la prestación de los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Beneficiosos servicios de salud POS. La Ley 1122 de 2007 define el aseguramiento como: la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario.

160. El artículo 157 de la Ley 100/93 establece la obligatoriedad para todos los habitantes del territorio nacional de afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a través de tres formas:

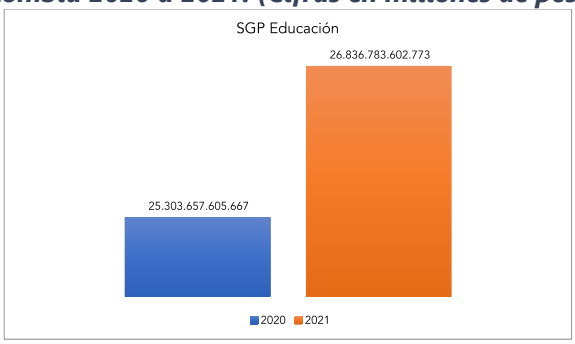
- Régimen contributivo: a este régimen, se afilian las personas que tiene capacidad de pago, estas son aquellas "personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago".
- Régimen subsidiado: a este régimen pertenece la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago identificada en los niveles 1 y 2 de la encuesta SISBEN, así como las poblaciones especiales que el Gobierno ha definido como prioritarias y que no se encuentren afiliadas al régimen contributivo o pertenezcan a un régimen especial o de excepción (población en condición de desplazamiento, comunidades indígenas, desmovilizada del conflicto, población infantil abandonada a cargo del ICBF, personas mayores en centros de protección, y ROM entre otras).
- Participantes vinculados: son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del Régimen Subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado a través de Subsidios a la Oferta.

161. Por su parte el recobro en salud es la Solicitud de reembolso, presentada por una Entidad Administradora de Planes de Beneficios, tendiente a obtener el reconocimiento y pago de los servicios médicos y/o los medicamentos no incluidos en el Plan obligatorio de Salud prestados a los afiliados y/o beneficiarios de dichas entidades, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente.

162. El cambio en la composición del gasto entre el aseguramiento al régimen subsidiado y el recobro daría a pensar varias hipótesis relacionadas con la situación en salud de los niños, las niñas y los adolescentes que deberán ser complementadas con análisis adicionales para llegar a conclusiones.

163. Las transferencias del SGP en educación se incrementaron de un periodo a otro. Las transferencias destinadas al Programa de Alimentación Escolar inversión a partir de 2021.

Ilustración 18. Transferencias SGP Educación en Niñez. Colombia 2020 a 2021. (Cifras en millones de pesos)



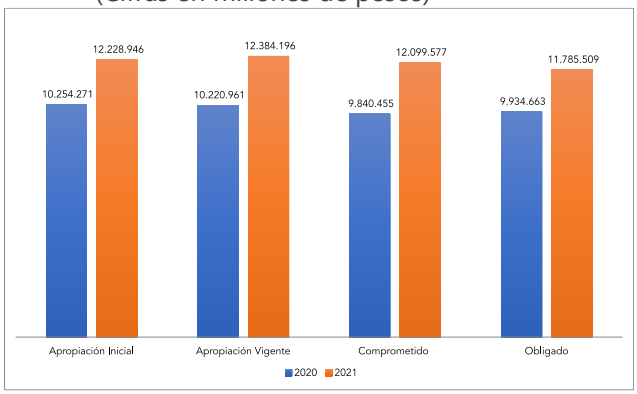
Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

GASTOS DE INVERSIÓN

164. La identificación de los gastos de inversión en niñez permite identificar los esfuerzos públicos en cada una de las líneas programáticas establecidas, avanzar hacia la consolidación de un presupuesto orientado a resultados con enfoque de niñez, propender por una correcta articulación entre planeación, presupuestación y ejecución del gasto, facilitar la toma de decisiones y garantizar una adecuada comprensión y análisis del presupuesto por parte de la ciudadanía.

165. En atención a lo anterior, se solicitó a las entidades del orden nacional el diligenciamiento de los recursos de apropiación inicial, vigente, compromisos y obligaciones correspondientes a los proyectos de inversión que de manera autónoma cada entidad identificó como orientados a la niñez, de acuerdo con sus competencias misionales y a la metodología de estimación del gasto previamente definida y socializada con cada una de ellas. La siguiente gráfica muestra los principales resultados:

Ilustración 19. Gastos de inversión en niñez. Colombia 2020 a 2021
(Cifras en millones de pesos)



Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

166. En términos corrientes, los recursos se incrementaron durante la vigencia 2021. Sin embargo, se redujo el porcentaje de recursos obligados respecto a la apropiación vigente, pasando de un 98% en 2020 a un 95% de recursos obligados respecto al total, esto quiere decir que hubo dificultades en la ejecución.

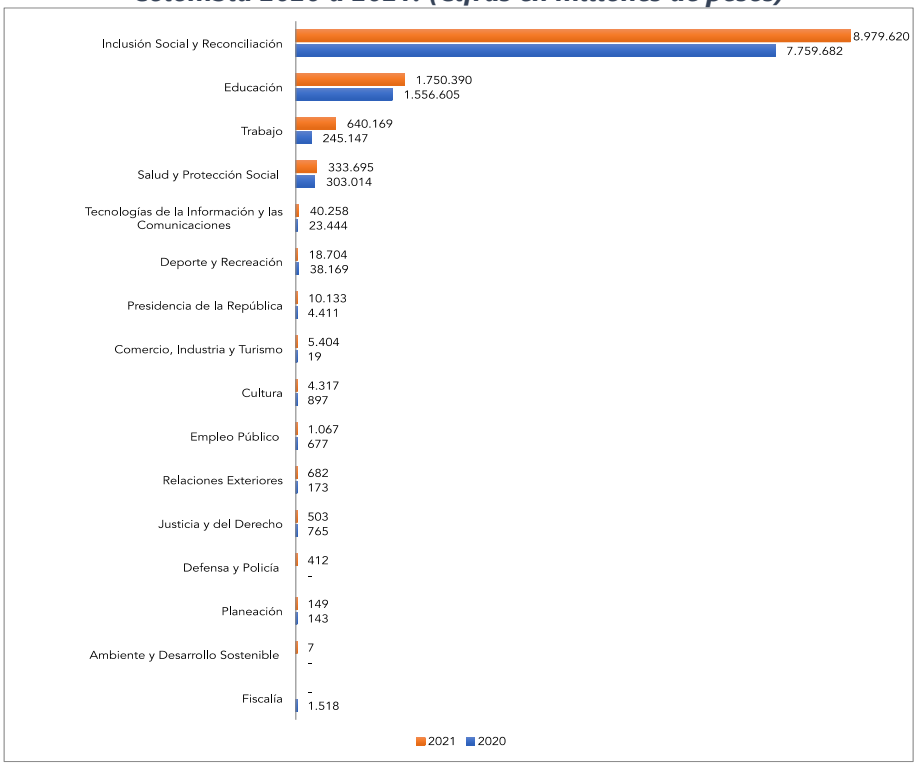
167. Los sectores más significativos fueron Inclusión social y reconciliación, -que presentó un aumento en los recursos obligados respecto a la vigencia 2020 específicamente en los gastos que el Departamento para la Prosperidad Social reportó en el marco de las transferencias monetarias condicionadas-, y Educación, seguidos por Trabajo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El sector Salud y Protección social mostró una reducción en los recursos obligados respecto a la vigencia anterior.

168. Al igual que para los gastos de funcionamiento los sectores Ciencia, Tecnología e Innovación y Fiscalía, que habían reportado información para el periodo 2020 no registraron datos para la vigencia 2021.

169. Quedan dudas respecto a la asignación de recursos de inversión de otros sectores que no informaron partidas presupuestales destinadas a la niñez; tal es el caso del Sector Agricultura y Desarrollo Rural, Vivienda Ciudad y Territorio, Información Estadística, Registraduría y Jurisdicción Especial para la Paz –Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, que nos atrevemos a pensar que por su misionalidad es altamente probable que tengan recursos de inversión destinados a esta población.

170. La siguiente gráfica muestra la distribución de los gastos de inversión en niñez entre las dos vigencias para cada uno de los sectores.

Ilustración 20. Gastos de inversión en niñez. Principales sectores. Colombia 2020 a 2021. (Cifras en millones de pesos)



Fuente: Cálculo propio con base en el reporte de información enviado por las diferentes entidades del orden nacional al SNBF de acuerdo con lo establecido en la metodología del gasto público en niñez. Cifras conciliadas. Agosto 2022.

2.10. Diagnóstico del financiamiento de niñez y adolescencia desde el lente ODS

171. De manera análoga, los equipos de UNICEF y PNUD, que hacen parte del programa conjunto, identificaron 16 metas ODS relacionadas con la protección de la niñez y la adolescencia. Las metas ODS seleccionadas son resumidas en la siguiente tabla.

Tabla 14. Metas ODS relacionadas con la protección de la niñez y la adolescencia

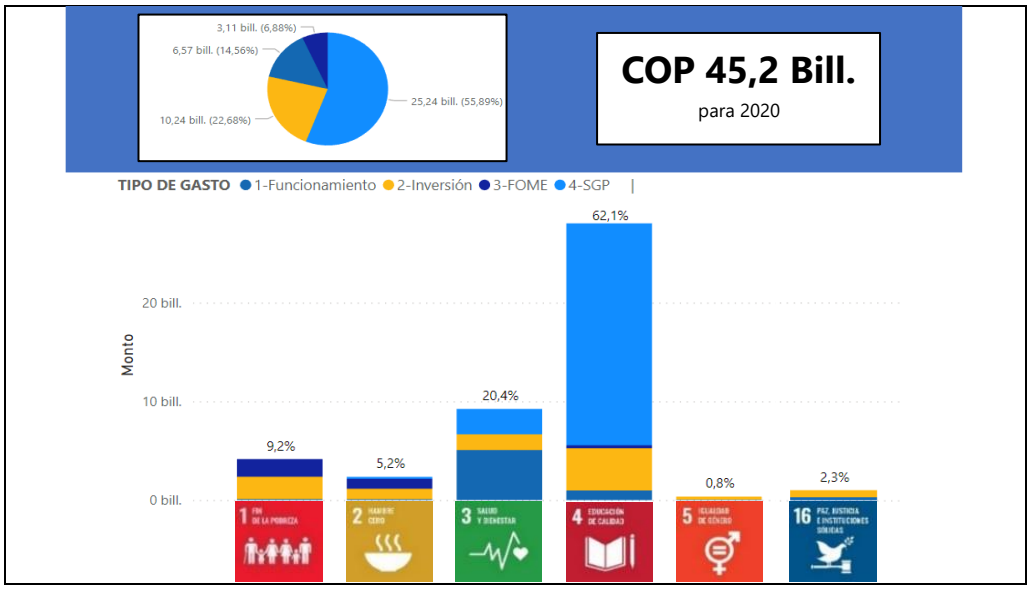
ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	1.2	De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales
	2.1	De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año
	2.2	De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad
	3.1	De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 mil nacidos vivos.
	3.2	De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada mil nacidos vivos y la mortalidad de los menores de 5 años al menos a 25 por cada mil nacidos vivos
	3.7	De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales
	4.1	De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos
	4.2	De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria
	4.5	De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad
	4.a	Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
	5.1	Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo
	5.2	Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación
	5.3	Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina
	8.7	Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.
	16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

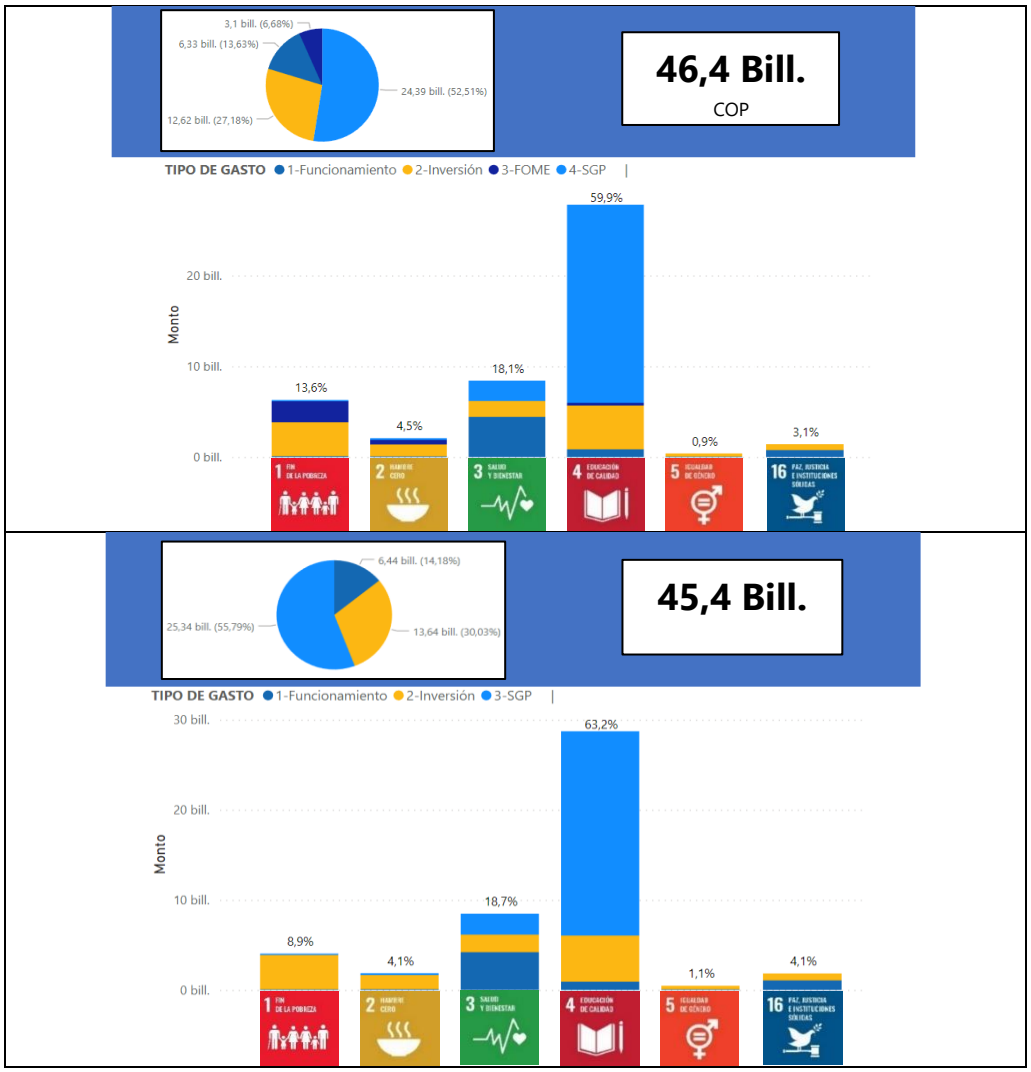
16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	16.9	De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos

172. **Como resultado de este proceso de filtrado, se identificaron 112 líneas de gasto del PGN 2020, 145 del PGN 2021 y 142 del PGN 2022 que están alineadas potencialmente con la protección de la niñez y la adolescencia.** Una vez seleccionadas las 16 metas ODS que están directamente relacionadas con la protección de la niñez y la adolescencia, se analizó el gasto del PGN para las vigencias 2020, 2021 y 2022 alineado con este subconjunto de metas ODS. Los resultados se presentan a continuación.

173. **Para el caso particular de la protección de la niñez y la adolescencia, se encontró que, para las tres vigencias analizadas, el gasto con potencial de fortalecer esta temática transversal desde el PGN estuvo alrededor de los COP 45 billones.** Sin lugar a duda, el gasto más grande es la *Participación para Educación* del Sistema General de Participaciones, que busca financiar la operación de todos los colegios públicos del país. Este gasto corresponde a la mitad de los recursos identificados con potencial impacto sobre la protección de la niñez y la adolescencia. Del mismo modo, se destacan los programas asociados con el desarrollo integral de la primera infancia, los programas de alimentación escolar, y programas de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por otro parte, se identifican pocos recursos orientados a la infancia desde el ODS 5 y ninguna financiación alineada con la meta 8.7, relacionada con el trabajo infantil.

Gráfico 13. Contribución potencial del PGN 2020, 2021 y 2022 a temas relacionados con niñez y adolescencia





Fuente: PNUD – INFF Colombia.

2.11. Diagnóstico del financiamiento verde desde el lente ODS

174. **Dada la importancia del financiamiento verde, INFF realizó también el análisis del financiamiento desde el presupuesto nacional alineado con las temáticas verdes y la sostenibilidad.** Para realizar este ejercicio, se aprovechó el resultado de la alineación presupuestal a todos los ODS y se identificaron las metas asociadas con los temas verdes. Esta identificación de metas ODS fue más trivial debido a que los 17 ODS se dividen en cinco grandes esferas, una de las cuales es la esfera de Planeta, la cual agrupa los ODS "verdes". Dentro de la esfera de Planeta, se encuentran los ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), ODS 12 (Producción y consumo responsables), ODS 13 (Acción por el clima), ODS 14 (Vida submarina) y ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres). Estos cinco ODS agrupan 46 metas, las cuales se relacionan a continuación:

Tabla 15. Metas ODS de la esfera de Planeta relacionados con la sostenibilidad

ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	6.1	De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos
	6.2	De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad
	6.3	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial
	6.4	De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua
	6.5	De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda
	6.6	De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos
	6.a	De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización
	6.b	Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento
	12.1	Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo
	12.2	De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales
	12.3	De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha
	12.4	De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente
	12.5	De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización
	12.6	Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes
	12.7	Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales
	12.8	De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza
	12.a	Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles

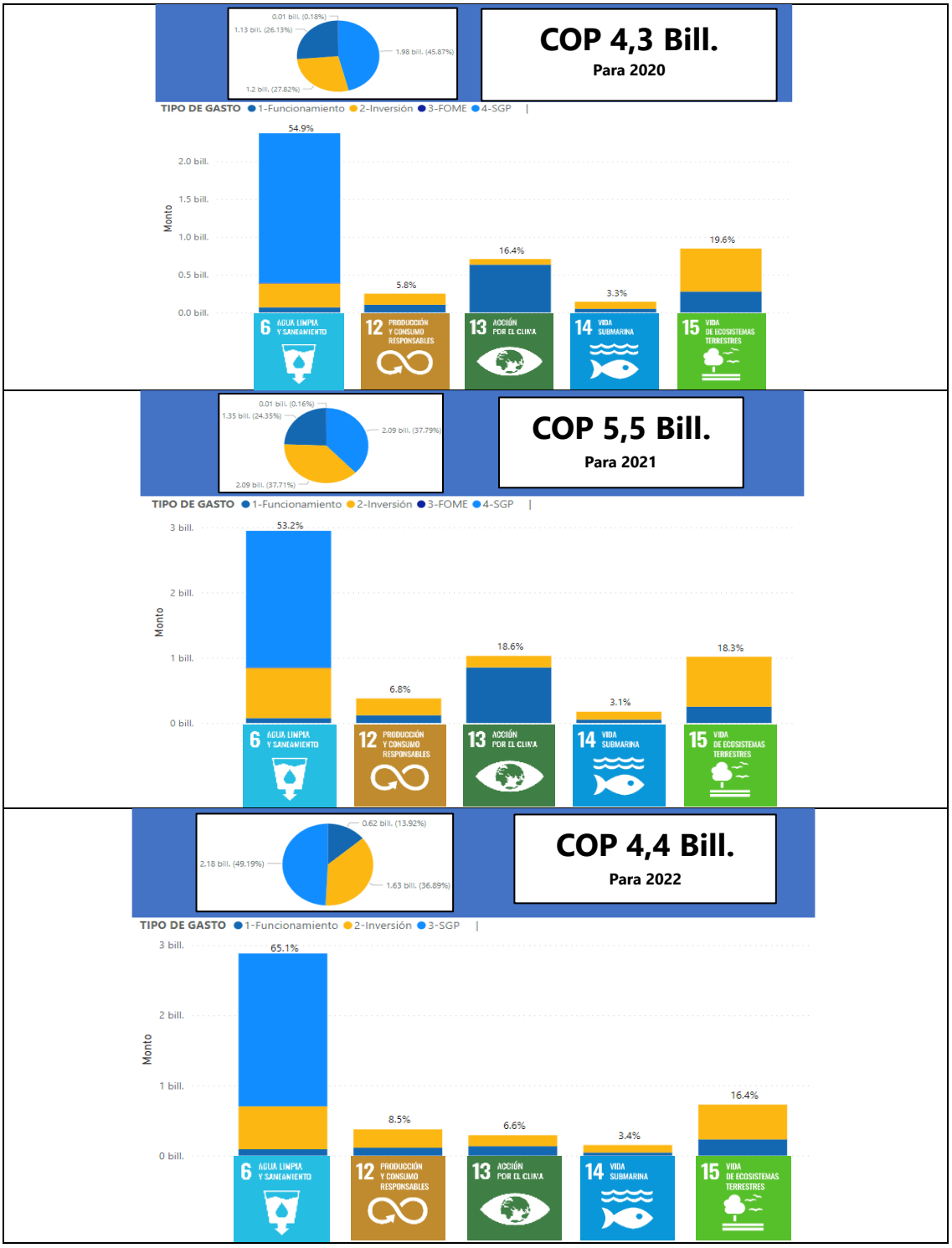
ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	12.b	Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales
	12.c	Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas
	13.1	Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países
	13.2	Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales
	13.3	Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana
	13.a	Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible
	13.b	Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas
	14.1	De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes
	14.2	De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos
	14.3	Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles
	14.4	De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas
	14.5	De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible
	14.6	De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados
	14.7	De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo

ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	14.a	Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados
	14.b	Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados
	14.c	Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento "El futuro que queremos" ***Nota:** Colombia NO hace parte de la CNUDM. Tema sensible por los procesos con Nicaragua
	15.1	De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales
	15.2	De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial
	15.3	De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación del suelo
	15.4	De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible
	15.5	Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción
	15.6	Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente

175. **Como resultado de este proceso de filtrado, se identificaron 186 líneas de gasto del PGN 2020, 252 del PGN 2021 y 179 del PGN 2022 que están alineadas potencialmente con el financiamiento verde y la sostenibilidad.** Una vez seleccionadas las 46 metas ODS que están directamente relacionadas con la temática verde y la sostenibilidad, se analizó el gasto del PGN para las vigencias 2020, 2021 y 2022 alineado con este subconjunto de metas ODS. Los resultados se resumen a continuación.

176. **Para el caso particular del financiamiento verde, se encontró que, para las tres vigencias analizadas, el gasto con potencial de fortalecer esta temática transversal desde el PGN estuvo alrededor de los COP 4,7 billones.** El gasto más grande es la *Transferencia para Agua Potable y Saneamiento Básico* del Sistema General de Participaciones, que busca financiar las inversiones relacionadas con el acceso a agua potable y sistemas de saneamiento en toras las regiones del país. Este gasto corresponde al 40% de los recursos identificados con potencial impacto sobre la temática ambiental y de sostenibilidad. Del mismo modo, se destacan los programas asociados con la atención de desastres y emergencias en el territorio nacional y los recursos destinados a la protección de parques naturales. Es importante destacar que el ODS 14 (Vida submarina) se observa desfinanciado en este componente trasversal de temas ambientales, con tan solo el 3,3%, lo que corresponde a COP$150.000 millones en promedio.

Gráfico 14. Contribución potencial del PGN 2020, 2021 y 2022 a temas ambientales y de sostenibilidad



Fuente: PNUD – INFF Colombia.

2.12. Diagnóstico del financiamiento de la paz desde el lente ODS

177. **Finalmente, se realizó un análisis de los recursos financieros potencialmente alineados desde el pilar público nacional a las temáticas de paz.** La nueva administración del Gobierno nacional ha puesto especial importancia al fortalecimiento de la paz en Colombia, lo cual será incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Por esta razón, INFF realizó una identificación de metas ODS asociadas con el tema de paz, para así poder identificar los recursos potencialmente alineados con la paz. En este sentido, es importante anotar que se buscó hacer un análisis transversal a los ODS, trascendiendo el componente de paz del ODS 16.

178. **Para ello, se tuvo en cuenta los pilares del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**, firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016, y su Plan Marco de Implementación (PMI). En el Acuerdo, se estableció el alcance de la intervención del Estado colombiano para asegurar una paz duradera, y brinda evidencia sobre las prioridades de política pública en esta materia. El PMI se divide en seis (6) pilares, a saber: (i) Reforma rural integral; (ii) Participación política; (iii) Fin del conflicto; (iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; (v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y (vi) Implementación, verificación y refrendación. Teniendo en cuenta estos pilares de acción, se identificaron 29 metas ODS relacionadas, las cuales se enumeran a continuación:

Tabla 16. Metas ODS de la esfera de Planeta relacionados con la sostenibilidad

ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	1.4	De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación
	2.1	De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año
	2.3	De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas
	2.a	Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados
	3.5	Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol
	4.5	De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad
	4.7	De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la

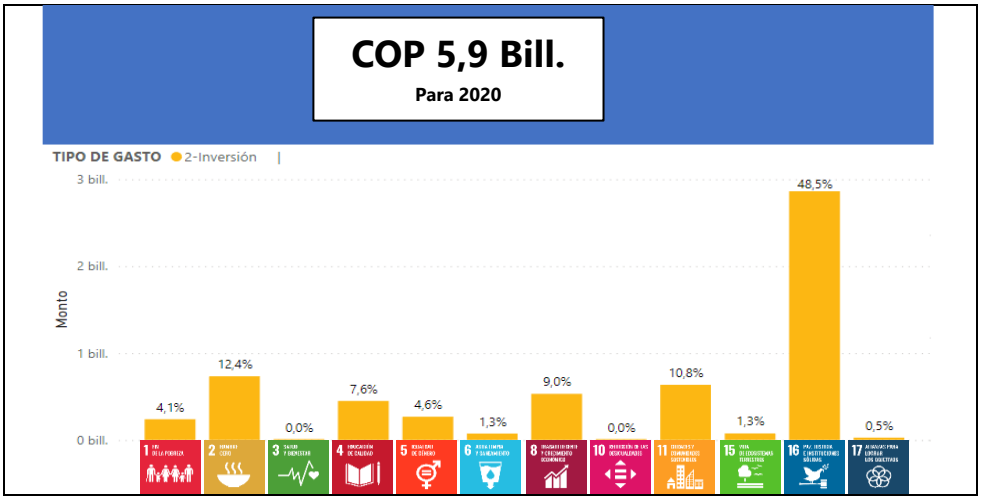
ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
		promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible
	4.a	Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
	4.c	De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo
	5.2	Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación
	5.5	Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública
	5.a	Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales
	6.2	De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad
	6.6	De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos
	6.b	Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento
	8.3	Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros
	8.5	De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
	8.9	De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales
	10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto
	11.a	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional
	15.2	De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial
	16.1	Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
	16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños
	16.3	Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos

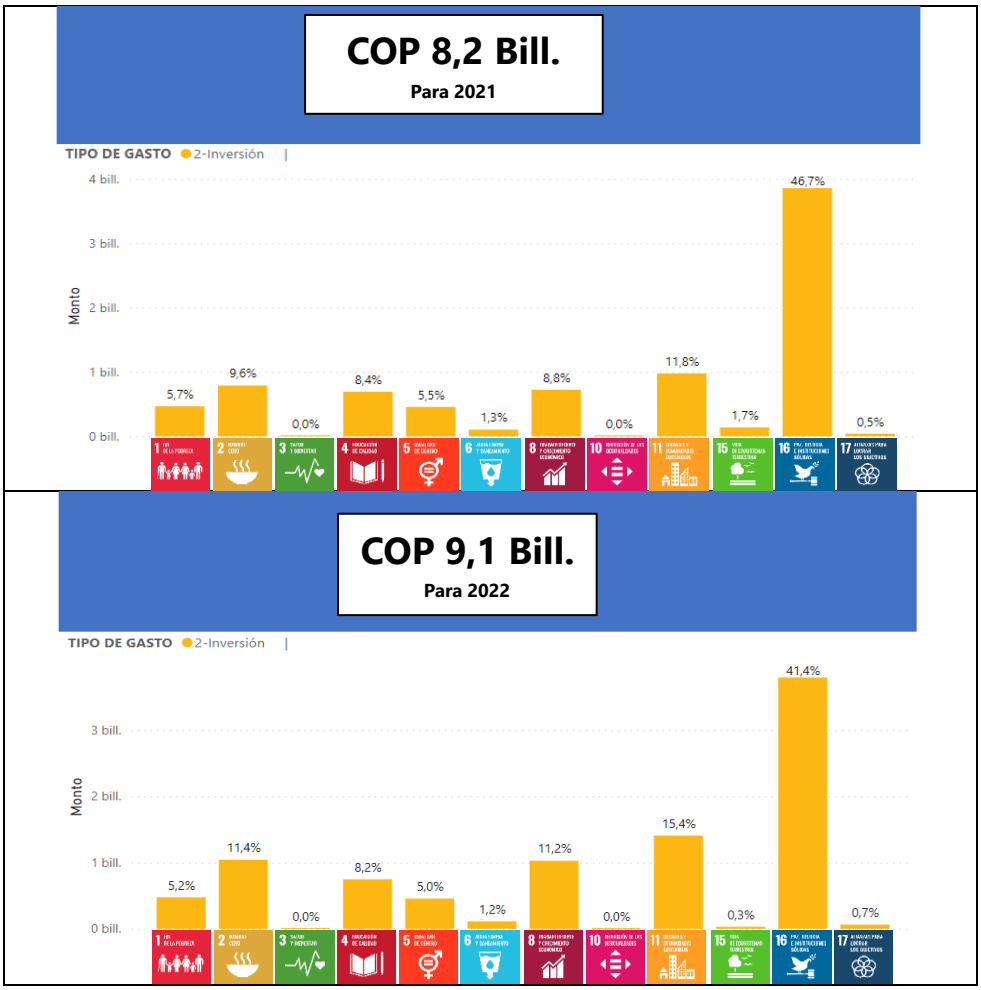
ODS	Nº Meta	Texto de Meta ODS
	16.4	De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
	16.6	Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
	16.7	Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
	16.9	De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
	17.14.	Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible

179. **Como resultado de este proceso de filtrado, se identificaron 573 líneas de gasto del PGN 2020, 694 del PGN 2021 y 686 del PGN 2022 que están alineadas potencialmente con la temática de paz.** Una vez seleccionadas las 29 metas ODS que están directamente relacionadas con la temática de paz, según los lineamientos del PMI, se analizó el presupuesto de inversión del PGN para las vigencias 2020, 2021 y 2022 alineado con este subconjunto de metas ODS. Los resultados se resumen a continuación.

180. **Para el caso particular de la temática de paz, se encontró que, para las tres vigencias analizadas, el gasto con potencial de fortalecer esta temática transversal desde el presupuesto de inversión del PGN estuvo alrededor de los COP 7 billones.** El gasto más grande es lo asociado al proyecto de *Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional*. Este proyecto ha tenido un valor promedio de COP 800 mil millones durante las vigencias analizadas. Del mismo modo, se destacan proyectos relacionados con la implementación del PMI, y medidas de reparación individual y colectiva a nivel nacional. Por la naturaleza de la temática de paz, casi la mitad de los recursos identificados están alineados con el ODS 16, tal como se evidencia a continuación.

Gráfico 15. Contribución potencial del PGN 2020, 2021 y 2022 a temas de paz





Fuente: PNUD – INFF Colombia.

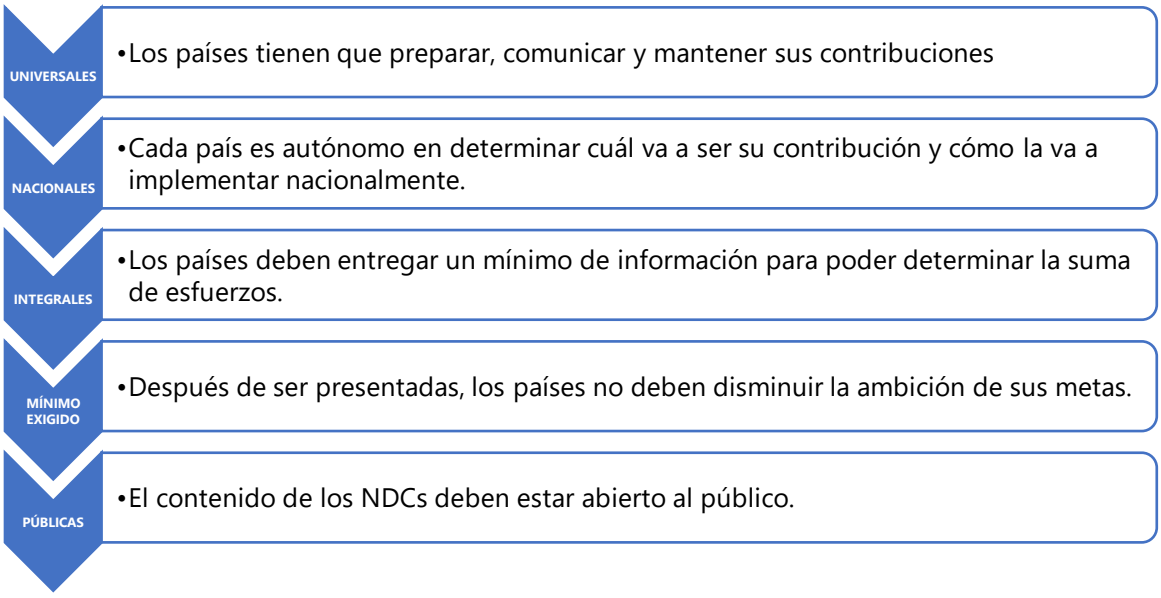
Capítulo 2. Las grandes apuestas de largo plazo en Colombia: NDCs, Paz e Igualdad.

2.1. NDCs

181. **Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) tiene como propósito generar acciones para reducir el impacto del cambio climático.** En el año 2015, en el marco del Acuerdo de París, los participantes de este acordaron el objetivo de largo plazo de aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, fomentar la resiliencia al clima y el desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero. A partir de esto, el Acuerdo de París insta que cada país comunique sus acciones climáticas posteriores a 2020, las cuales se conocen como las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional – NDC. (United Nations Climate Change , 2020).

182. **Las NDCs constituyen la ruta de acción de los países comprometidos con el cumplimiento de las metas del Acuerdo de París.** Las NDC para cada país representan las acciones a tomar a nivel nacional para alcanzar los objetivos más ambiciosos del acuerdo, de acuerdo con sus capacidades y características particulares. Los objetivos estratégicos a nivel global son: limitar el calentamiento global muy por debajo de los 2^oC respecto a la era preindustrial, con esfuerzos para limitarlo a $1{,}5^oC$ y fortalecer la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, aumentando la resiliencia. Asimismo, estas contribuciones deberán ser actualizadas y presentadas cada 5 años. (Sostenibilidad para todos, 2022)

Ilustración 2. Características de las NDC



183. **Como parte del cumplimiento del Acuerdo de París, Colombia ha establecido metas de adaptación y mitigación en el marco de la acción contra el cambio climático.** Colombia ha presentado dos Contribuciones Nacionales Determinadas, la primera en 2015 que tuvo carácter de voluntaria. Posteriormente, y con la firma del Acuerdo de París en el 2016 estas Contribuciones Nacionales fueron ratificadas y por tanto se vuelven de obligatoria presentación para las partes que hacen parte del Acuerdo.

184. **La actualización de las NDC presentada por el Gobierno de Colombia en el año 2020 muestra un panorama positivo en relación con lo que se planteó en 2015.** De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, desde la presentación de la primera versión de las NDC el país ha presentado avances importantes en el avance hacia los compromisos, lo cual le conllevó a realizar la actualización de las metas. En relación con el componente de *adaptación* al cambio climático, el país señala que la versión actualizada de estas metas cuenta con mayor ambición como producto de la revisión de lo definido en 2015. Por su parte, la actualización de las metas de *mitigación* está orientada hacia la carbono-neutralidad y la resiliencia climática (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible , 2020).

185. **Mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI), adaptación al cambio climático y medios de implementación son los grandes ejes de la NDC actualizada de Colombia.** Las NDCs de Colombia se organizan en el documento presentado por el país en tres componentes: (i) Mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI); (ii) Adaptación al cambio climático; y (iii) Medios de implementación como componente instrumental de las políticas y acciones para el desarrollo bajo en carbono, adaptado y resiliente al clima. Asimismo, en años recientes el país ha consolidado y puesto en marcha diferentes herramientas de planificación para la acción climática, lo cual se ha visto reflejado en la incorporación del cambio climático en los instrumentos formales de planificación *sectorial y territorial* mediante la formulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático.

186. **Las metas asociadas con la adaptación se alinean con las prioridades de otras herramientas de acción contra el cambio climático.** Las metas de adaptación contempladas en las NDC de Colombia se alinean con las dimensiones de riesgo y vulnerabilidad identificadas como prioritarias en la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático - TCNCC[23], abordando cuatro elementos que constituyen una prioridad para el país dentro de su política existente y no convirtiéndose en una carga adicional. Estos elementos son: (i) Circunstancias Nacionales; (ii) riesgos y vulnerabilidad; (iii) prioridades de adaptación en el marco de las NDC y (iv) necesidades de apoyo requerido.

187. **En relación con el plan de acción vinculado con las metas de mitigación, el objetivo de Colombia es alcanzar carbono neutralidad.** La meta actualizada de Colombia parte de una visión a largo plazo que se establece por la aspiración hacia la carbono neutralidad manifestada por el país en la Cumbre de Acción Climática de Naciones Unidas en 2019, a través de una estrategia de desarrollo bajo en carbono, una estrategia integral de control de la deforestación y gestión de bosques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

2.1.1. Aproximación Financiera para Identificar Apoyo Presupuestal Actual a las NDC.

188. **El financiamiento de las NDCs no debe entenderse como un proceso enteramente nuevo.** Financieramente, existen partidas en el presupuesto nacional que pueden asociarse con temáticas de política pública asociadas con las NDCs, así en su nombre del proyecto o rubro no mencionen las NDCs. Bajo este entendimiento de que el gobierno debe tener en su presupuesto nacional partidas "verdes" alineadas a NDCs, el Programa INFF-Colombia se aproximó al financiamiento verde usando como ancla de análisis las 169 metas ODS y su interrelación con las NDCs.

[23] La comunicación nacional de cambio climático es el principal mecanismo de reporte que tienen los países de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sobre los avances en la implementación de la Convención.

189. **Identificar los recursos que se alinean con el cumplimiento de estas metas puede facilitar la toma de decisiones asociadas con la asignación de recursos.** Una vez identificadas y comprendidas las metas NDC definidas por el país, el Programa Conjunto INFF adelantó un ejercicio para tener una aproximación de los recursos que desde el PGN pueden impactar positivamente su cumplimiento. El objetivo es generar insumo que al usar los ODS permita ser contrastado con ejercicios de financiamiento climático en curso por el Ministerio de Ambiente, tales como la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, la cual fue presentada y publicada la primera semana de diciembre de 2022.

2.1.2. Metodología para estimar el apoyo presupuestal a las NDCs.

190. **Para determinar los recursos del Presupuesto General de la Nación que potencialmente estarían aportando al cumplimiento de las NDC, INFF-Colombia realizó un ejercicio de alineación manual a las 169 metas ODS a cada una de las 196+ acciones específicas contenidas en la NDC.** Usando la misma aproximación multidimensional usada para estimar el apoyo presupuestal a los ODS[24], en la que se identificaron una meta ODS principal y hasta tres metas ODS secundarias, se realizó un cruce entre cada una de las NDCs y las 169 metas ODS. Para la alineación final de potenciales recursos financieros, se estableció una ponderación del 75% para la meta ODS principal y de 25% para las metas ODS secundarias.

191. **Una vez identificada la relación entre las NDC y las 169 metas ODS, se utilizó el catálogo de productos de inversión del DNP, recientemente etiquetado a los ODS.** Se utilizaron como llaves de información los sectores a cargo de implementar las NDC y las 169 metas ODS. En este sentido, se identificaron los productos del catálogo de entregables del gobierno a nivel de sector que estaban etiquetados con las mismas metas ODS que las NDC. Esto permitió aislar aquellos productos que podrían estar vinculados y por tanto contribuir al cumplimiento de las NDC en Colombia.

192. **Finalmente, se utilizó la información del Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI) del DNP para asociar recursos presupuestales.** Habiendo identificado los productos de cada sector que podrían aportar al cumplimiento de las NDC, se utilizó la información relacionada con los proyectos de inversión, provista por el DNP, y se estimó la ejecución presupuestal en esos productos para la vigencia 2021. Los recursos identificados para la ejecución de estos productos fueron finalmente asociados a cada meta NDC, siguiendo las reglas de asignación explicadas previamente (75% meta ODS principal y 25% metas ODS secundarias). Es importante resaltar en este punto, que los recursos presupuestales identificados provienen únicamente del presupuesto de inversión. Desafortunadamente, todavía no se cuenta en el Ministerio de Hacienda con un catálogo de productos de funcionamiento o una presupuestación por programas, que permita alinear fácilmente recursos de funcionamiento a temáticas tan específicas como las NDC. No obstante, esto no debería limitar significativamente los resultados de este ejercicio puesto que se espera que las NDC se logren principalmente a través de proyectos de inversión pública y en menor medida por gastos de funcionamiento.

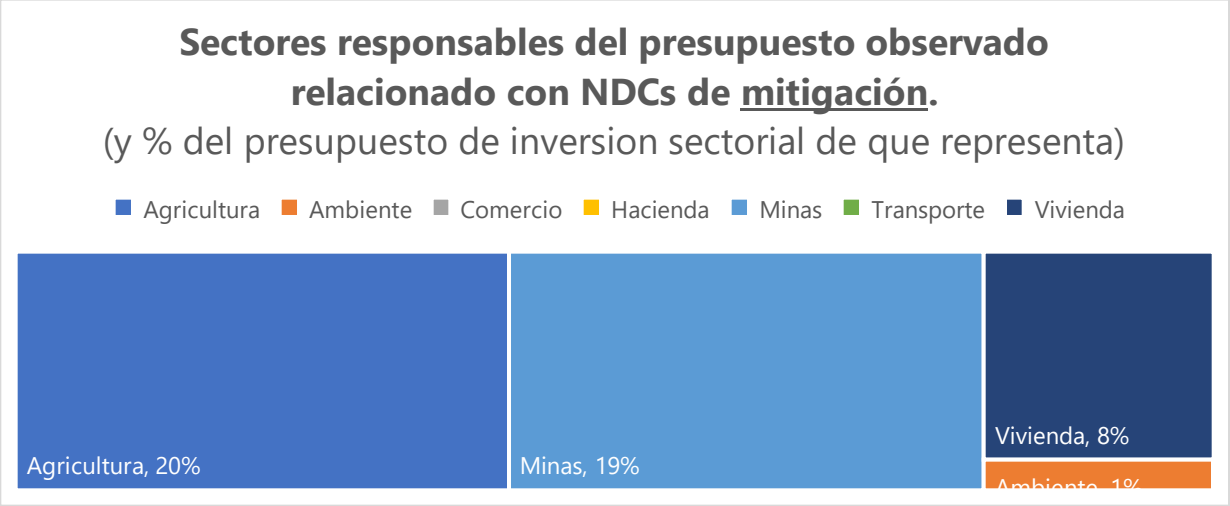
2.1.3. Resultados de la búsqueda de financiamiento actual para las NDCs.

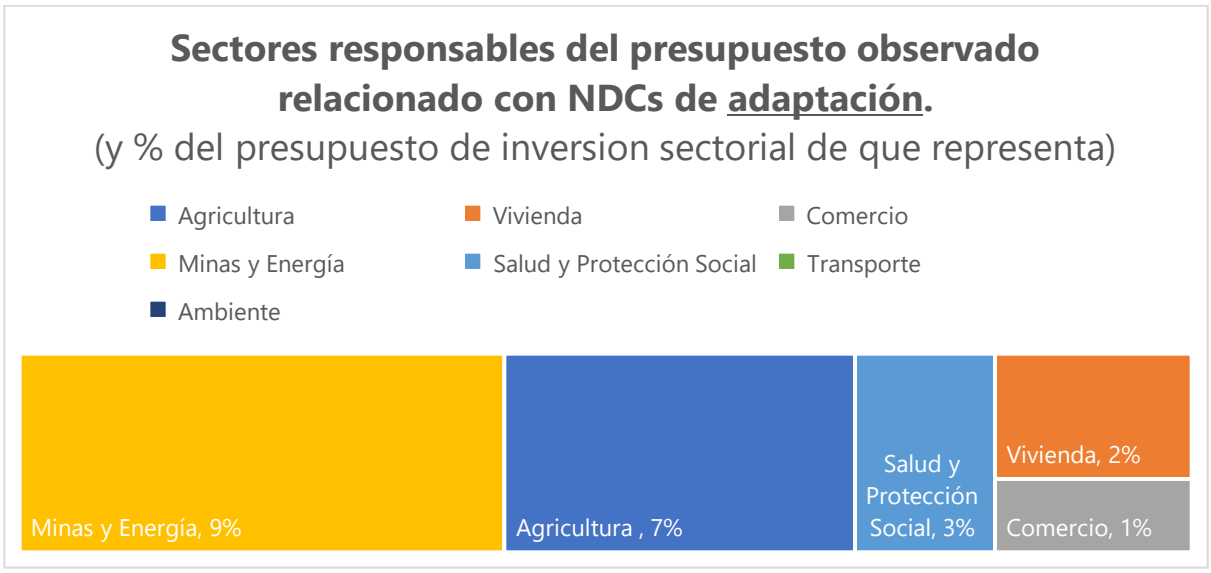
193. **Los recursos del PGN con potencial impacto en el cumplimiento de las NDC son de aproximadamente el 2.1% del presupuesto nacional anual en *mitigación* y 1% en *adaptación*.** De

[24] Para más información consulte el siguiente link:. Alineación de presupuestos públicos y otros flujos a ODS: hacia una taxonomía ODS | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (undp.org)

acuerdo con la aplicación de esta metodología se identificó que de los $59,6 billones del presupuesto de inversión de la vigencia 2021, $1,3 billones estuvieron asociados a proyectos de inversión que tienen un potencial impacto en el cumplimiento de las metas de *Mitigación de GEI* y $577 mil millones estaban asociados a proyectos de inversión que pueden vincularse con las metas de adaptación. Asimismo, se identificó que la participación de estos recursos en los presupuestos de inversión de los sectores responsables de estas metas está en promedio en un 2.5%, tal como se identifica en las siguientes gráficas.

Gráfico 16. Contribución potencial del PGN 2021 a los compromisos climáticos plasmados en las NDCs.





Recuadro 1. Presupuestos para Mitigación y Adaptación no se deben sumar directamente.

En la búsqueda de financiamiento para las NDCs, es importante tener en cuenta que los resultados de Mitigación de GEI y Adaptación al Cambio Climático no son acumulables. Como producto del análisis y con base en la multidimensionalidad aplicada al ejercicio de alineación entre metas NDC y ODS, se identificó que existen proyectos que pueden tener un impacto potencial tanto en las metas de mitigación como las de adaptación de las NDC.

Tal es el caso del proyecto *Asesoría para la equidad y conectividad energética a nivel Nacional* del sector Minas y energía. El proyecto, a través de sus productos, se encuentra alineado con la meta ODS **7.1: De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos,** la cual se encuentra alineada con la NDC de adaptación #**8 Línea estratégica de infraestructura resiliente** y con la NDC de mitigación #**4 Generación de electricidad.**

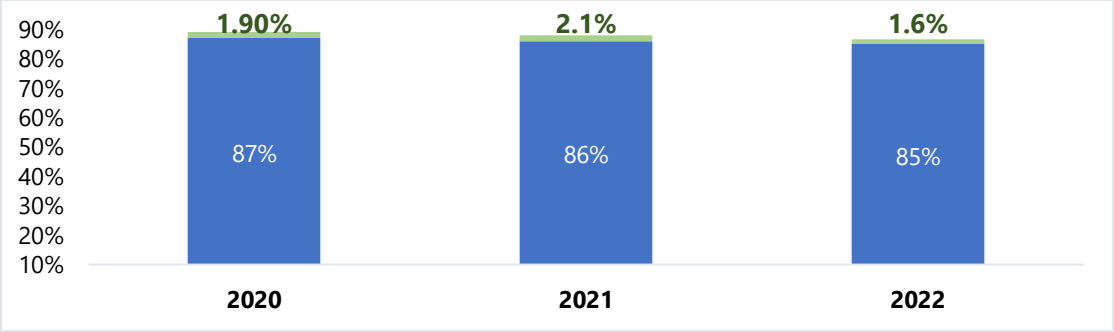
Por lo anterior, no es posible sumar el monto de los recursos asociados con las metas de mitigación y con las metas de impacto, pues se estaría incurriendo en una doble contabilización de los recursos, lo cual subestimaría el monto de los recursos con impacto en el cumplimiento de las NDC.

194. **El presupuesto identificado de manera preliminar para las NDCs de adaptación y mitigación deberá ser posteriormente contrastado con la implementación de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático que publicó el gobierno nacional en diciembre de 2022, con el fin de determinar si el curso actual iría en camino con los planes de financiamiento de mediano y largo plazo**. A pesar de lo anterior, y basados en los resultados del modelo de Inferencia de Prioridades de Política (IPP) presentado anteriormente en este documento, es muy probable que la respuesta indique que el ritmo actual de financiamiento climático no es el adecuado para cumplir los compromisos de la Agenda 2030 y posiblemente los relacionados con el clima y ambiente de las NDCs.

195. **Revisiones de la alineación de los recursos públicos con las NDC puede facilitar el análisis de cumplimiento de estas.** De acuerdo con el análisis realizado por parte del programa conjunto se identificó que el 59% de las metas de adaptación se encuentran alineadas financieramente con los recursos de inversión del PGN 2021. Por su parte el componente de mitigación se encuentra alineado en un 38%. Esto permite identificar que aun cuando hay recursos que potencialmente impactan el cumplimiento de estas metas, es altamente probable que un gran componente se encuentre desfinanciado.

196. **Paralelamente al análisis del financiamiento de las NDCs, se puede evidenciar el presupuesto para los ODS de planeta (ODS 6, 12, 13, 14, y ODS 15).** Usando la metodología para identificar el financiamiento de ODS en el presupuesto, y como se mencionó anteriormente en el documento, se encontró que, al eliminar el componente de servicio de deuda del presupuesto, aproximadamente el 86% del presupuesto nacional de Colombia (PGN) apunta a temáticas ODS. Específicamente para los ODS de planeta, este porcentaje es en promedio de 1.8% del presupuesto, como se indica en la siguiente gráfica. Tal como se evidencia, el porcentaje de recursos del PGN que pueden tener un impacto potencial en los ODS de Planeta no es muy alto, por el contrario, a primera vista el mensaje que este ejercicio deja se asocia con un posible desfinanciamiento de estos ODS.

Gráfico 17. Estimación del apoyo presupuestal (del PGN) a los ODS de Planeta: ODS 6, 12, 13, 14 y 15). Porcentaje del Presupuesto Anual.



Fuente: Programa Conjunto INFF - Colombia

197. **El financiamiento a nivel regional de los ODS de Planeta también cumple un papel importante en el cierre de brechas.** Es por esto, que el programa conjunto INFF – Colombia adelantó la revisión y alineación de los recursos del Presupuesto del Sistema General de Regalías - SGR25 que permitió identificar el potencial impacto de estos recursos en el cierre de brechas. Este ejercicio dio como resultado una alineación del 14% de estos recursos con las metas ODS de la esfera de planeta, es decir, a diferencia del ejercicio aplicado para el PGN, en este caso se identificó que los ODS de planeta tienden a contar con una asignación significativa de recursos. Asimismo, se identificó un gran espacio de mejora en relación con la destinación de recursos para estos propósitos, pues 20 de las 46 metas de este componente no cuentan con alineación financiera. A continuación, el detalle de la alineación de los ODS de planeta con los recursos del SGR en las diferentes regiones:

Tabla 17. Hallazgos y recomendaciones sobre alineación del SGR con los ODS de planeta

Región	Hallazgos y recomendaciones
Caribe	La inversión en temáticas asociadas a la protección ambiental y uso sostenible de los recursos naturales sólo representa el 15,3% de la inversión en esta región, en su mayoría enfocados en el acceso al agua y saneamiento básico. Mientras tanto, a pesar de ser la región directamente relacionada con el océano Atlántico y el mar Caribe, el ODS 14 (Vida submarina) sólo cuenta con un 0,6% de la inversión; razón por la cual se recomienda la implementación de proyectos que apunten a la conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos.
Centro Oriente	Entre las esferas analizadas, es la que cuenta con menor inversión en esta región, con sólo el 9,6% de total de recursos del SGR, de los cuales el 6,7% están asociados a infraestructura de acueducto y alcantarillado. Los ODS asociados a la protección, conservación y uso sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15) y la producción y consumo responsable (ODS 12) son los más rezagados, por lo cual se recomienda adelantar esfuerzos por aumentar.
Centro Sur	Cabe destacar que es la región con mayor inversión en los ODS asociados a esta esfera, con un 22,1%. De ellos, la mayoría de los recursos están destinados a garantizar el acceso al agua y saneamiento básico. Mientras tanto, apenas el 0,2% de los recursos están relacionados con la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales, dato que llama la atención pues esta región contiene tres de los departamentos de la Amazonía colombiana, zona estratégica por su megadiversidad, provisión de agua, entre otros servicios ecosistémicos de importancia global. Se recomienda fuertemente incrementar las inversiones en proyectos asociados a esta temática para la gestión y aprovechamiento sostenible del capital natural.
Llano	Esta región tiene una alta inversión en los ODS asociados a esta esfera, con un 21,1%, en su mayoría destinada a garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en la población. Junto con la región Centro Sur, esta región comparte la Amazonía colombiana en los departamentos de Guaviare, Guanía y Vaupés, y una parte del Meta y Vichada. La inversión asociada a la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres es del 0,1% y apenas un 2,7% en la adaptación y mitigación del cambio climático. Se recomienda incrementar las inversiones en estas temáticas, las cuales pueden estar asociadas a la protección, gestión y aprovechamiento sostenible del capital natural y encontrar allí alternativas para la generación de empleo de la población.
Eje Cafetero	Es la región con menor inversión en los ODS asociados a esta esfera, con 5,9%, en su mayoría destinados a infraestructura para provisión de agua y saneamiento. Los demás ODS se encuentran rezagados, por lo cual se recomienda fortalecer este componente de manera integral y transversal, con estrategias que incorporen la producción sostenible (ODS 12) al crecimiento económico, la gestión integral de los ecosistemas marinos y terrestres (ODS 14 y 15), y el fortalecimiento territorial para la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático (ODS 13).
Región Pacífico	Esta esfera cuenta con una inversión del 7,7%, de los cuales se destaca la inversión en la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15) con un 4,1%. Sin embargo, también sobresale el ODS 14 por su rezago y la inexistencia de inversión asociada a él, a pesar de ser la única región del país con acceso al océano Pacífico y con dos de los puertos marítimos más importantes de Colombia. Se recomienda focalizar proyectos estratégicos para la gestión, protección y uso sostenible de los ecosistemas marinos.

Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

[25] Las regalías se definen como la contraprestación económica que surge de la explotación de un Recurso Natural No Renovable. En este sentido, el SGR es un esquema de coordinación entre las Entidades Territoriales y el Gobierno Nacional a través del cual se gestionan los recursos de las regalías.

Recuadro 2. Fortalecimiento técnico para la estructuración de proyectos sostenibles.

A pesar de los compromisos que tiene el Colombia con la sostenibilidad ambiental y de los esfuerzos que ha tenido en pro del financiamiento de estas temáticas, desde los ejercicios adelantados por el Programa Conjunto INFF se identificó en conversación con el Ministerio de Hacienda que parte de la razón por la cual estos recursos parecieran no contar con suficiente financiamiento puede asociarse al no fortalecimiento de las capacidades de estructuración de proyectos alineados con estas temáticas.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que esta alineación es exclusivamente financiera, es importante que se fortalezca la medición de resultados y la evaluación del gasto asociado a las diferentes temáticas de sostenibilidad. Lo anterior, en razón a que la eficiencia del gasto público no depende únicamente de los recursos asignados a las diferentes necesidades de gasto, sino también a los resultados obtenidos con estos, pues es posible que el costo financiero de alcanzar algunos objetivos sea menor o superior que en otros.

Con base en lo anterior, es importante que el gobierno evalúe las capacidades con las que cuenta para la formulación de proyectos que le permitan el cumplimiento de sus compromisos ambientales y con los ODS de planeta, a la vez que identifica la forma más eficiente de asignar recursos con base en sus resultados obtenidos y esperados.

En adición a la alineación del PGN con las 169 metas de ODS adelantada por el programa conjunto, en el marco de este también se elaboró la alineación de los productos de inversión contenidos en la Metodología General Ajustada - MGA[26], este ejercicio le permite contar al gobierno con una herramienta que le permita identificar los productos de inversión alineados con temáticas verdes y priorizarlos en el momento de la estructuración de nuevos proyectos de inversión.

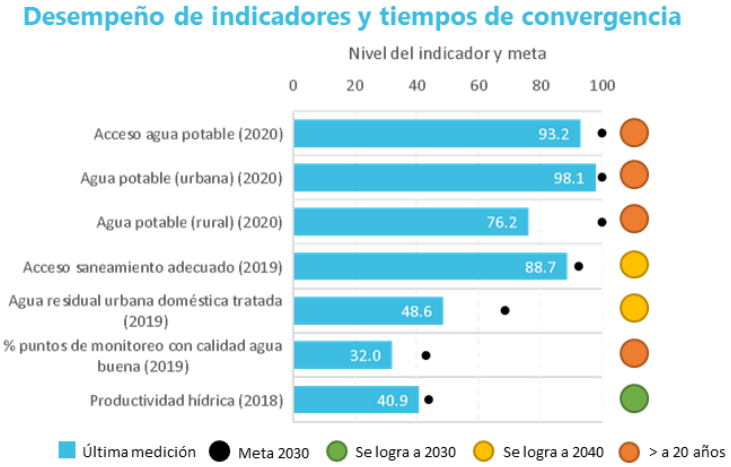
198. **En el marco de INFF se adelantó un análisis de la factibilidad de cumplimiento de algunas de las metas de los ODS.** El programa conjunto adelantó un análisis de Inferencia de Prioridades de Política a través del cual se estimaron los tiempos de convergencia en 53 metas ODS a través de los indicadores para los cuales se cuenta con información a partir del seguimiento que se hace a los ODS en Colombia y las metas trazadoras definidas en el CONPES 3918 de 2018, con base en los recursos destinados a través del PGN.

199. **Este análisis permitió identificar que, aunque los recursos que impactan estas metas son importantes, en algunos casos el rezago en cumplimiento no depende exclusivamente de una asignación de más recursos.** Al respecto, este análisis permitió identificar que hay algunos indicadores asociados a estas metas que no tienen un buen desempeño y que no presentan mejora ante el incremento en recursos, lo anterior da luces sobre una posible falla en la estructuración y ejecución de proyectos de política pública. Asimismo, este análisis resaltó la existencia de algunos indicadores que ya cumplieron sus metas y que por esta vía pueden ajustarse con el propósito de contar con metas nacionales más ambiciosas y ajustadas al desempeño nacional. A continuación, los mensajes principales de este análisis para los ODS de Planeta:

ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento:

[26] La MGA es una herramienta informática que ayuda de forma esquemática y modular el desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los proyectos de inversión.

Ilustración 3. Desempeño de los indicadores del ODS 6



Fuente: Programa Conjunto INFF - Colombia

200. Sobre las mediciones del desempeño de los indicadores del ODS 6, se identificó lo siguiente:

- **El indicador de *acceso a agua potable* está cercano a la meta establecida del 100%,** aunque no se logrará a 2030 por problemas de última milla[27]. Sin embargo, hay una brecha significativa en el acceso a agua potable en zonas rurales que requiere de una revisión estructural de los programas y proyectos asociados.
- **El *acceso a saneamiento básico* también presenta problemas de última milla**. El indicador tiene un nivel alto, pero no logrará su meta a 2030. El indicador no responde a aumento en el presupuesto y por ello, se debe revisar los programas para superar el problema de última milla.
- **El tratamiento de aguas residuales industriales está cercano a su meta**, mientras que el tratamiento de aguas residuales domésticas está rezagado.

Ilustración 4. Recomendaciones de política pública para optimizar el desempeño de los indicadores

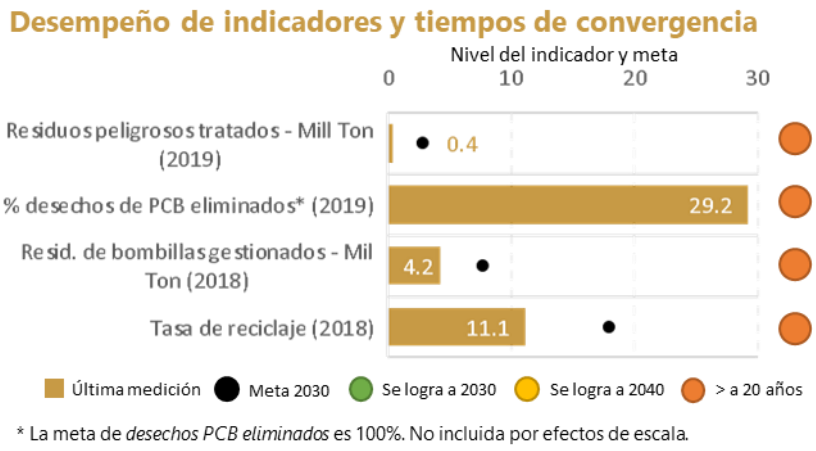
Mantener presupuesto	**Indicadores** ○ Productividad hídrica	**Gastos en PGN representativos** • Programas de concientización en el uso doméstico e industrial adecuado del agua.
Aumentar presupuesto	**Indicadores** ○ Acceso a agua potable (rural)	**Gastos en PGN representativos** • Fortalecimiento en la prestación del servicio público de acueducto en zonas rurales
Revisar diseño e implementación	**Indicadores** ○ Acceso a agua potable (urbano) ○ Acceso a saneamiento adecuado ○ Aguas residuales urbanas domésticas tratadas	**Gastos en PGN representativos** • Fortalecimiento a la prestación de los servicios públicos de acuerdo, alcantarillado y aseo en zonas urbanas y rurales • Saneamiento de vertimientos

Fuente: Programa Conjunto INFF - Colombia

[27] Aun cuando estos indicadores presentan un buen desempeño a la fecha, la proyección de desempeño presenta un

ODS 12 Producción y Consumo Responsables:

Ilustración 5. Desempeño Indicadores del ODS 12



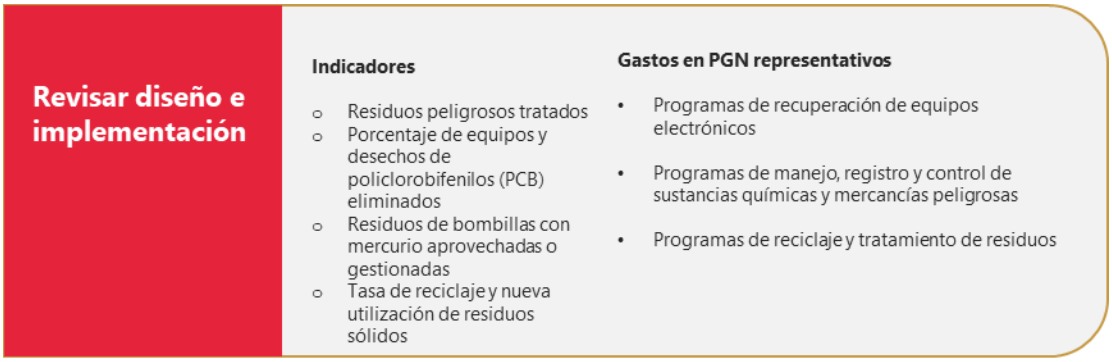
Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

201. Sobre las mediciones del desempeño de los indicadores del ODS 12, se identificó lo siguiente:

- **Varios indicadores del ODS 12 presentan los peores desempeños respecto a su meta,** respecto a todo el marco de seguimiento nacional. El indicador de mayor rezago es % de residuos peligrosos tratados, cuyo indicador se encuentra al 12% de su meta.
- **Existe un rezago en el indicador *% de equipos y desechos de PCB eliminados*,** el cual se encuentra al 30% de su meta.
- Adicional al análisis de brechas respecto a metas, el análisis prospectivo entre presupuesto y metas (IPP) muestra que **todos los indicadores del ODS 12 tienen problemas para llegar a su meta a 2030**, incluida la tasa de reciclaje.

202. Teniendo en cuenta el bajo desempeño de los indicadores asociados al ODS 12, este análisis identificó que cómo recomendación de política es necesario revisar el diseño e implementación de los programas y proyectos que pueden estar asociados a todos sus indicadores.

Ilustración 6 Recomendaciones de política pública para optimizar el desempeño de los indicadores



Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

ODS 13 Acción por el Clima:

Ilustración 7. Desempeño Indicadores del ODS 13

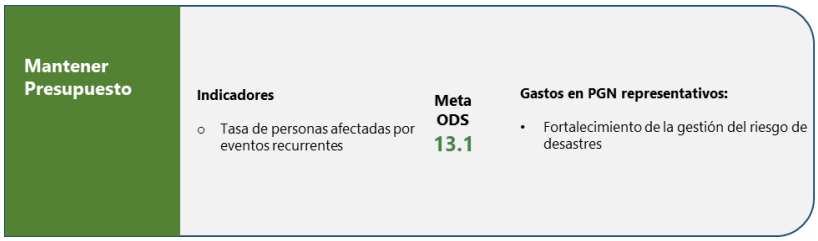


Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

203. Sobre las mediciones del desempeño de los indicadores del ODS 13, se identificó lo siguiente:

- **El ODS 13 es uno de los objetivos con menores recursos alineados desde el sector público nacional** y con el marco nacional de indicadores, se tiene información suficiente para medir el avance de solo una meta ODS. Se sugiere incorporar más indicadores para fortalecer el seguimiento.
- **El indicador de tasa de personas afectadas por eventos recurrentes va por buen camino** y se estima que logrará la meta establecida en Colombia antes de 2030.

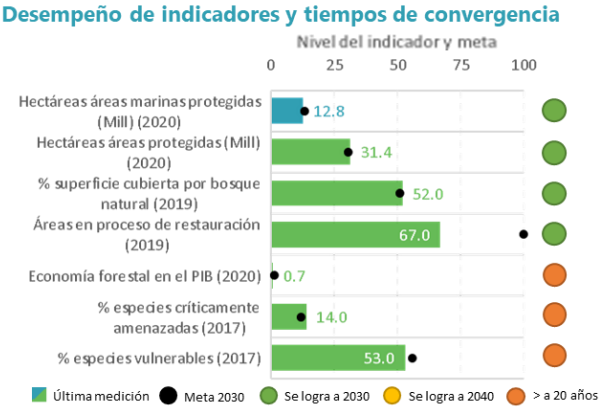
Ilustración 8. Recomendaciones de política pública para optimizar el desempeño de los indicadores



Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

ODS 14 Vida Submarina y 15 Vida de Ecosistemas Terrestres:

Ilustración 9. Desempeño Indicadores de los ODS 14 y 15



Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

204. Sobre las mediciones del desempeño de los indicadores de los ODS 14 y 15, se identificó lo siguiente:

- **El ODS 14 es el objetivo con menos recursos alineados desde los pilares público y de cooperación**. Además, es el objetivo con menos indicadores de seguimiento en el marco nacional. Dada la importancia de los ecosistemas marinos para Colombia, se recomienda fortalecer la financiación y el seguimiento del ODS 14.
- E**l ODS 15 muestra avances heterogéneos.** Los indicadores relacionados con áreas protegidas están muy cercanos a alcanzar sus metas. Por el contrario, los indicadores relacionados con protección de fauna no se lograrán antes de 20 años.
- **Los indicadores de los ODS 14 y 15 que están cercanos a la meta nacional** tienden a tener metas poco ambiciosas, por lo cual se recomienda una revisión de dichas metas.

Ilustración 10. Desempeño Indicadores del ODS 14 y 15

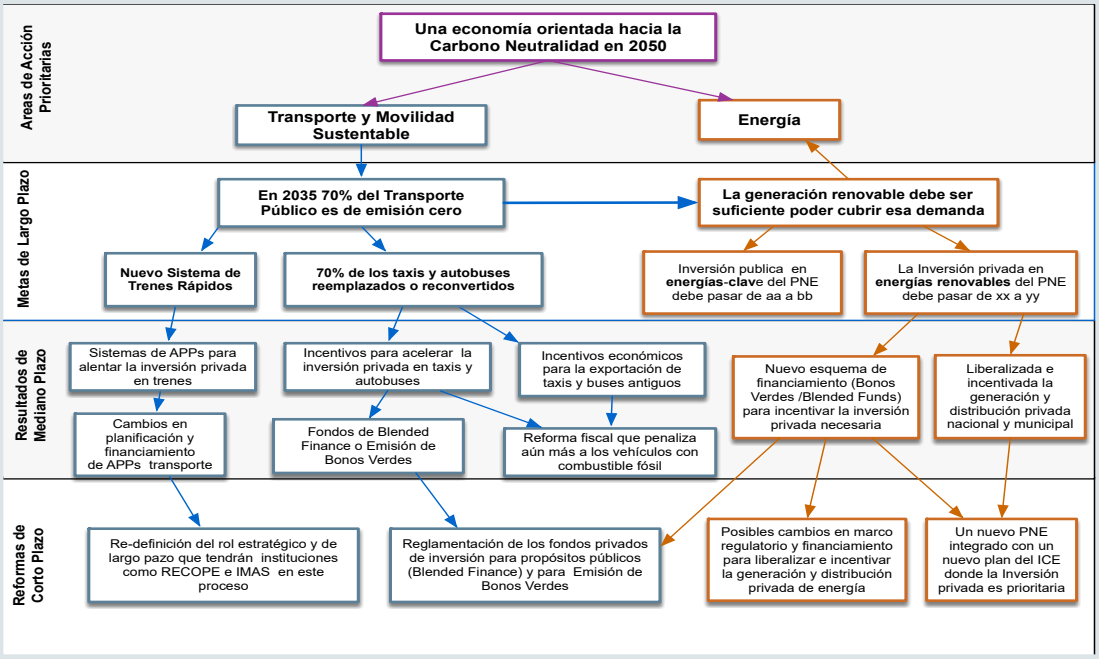
Mantener presupuesto	**Indicadores** o Miles de hectáreas de áreas marinas protegidas o Miles de hectáreas de áreas protegidas o Áreas en proceso de restauración	**Gastos en PGN representativos** • Fortalecimiento del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia • Rehabilitación de la estructura ecosistémica de coberturas vegetales afectadas por la actividad ganadera
Aumentar presupuesto	**Indicadores** o % superficie cubierta por bosque natural	**Gastos en PGN representativos** • Rehabilitación de bosques protectores en rondas hídricas
Revisar diseño e implementación	**Indicadores** o Proporción de especies críticamente amenazadas o Proporción de especies vulnerables	**Gastos en PGN representativos** • Conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos • Programas para el uso sostenible y protección de las especies

Fuente: Programa Conjunto INFF – Colombia

Recuadro 7. Costa Rica como ejemplo de adecuada planeación para la descarbonización. (ejemplo del uso de back-casting para la planeación)

Este ejemplo muestra la cadena lógica de decisiones que se genera a partir de una de las metas del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 de Costa Rica: *"en 2035 el 70% de los buses y taxis serán de emisión cero"*. Este objetivo activa una cadena de acciones haciendo su ingeniería inversa. Por ejemplo, del lado energético aparecen dos grandes líneas de acción:

- ***Generación de energía renovable.*** Para cubrir la nueva demanda es necesario aumentar la generación de energías renovables. Proyectando hacia el futuro las formas históricas de intervención del pasado y el techo presupuestal del financiamiento público - incluso usando los fondos concesionales a los que CR tiene acceso- la respuesta es que no hay espacio fiscal para que el ente público (el Instituto Costarricense de Electricidad –ICE) genere el endeudamiento público de estas inversiones.
- ***IED y APPs*** . Por lo tanto, el ICE debería comenzar con un plan de APPs relativamente agresivo ya que los procesos de concesión y desarrollo de algunas de las tecnologías proyectadas (p. ej. geotérmicas) requieren tiempos largos. Pero el ICE y Costa Rica no tienen buenas experiencias con APPs. Es necesario generar el espacio político para la promoción de APPs de gran escala, y la descarbonización es un elemento que puede generar esos consensos. También, es necesario negociar la realización de APPs billonarias para el nuevo sistema de trenes eléctricos de alta velocidad. Además, se debe mejorar la capacidad de gestión de riesgos del Ministerio de Hacienda y planificar la promoción internacional para conseguir atraer toda esa inversión privada a Costa Rica. Esto genera un calendario de reformas de mediano plazo que a su vez demandan varias medidas y acciones concretas de muy corto plazo que no estaban previstas. Sin dichas reformas no se conseguirá la meta.



Para las inversiones privadas que deben realizarse, la ingeniería inversa indica atender otras soluciones:

Nuevas fuentes de financiamiento. La inversión privada de gran escala (generación y distribución de energía) y a nivel micro (nuevos buses y taxis) tiene alto impacto ambiental. El estado puede mejorar su acceso al financiamiento compartiendo los beneficios de la economía del carbono e incentivar la llegada de financiamiento de inversionistas de impacto para conseguir que se accedan a las tasas de interés más bajas.

Uso del financiamiento público. Se pueden establecer nuevos instrumentos privados y otros mecanismos usando el financiamiento público disponible (nacional y de AOD) en régimen de *blended financing* para reducir el riesgo y apalancar la inversión privada que se debe conseguir. Estos instrumentos intermedios son de gran importancia para proveer acceso fluido de financiamiento, pero requieren varias acciones coordinadas.

Reformas de gran escala. Para el transporte privado, se debe modificar el sistema tributario para penalizar progresivamente más a los vehículos de combustible fósil y gradualmente reducir el costo de los vehículos eléctrico. La distribuidora pública de combustibles deberá cambiar completamente su modelo de negocios.

Fuente: DFA de Colombia y DFA de Costa Rica. PNUD.

RECOMENDACIONES PARA ACELERAR EL FINANCIAMIENTO DE LOS COMPROMISOS CLIMÁTICOS Y AMBIENTALES PLASMADOS EN LAS NDC y LOS ODS DE PLANETA:

- **Capacidad en creación de proyectos:** Fortalecer la capacidad técnica del personal del sector de Ambiente para estructurar proyectos (a) sostenibles y (b) viables de financiamiento a través del PGN.
- **Apoyar las necesidades que no fueron abordadas en la Estrategia de Financiamiento Climático**. Dado el carácter reciente de la Estrategia de Financiamiento Climático, determinar si existe una adecuada identificación de brechas financieras de largo plazo.
- **Revisar el diseño y/o implementación de proyectos** que le apunten a lograr resultados en:

.1. Aguas residuales urbanas domésticas tratadas (ODS 6).
.2. Residuos peligrosos tratados (ODS 12).
.3. Porcentaje de equipos y desechos de policlorobifenilos (PCB) eliminados (ODS 12).
.4. Residuos de bombillas con mercurio aprovechadas o gestionadas (ODS 12).
.5. Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos (ODS 12).
.6. Proporción de especies críticamente amenazadas y vulnerables (ODS 15).

- **Fortalecer el uso regional de las Regalías** para que apunten a temáticas que avancen las NDCs o los ODS de Planeta.
- **Back-casting** para metas de Mitigación que produzca un plan operativo. Establecer un marco operativo de tipo back-casting similar al realizado por Costa Rica para sus metas ambientales. De manera que se establezcan acciones concretas de mediano plazo mediante la reingeniería inversa de los compromisos climáticos y ambientales.
- **Pilotear mecanismos de financiamiento innovador** y establecer un plan de expansión del financiamiento innovador para temáticas verdes.

2.2. Paz

205. **El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo Final) estableció una agenda de largo plazo para concretar dicho propósito en el país.** El Acuerdo Final fue suscrito entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016, el cual fue refrendado por el Congreso de la República el 1 de diciembre del mismo año. El Acuerdo Final se estructura alrededor de los siguientes seis (6) Puntos:

- Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral.
- Participación Política: Apertura democrática para construir la paz.
- Fin del Conflicto.
- Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.
- Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto.
- Implementación, verificación y refrendación.

206. **Con el propósito de garantizar la implementación y dotar de estabilidad jurídica e institucional al Acuerdo Final, se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016[28].** En dicho Acto Legislativo se habilitaron procedimientos legislativos especiales y se facultó al Presidente de la República para expedir decretos con

[28] Acto Legislativo 01 de 2016: *"por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"*.

fuerza de ley para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Adicionalmente, en el Acto Legislativo 01 de 2016 se adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política de acuerdo con el cual, el Gobierno nacional, durante los 20 años siguientes a la suscripción del Acuerdo Final, deberá incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del PND: *"…un componente específico para la paz, priorizando las entidades territoriales y poblaciones más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado"* (Documento CONPES 3932 de 2018: 9).

207. **A partir de 2017 se inició la implementación del Acuerdo de Paz y se hizo necesario adelantar un proceso de planeación de largo plazo que se plasmó en el Plan Marco de Implementación (PMI).** En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, se elaboró el PMI, que se constituye en el instrumento que orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final hacia 2031, y que facilita su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas. De igual forma, es el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los PND.

208. **La elaboración del PMI comprendió cuatro etapas entre finales de 2016 y el primer trimestre de 2018.** Las etapas de elaboración del PMI tuvieron las siguientes características (Documento CONPES 3932 de 2018):

- ***Primera etapa (finales de 2016 hasta marzo de 2017):*** participaron 24 entidades correspondientes a las cabezas de sector administrativo del orden nacional (ministerios y departamentos administrativos) con quienes se acordaron los productos, indicadores, responsables y tiempos para asegurar el cumplimiento del Acuerdo.
- ***Segunda etapa (entre abril y noviembre de 2017):*** se desarrollaron más de 20 mesas de trabajo para la discusión y retroalimentación de las bases del PMI, por parte de los representantes del Gobierno nacional y de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).
- ***Tercera etapa (entre septiembre y diciembre de 2017*)**: se adelantaron reuniones de trabajo con la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. También, el Gobierno nacional adelantó sesiones de trabajo con los miembros de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final (IEANPE) para concertar metas trazadoras e indicadores para dicha población.
- ***Cuarta etapa (entre noviembre de 2017 y marzo de 2018):*** se adelantaron reuniones entre los representantes de la CSIVI para acordar precisiones previo a la aprobación del PMI.

209. **El PMI se adoptó a través del Documento CONPES 3932 de 2018, en el que se establecen los: "*Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*".** El documento aprobado del PMI cuenta con 501 indicadores para avanzar hacia el cumplimiento de los puntos del Acuerdo Final, incluyendo los capítulos sobre enfoques de género y étnico. El PMI retoma los contenidos del Acuerdo Final y los desagrega a nivel de: puntos, pilares o subpuntos, estrategias, líneas de acción, metas trazadoras, productos, indicadores, cronogramas y responsables.

210. **En el PMI se establecen 24 metas trazadoras que permiten identificar las acciones prioritarias para asegurar el logro de los objetivos estratégicos del Acuerdo Final.** Dentro de las metas trazadoras se incluyen algunas de alcance general que se orientan a la reducción de la pobreza en zonas rurales, mientras que también se identifican algunas metas de carácter específico que están asociadas con medidas dirigidas a los miembros de las FARC-EP, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 18. Metas Trazadoras en el PMI

Punto	Meta Trazadora	Responsable	Año Inicio	Año Fin
1. Reforma Rural Integral	▪ Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
	▪ Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
	▪ Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales	Comisión Intersectorial para la Primera Infancia	2018	2031
	▪ Erradicación del analfabetismo rural	Ministerio de Educación Nacional	2017	2031
	▪ Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural	Gobierno Nacional	2017	2031
	▪ Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	Gobierno Nacional	2017	2031
2. Participación Política	▪ Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP (Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política)	Presidencia / Consejería Presidencial de Seguridad	2017	2026
	▪ Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada	Gobierno Nacional	2018	2026
	▪ Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos	Gobierno Nacional	2018	2026
	▪ Curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono	Ministerio del Interior	2018	2026
3. Fin del Conflicto	▪ Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	2017	2026
	▪ Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización, creado	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	2017	2026
	▪ Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado	Ministerio del Interior	2017	2026
	▪ Reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas	Presidencia / Consejería Presidencial de Seguridad	2017	2026
	▪ Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales	Presidencia / Consejería Presidencial de Seguridad	2017	2026
4. Solución al Problema de Drogas Ilícitas	▪ 100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información	Presidencia / Dirección Descontamina Colombia	2017	2021
	▪ El tratamiento penal diferencial habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la normatividad vigente	Ministerio de Justicia y del Derecho y Presidencia / Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos	2017	2021
	▪ En 2022 los territorios PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito	Presidencia / Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos / Ministerio de Defensa	2017	2022
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	▪ Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creadas y puestas en marcha	Ministerio de Justicia y del Derecho	2017	2018
	▪ Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2018	2031

Punto	Meta Trazadora	Responsable	Año Inicio	Año Fin
	▪ Avance significativo en la reparación integral de las víctimas	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2017	2031
6. Implementación, Verificación y Refrendación	▪ 20 Emisoras de FM, de interés público clase C* en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando	MinTIC - Radio Televisión Nacional de Colombia - Radio	Por definir	Por definir

*Es una clasificación en función del área de servicio, de conformidad con la potencia de operación, principalmente. Fuente: elaboración PNUD-INFF Colombia con base en el Anexo B (PMI) del Documento CONPES 3932 de 2018.

211. **Se identificaron 29 metas globales de los ODS que potencialmente tendría asociación con los diferentes puntos del Acuerdo de Paz y con los componentes del PMI.** Con el fin de establecer la alineación temática del Acuerdo de Paz y el PMI con los ODS, el Programa INFF Colombia y el Área de Paz del PNUD Colombia identificaron un total de 29 metas globales ODS que podrían estar asociadas con dichos instrumentos. En particular, la lista de metas correspondientes a 12 de los 17 ODS se identifican en la siguiente tabla:

Tabla 19. Metas Globales de ODS potencialmente asociadas con el Acuerdo de Paz y el PMI

Meta ODS	Palabras Clave
1.4	▪ Garantía de Derechos - Pobres y Vulnerables
2.1	▪ Alimentación Sana y Fin del Hambre
2.3	▪ Productividad Agrícola e Ingresos de Pequeños Productores
2.a	▪ Recursos - Producción Agropecuaria
3.5	▪ Prevención y Tratamiento de Sustancias Adictivas
4.5	▪ Disparidades de Género y Acceso Igualitario a Formación Profesional (personas vulnerables)
4.7	▪ Conocimiento para el Desarrollo Sostenible
4.a	▪ Instalaciones y Entornos Educativos Adecuados (niñez, discapacidad, género)
4.c	▪ Formación de Docentes (para países en desarrollo)
5.2	▪ Violencia y Explotación Sexual contra Mujeres y Niñas
5.5	▪ Participación e Igualdad de Oportunidades (Mujeres)
5.a	▪ Igualdad de Derechos al Acceso a Recursos (Mujeres)
6.2	▪ Acceso a Servicios de Saneamiento e Higiene
6.6	▪ Protección y Restauración de Ecosistemas - Agua
6.b	▪ Participación de Comunidades Locales - Agua y Saneamiento
8.3	▪ Políticas para el Desarrollo – Empleo, Emprendimiento, Innovación, Formalización, MiPymes
8.5	▪ Empleo y Trabajo Decente con Inclusión e Igualdad
8.9	▪ Turismo Sostenible
10.3	▪ Igualdad de Oportunidades y Resultados
11.a	▪ Vínculos entre Zonas Urbanas y Rurales – Planificación del Desarrollo Nacional y Regional
15.2	▪ Gestión Sostenible de Bosques y Reforestación
16.1	▪ Reducción de Formas de Violencia y Tasas de Mortalidad
16.2	▪ Fin al Maltrato, Explotación, Trata, Violencia y Tortura conta los Niños
16.3	▪ Promoción del Estado de Derecho e Igualdad de Acceso a la Justicia
16.4	▪ Reducción de Corrientes Financieras y de Armas Ilícitas y Lucha contra la Delincuencia Organizada
16.6	▪ Instituciones Eficaces y Transparentes
16.7	▪ Adopción de Decisiones Inclusivas, Participativas y Representativas
16.9	▪ Identidad Jurídica – Registro de Nacimientos
17.14	▪ Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración PNUD-INFF Colombia con base en PMI y Metas ODS identificadas con el Grupo de Paz del PNUD Colombia.

212. **Al analizar la alineación de los ODS con el PMI se encuentra que el punto de Reforma Agraria Integral guarda relación con los ODS 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 11, mientras que el ODS 16 es transversal a la mayoría**

de los puntos del Acuerdo Final. Los ODS son una herramienta de planeación y seguimiento de largo plazo que, para el caso colombiano genera condiciones habilitantes para la implementación del Acuerdo de Paz y el cumplimiento de los compromisos e indicadores establecidos en el PMI. Bajo este marco conceptual, el Programa INFF Colombia, con base en la identificación de las metas ODS potencialmente asociadas con el Acuerdo de Paz y el PMI, adelantó el proceso de alineación de las 169 metas globales ODS con los puntos del Acuerdo Final que están plasmados en el PMI, cuyos resultados se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 20. Alineación de los ODS con los Puntos del PMI

ODS	Puntos del PMI y Metas ODS					
	1. Reforma Rural Integral	2. Participación Política	3. Fin del Conflicto	4. Solución al Problema de Drogas Ilícitas	5. Acuerdo sobre Víctimas	6. Implementación, Verificación y Refrendación
1. Fin de la pobreza	1.4					
2. Hambre Cero	2.1/ 2.3/ 2.a					
3. Salud y Bienestar				3.5		
4. Educación de calidad	4.5/ 4.7/ 4.a/ 4.c					
5. Igualdad de Género	5.a				5.2 / 5.5	
6. Agua limpia y saneamiento	6.2/ 6.6/ 6.b					
7. Energía asequible y no contaminante						
8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.3/ 8.5/ 8.9					
9. Industria, innovación e infraestructura						
10. Reducción de las Desigualdades	10.3					
11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.a					
12. Producción y consumo responsables						
13. Acción por el clima						
14. Vida submarina						
15. Vida de ecosistemas terrestres	15.2					
16. Paz, justicia e instituciones sólidas		16.7/ 16.9	16.1/ 16.2	16.4	16.3	16.6
17. Alianzas para lograr los Objetivos	17.14					

Fuente: Elaboración PNUD-INFF Colombia con base en PMI y Metas ODS identificadas con el Grupo de Paz del PNUD Colombia.

213. **En complemento a los temas y acciones previstas para concretar el Acuerdo de Paz, en el PMI se estimó que, entre 2017 hasta 2031, la implementación del Acuerdo Final tendría un costo indicativo de $129,5 billones COP de 2016 ($173,2 billones COP de 2022), lo que implicaría un costo promedio anual de $8,63 billones COP de 2016 durante 15 vigencias (equivalentes a $11,5 billones COP de 2022).** La distribución de los montos por fuentes de recursos requeridos para la implementación del Acuerdo Final se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 21. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo Final de Paz (Billones COP y porcentajes)

Fuente	Monto Total (Billones COP de 2016)	Monto Total (Billones COP de 2022)	Participación (%)	Porcentaje del PIB (%)
Presupuesto General de la Nación (PGN)	$46,7	$62,4	36,0%	5,0%
Sistema General de Participaciones (SGP)	$47,7	$63,8	36,8%	5,2%
Sistema General de Regalías (SGR)	$18,1	$24,2	14,0%	2,0%
Cooperación internacional	$11,6	$15,5	8,9%	1,3%
Recursos propios de entidades territoriales	$4,3	$5,7	3,3%	0,5%
Privados	$1,2	$1,6	0,9%	0,1%
TOTAL	**$129,5**	**$173,2**	**100%**	**14,0%**
Costo Estimado por Año (15 vigencias: período 2017-2031)	**$8,63**	**$11,5**		

Fuente: adaptado y complementado de Documento CONPES 3932 de 2018 (pp. 12-13).

214. **A nivel de apropiación[29] inicial, se identifica un promedio anual de $8,26 billones COP (constantes de 2022) correspondientes a recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el financiamiento del Acuerdo de Paz durante las vigencias 2020 a 2023.** Con base en las 29 metas ODS que se identificaron como asociadas con el Acuerdo de Paz y el PMI y del ejercicio adelantado por INFF Colombia en relación con la alineación de las metas ODS en el PGN para las vigencias 2020, 2021 y 2022[30], se identifica que a través de los recursos de inversión del PGN se estaría financiando alrededor del 71,8% del costo promedio anual para la implementación del Acuerdo Final de Paz ($8,26 billones COP de 2022 de recursos de inversión del PGN en promedio anual para el periodo 2020-2022 vs. $11,5 billones COP de 2022 correspondientes al costo anual estimado del Acuerdo Final de Paz).

215. **Los ODS 16, 11, 8, 2 y 4 concentraron, en promedio, el 86,96% del total de recursos de inversión del PGN que fueron apropiados para las vigencias 2020, 2021 y 2022 y que guardan relación con el financiamiento del Acuerdo Final de Paz.** Los temas relacionados con la reducción de las violencias, la consolidación de la paz, la justicia y de instituciones sólidas, así como el contar con entornos y comunidades sostenibles, la promoción del crecimiento económico y la generación de empleo, así como acciones para fortalecer la seguridad alimentaria y mejorar la educación son los que se identifican como aquellos con una mayor apropiación inicial de recursos de inversión del PGN durante el período 2020-2023, como se evidencia en la siguiente tabla y en el siguiente gráfico:

Tabla 22. Apropiación y participación promedio anual de recursos de inversión del PGN por ODS potencialmente relacionados con el Acuerdo de Paz, 2020-2022 (Billones COP de 2022 y %)

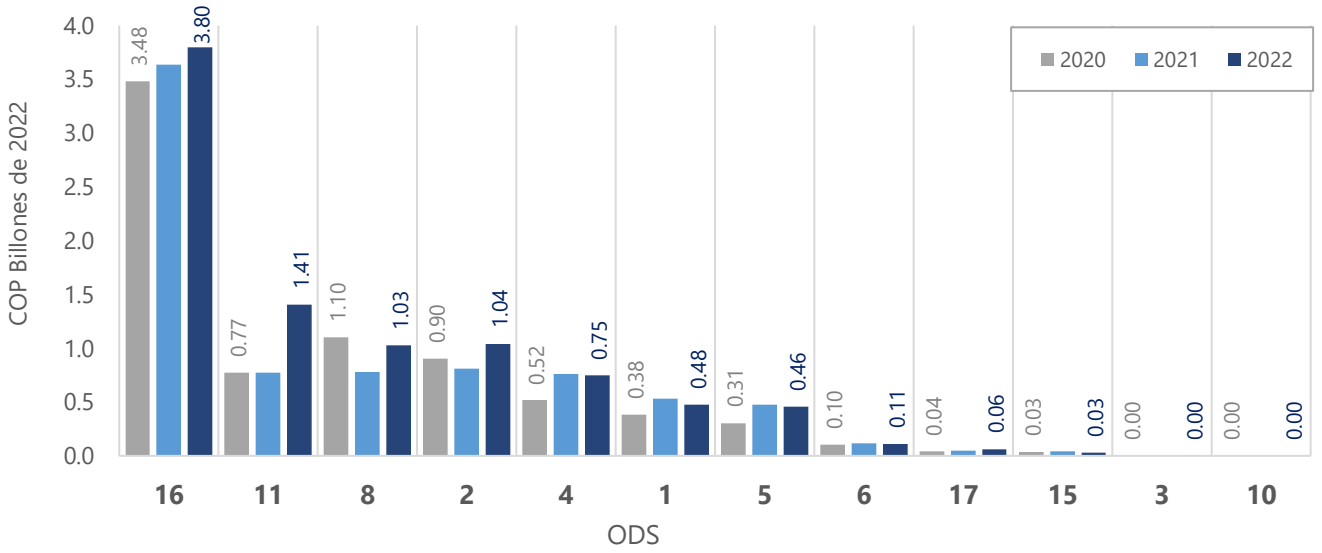
ODS	Apropiación Promedio Anual, 2020-2022 (Billones COP de 2022)	Participación Promedio Anual, 2020-2022 (%)
16	$3,64	44,2%
11	$0,98	11,7%
8	$0,97	11,8%
2	$0,92	11,1%
4	$0,67	8,2%
1	$0,46	5,6%
5	$0,41	5,0%
6	$0,11	1,3%
17	$0,05	0,6%
15	$0,04	0,4%
3	$0,003	0,04%
10	$0,0004	0,004%
Total	**$8,26**	**100%**

Fuente: cálculos PNUD-INFF Colombia con base en PMI, Metas ODS identificadas con el Grupo de Paz del PNUD Colombia y tablero de control con resultados de la alineación de los ODS en el PGN 2020, 2021 y 2022 (ver: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL).

[29] De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: *"Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva"* (tomado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_faqpreguntasfrecuentes/faqpgn/faqadminapropiaciones, acceso: 22/11/2022). El análisis se adelanta a partir de la situación presupuestal de apropiación inicial del PGN, dado que se cuenta con dicha información para las tres vigencias examinadas (2020, 2021, 2022).

[30] Ver resultados en: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL (acceso: 22/11/2022).

Gráfico 1. Apropiación anual de recursos de inversión del PGN por ODS potencialmente relacionados con el Acuerdo Final de Paz, vigencias 2020, 2021 y 2022 (Billones COP de 2022)



Fuente: cálculos PNUD-INFF Colombia con base en PMI, Metas ODS identificadas con el Grupo de Paz del PNUD Colombia y tablero de control con resultados de la alineación de los ODS en el PGN 2020, 2021 y 2022 (ver: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL).

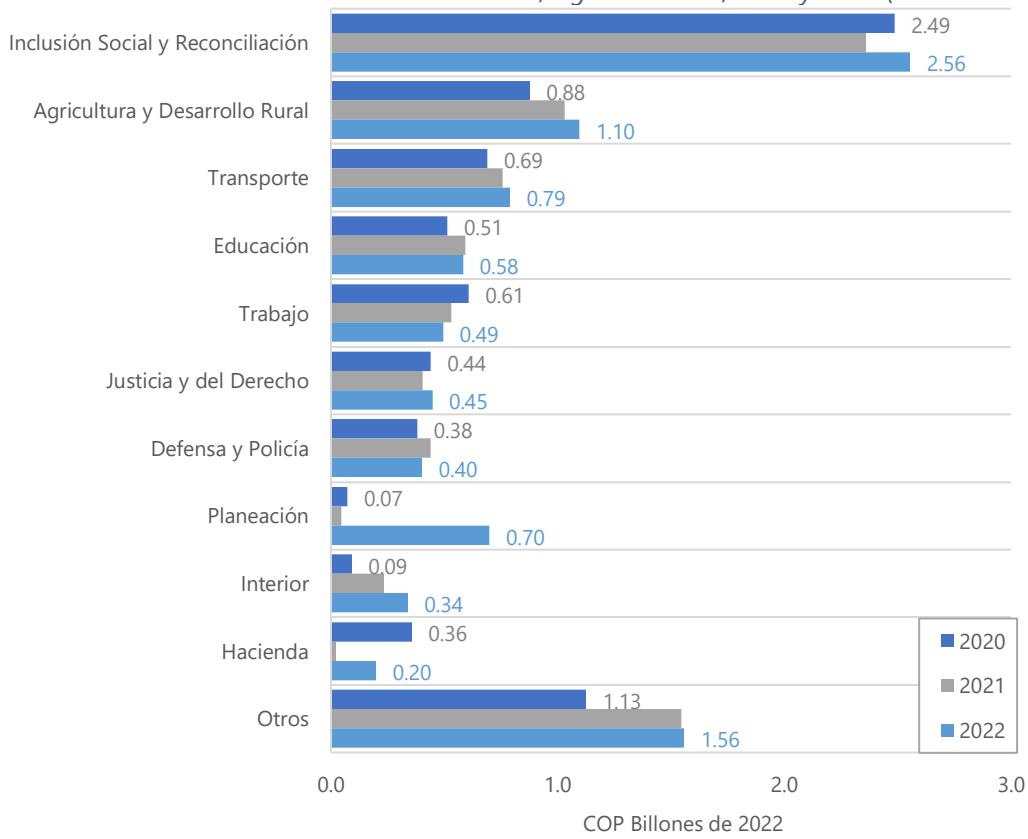
216. **El sector de Inclusión Social y Reconciliación concentró, en promedio, el 30% del total de recursos de inversión del PGN que fueron apropiados para las vigencias 2020, 2021 y 2022 y que guardan relación con el financiamiento del Acuerdo Final de Paz.** Además de Inclusión Social y Reconciliación, dentro del top 10 de sectores presupuestales asociados con los ODS que se identifican como orientados a financiar potencialmente el Acuerdo de Paz, también se encuentran Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte, Educación, Trabajo, Justicia y del Derecho, Defensa y Policía, Planeación, Interior y Hacienda. Dicho top 10 de sectores, en promedio, concentran el 83% del total de la apropiación inicial de recursos de inversión del PGN potencialmente dirigidos al financiamiento del Acuerdo de Paz durante las vigencias 2020, 2021 y 2022, como se ilustra en la tabla y en el gráfico que se presentan a continuación:

Tabla 23. Apropiación y participación promedio anual de recursos de inversión del PGN para el Top 10 de sectores presupuestales potencialmente relacionados con el Acuerdo de Paz, 2020-2022

Sector Presupuestal	Apropiación Promedio Anual, 2020-2022 (Billones COP de 2022)	Participación Promedio Anual, 2020-2022 (%)
Inclusión Social y Reconciliación	$2,47	30,0%
Agricultura y Desarrollo Rural	$1,00	12,1%
Transporte	$0,75	9,1%
Educación	$0,56	6,8%
Trabajo	$0,55	6,7%
Justicia y del Derecho	$0,43	5,2%
Defensa y Policía	$0,41	5,0%
Planeación	$0,27	3,1%
Interior	$0,22	2,6%
Hacienda	$0,19	2,4%
Otros	$1,41	17,0%
$8,26	**$8,26**	**100%**

Fuente: cálculos PNUD-INFF Colombia con base en PMI, Metas ODS identificadas con el Grupo de Paz del PNUD Colombia y tablero de control con resultados de la alineación de los ODS en el PGN 2020, 2021 y 2022 (ver: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL).

Gráfico 2. Apropiación anual de recursos de inversión del PGN para el Top 10 de sectores presupuestales potencialmente relacionados con el Acuerdo Final de Paz, vigencias 2020, 2021 y 2022 (Billones COP de 2022)



Fuente: cálculos PNUD-INFF Colombia con base en PMI, Metas ODS identificadas con el Grupo de Paz del PNUD Colombia y tablero de control con resultados de la alineación de los ODS en el PGN 2020, 2021 y 2022 (ver: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL).

217. **De otra parte, a partir de los resultados del seguimiento que el Gobierno nacional adelanta periódicamente al cumplimiento del Acuerdo de Paz, se encuentra que los mayores avances en la implementación del Acuerdo Final se identifican alrededor de los Puntos 6 (Implementación, Verificación y Refrendación) y 3 (Fin del Conflicto).** En Colombia, el sistema oficial para el seguimiento al cumplimiento de lo establecido en el PMI corresponde al SIIPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto: https://siipo.dnp.gov.co/inicio), el cual es gestionado por el DNP y en el que se puede consultar el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz, así como los recursos apropiados anualmente del PGN para su implementación.

218. **Se identifican niveles diferenciados de cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final.** El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (*Kroc Institute for International Peace Studies*) de la Universidad de Notre Dame adelanta seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en Colombia y encontró que, entre diciembre de 2016 y octubre de 2021 se identifican tres comportamientos diferentes en la implementación del Acuerdo Final (Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2021):

- Los compromisos urgentes para consolidar el fin del conflicto y la arquitectura de la implementación previstos principalmente en los Puntos 3 (fin del conflicto) y 6 (implementación, verificación y refrendación) se completaron rápidamente, aunque persisten temas en materia de garantías de seguridad.

- Los compromisos de los Puntos 4 (drogas ilícitas) y 5 (víctimas) del Acuerdo están avanzando y podrían completarse en el tiempo previsto, con excepción de algunos relacionados con los territorios PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito).
- Se evidencian retos en la implementación de los Puntos 1 (Reforma rural integral) y 2 (participación política) del Acuerdo Final, al tiempo que, si no se adoptan medidas para su dinamización, es probable que los enfoques diferenciales (género y étnico) no se puedan completar en el tiempo previsto.

219. **El Instituto Kroc identifica desafíos y compromisos claves que tendrían un efecto dinamizador hacia el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz durante el período 2022-2025.** A continuación se señalan las principales recomendaciones del Instituto Kroc alrededor para asumir retos y acelerar el logro de lo establecidos en el Acuerdo Final (Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2021: 18-24):

- ***Punto 1 (Reforma Rural Integral):*** Adecuar el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, garantizando la participación y el enfoque de género; avanzar en la efectiva implementación de los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial); y poner en marcha un Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la población rural.
- ***Punto 2 (Participación Política):*** tramitar un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales; diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización de los reinsertados que eran miembros de las FARC-EP; e implementar un sistema de coordinación para la protección de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, y personas defensoras de derechos humanos.
- ***Punto 3 (Fin del Conflicto):*** diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales; y desarrollar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- ***Punto 4 (Solución al Problema de Drogas Ilícitas):*** diseñar y colocar en marcha del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas; y estructurar proyectos productivos de largo plazo en el marco del PNIS.
- ***Punto 5 (Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto):*** avanzar en la toma de decisiones de fondo por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en particular en relación con casos emblemáticos para las víctimas del conflicto armado; y fortalecer la reparación colectiva a partir de la articulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva con la estrategia de implementación de los PDET.
- ***Punto 6 (Implementación, Verificación y Refrendación):*** aprobar las normas para la implementación de la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos (compromiso previsto para los primeros 12 meses de implementación del Acuerdo Final); y aprobar las normas de desarrollo sobre participación política (p.ej., ampliar espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos).

220. Resumiendo el diagnóstico del financiamiento realizado hasta el momento, a continuación se presentan a manera de comparación presupuestal las temáticas de interés del gobierno junto con las identificaciones realizadas para la elaboración de este documento:

Gráfico 18. Comparación del esfuerzo financiero entre temáticas por parte del presupuesto público.

Temática ¿Qué tanto del presupuesto se dirige a…?	% de Presupuesto Anual	Año de Referencia
Víctimas (trazador de gobierno)	5.7%	2021
Género (trazador de gobierno)	0.9%	2022

Acuerdo de Paz (trazador de gobierno)	3.9%	2022
Grupos Étnicos (trazador de gobierno)	info/reportes no centralizados	
Niñez (trazador para el componente de inversión)	3.8%	2022
Otras marcaciones no oficiales		
NDCs Mitigación GEI, mediante metodología INFF	2.1%	2021
NDCs Adaptación, mediante metodología INFF	1%	2021
ODS de planeta, mediante metodología INFF	1.6%	2022

Fuente: cálculos propios de INFF-Colombia con base en documentos publicados por el gobierno y usando la metodología de identificación presupuestal para ODS desarrollada durante la implementación.

2.3. Recomendaciones para no dejar a nadie atrás

2.3.1. Ámbitos catalíticos para acelerar el cierre de brechas de género para la equidad de las mujeres.

221. **La identificación de ámbitos catalíticos tiene por objeto proveer insumos que permitan mejorar la planificación de la inversión y así contribuir a acelerar el cierre de brechas de género**. Es así que para la priorización de los ámbitos catalíticos se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Relación con desarrollo económico.
- Rezago presupuestal.
- Intensidad de las brechas de género.
- Dinámica de la brecha de género.

222. **Los ámbitos catalíticos identificados como prioritarios, con base en los criterios previos corresponden a:**

- Economía del cuidado: actividades de trabajo no remunerado.
- Inclusión productiva de la mujer rural.
- Desarrollo empresarial formal.
- Generación de ingresos de mujeres con baja cualificación que participan en actividades informales como estrategia de reducción de la pobreza.
- Inclusión financiera con énfasis en crédito de fomento agropecuario.
- Acceso a programas de educación superior STEM.
- Prevención y mitigación de la violencia contra las mujeres.
- Acceso a la propiedad de la tierra de la mujer rural.
- Promoción de la participación de la mujer en cargos de elección popular.
- Salud mental de las mujeres asociados a trastornos mentales y de comportamiento.

223. **Un aspecto central para la política pública y el cierre de brechas de equidad de las mujeres deberán ser alternativas enfocadas a la prestación de cuidados, a través de estrategias que integren acciones que apunten a proveer apoyo psicosocial, orientación socio-ocupacional, modelos educativos flexibles, formación para el trabajo, cambio cultural en torno al rol de las mujeres, e inserción laboral y productiva de cuidadoras, en su mayoría mujeres.** Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

los ámbitos que integran la economía del cuidado corresponden al cuidado de niños y niñas, la educación de la primera infancia, los cuidados dirigidos a las personas con discapacidad y los cuidados de larga duración, así como el cuidado de las personas de edad, dando espacio ello a que dichas actividades se realicen bajo condiciones formales como informales, con o sin remuneración. Los resultados obtenidos evidencian una de las mayores brechas, en comparación con el comportamiento de estas actividades en hombres, una baja asignación de recursos y una alta correlación de estrategias o sistemas de cuidado con el desarrollo económico de los países.

224. **Por su parte, los indicadores muestran como las brechas de género se acentúan en las mujeres rurales, y aquellas con una baja formación y en situación de pobreza**. Es así que se requiere ampliar la inversión en estrategias enfocadas en la generación de ingresos bajo un enfoque de inclusión laboral y productiva que permita garantizar condiciones de trabajo digno, particularmente en la mujer rural. Este ámbito se traducirá en un acelerador de la recuperación económica y reducción de la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, principalmente en la dimensión de trabajo, la cual presenta los mayores niveles de privación.

225. **La inclusión financiera** no solo permitirá reducir brechas, sino que un acceso y uso de servicios financieros (ahorro, sistemas de pago, seguros, crédito) permite el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres, tanto en entornos individuales como productivos.

226. **Si bien Colombia ha mostrado avances significativos en la reducción de brechas de género, particularmente, en las áreas de salud y educación, y un avance moderado en el área laboral y productiva, estos avances no se evidencian de igual forma en lo relacionado con el acceso a programas STEM; promoción en el desarrollo empresarial liderada por mujeres; condiciones de salud mental asociadas a trastornos mentales y de comportamiento; violencia contra mujeres y niñas; y la participación en espacios de toma de decisiones, en ámbitos tanto públicos como privados**. Es así que, de manera paralela a acciones enfocadas en cerrar estas brechas, se requieren acciones que transformen estereotipos o imaginarios sociales sobre el rol de las mujeres o las diferentes dinámicas sociales y culturales que en escenarios determinados pueden llegar a ser justificantes de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres lo que hace de este, un aspecto apremiante en abordar por parte del Estado.

RECOMENDACIONES PARA ACELERAR EL CIERRE DE BRECHAS DE GÉNERO PARA LA EQUIDAD DE LAS MUJERES:

1. **Revisión integral del Estado de los ámbitos que fueron identificados como prioritarios, acompañados de un Plan de Acción para el avance en cada uno:**
    a. Economía del cuidado: actividades de trabajo no remunerado.
    b. Inclusión productiva de la mujer rural.
    c. Desarrollo empresarial formal.
    d. Generación de ingresos de mujeres con baja cualificación que participan en actividades informales.
    e. Inclusión financiera con énfasis en crédito de fomento agropecuario.
    f. Acceso a programas de educación superior STEM.
    g. Prevención y mitigación de la violencia contra las mujeres.
    h. Acceso a la propiedad de la tierra de la mujer rural.
    i. Promoción de la participación de la mujer en cargos de elección popular.
    j. Salud mental de las mujeres asociados a trastornos mentales y de comportamiento.
2. **Alternativas enfocadas a la prestación de cuidados**, a través de estrategias que integren acciones que apunten a proveer apoyo psicosocial, orientación socio-ocupacional, modelos educativos flexibles, formación para el trabajo, cambio cultural en torno al rol de las mujeres, e inserción laboral y productiva de cuidadoras, en su mayoría mujeres.
3. **Estrategias enfocadas en la generación de ingresos** bajo un enfoque de inclusión laboral y productiva que permita garantizar condiciones de trabajo digno, particularmente en la mujer rural.
4. **Inclusión Financiera**.
5. **Acciones que transformen estereotipos o imaginarios sociales** sobre el rol de las mujeres o las diferentes dinámicas sociales y culturales que en escenarios determinados pueden llegar a ser justificantes de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres.

2.3.2. Niñez y Adolescencia[31]

227. Estamos como países obligados a reflexionar y a actuar de la manera cada vez más eficiente frente a las desigualdades existentes, y frente a los desafíos actuales y futuros que nos impone el enfoque de derechos de la niñez.

[31] Sección elaborada por Unicef-Colombia

228. Colombia ha avanzado de manera progresiva en el diseño e implementación de un marco legislativo, normativo y de políticas públicas, más sólido y pertinente para la garantía, el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Este marco normativo es la ratificación del Estado, de las comunidades y de las familias, de los compromisos mutuos para respetar y proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, de forma integral, diferencial y prevalente sobre los derechos de los demás; lo que, a su vez, ha traído una transformación progresiva de la arquitectura institucional que ha propiciado la creación y fortalecimiento de instancias ejecutivas y de coordinación del orden nacional y territorial orientadas a articular y emprender acciones más concretas y efectivas en favor de la provisión de servicios sociales básicos de calidad que contribuyan a la protección integral de la niñez y la adolescencia.

229. En el ámbito institucional se han desarrollado y fortalecido distintas instancias y alianzas (nacionales y sub-nacionales) para la implementación y el seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos que deben ser financiados, en su gran mayoría con recursos públicos, lo cuales por tratarse de leyes que van desde el rango constitucional al ordinario encuentran legalidad y legitimación fiscal en los estándares del Estatuto General del Presupuesto Público. Esto obliga al fortalecimiento del presupuesto público con perspectiva de niñez y de las herramientas que permiten evaluar los recursos destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes.

230. La importancia de contar con información específica y confiable acerca de los flujos de inversión social en niñez tiene un trasfondo técnico y político, en tanto configura un espacio de demanda fiscal reconocido e institucionalizado que puede plantearse a partir de ello, metas, protecciones fiscales y reasignaciones presupuestales.

231. Es importante dar sostenibilidad a los avances de más de ocho años en esta agenda, así como considerar la viabilidad de apropiar varios de los desarrollos hechos por PNUD, UNICEF y ONU Mujeres en el marco del programa interagencial INFF.

232. Conforme a lo anterior se recomienda,

- Establecer una estrategia para incrementar el uso del Trazador Presupuestal en Niñez del SUIFP del DNP, facilitando el reporte y sistematización de los gastos de inversión en las entidades del orden nacional y territorial, así como el comparativo entre una vigencia y otra.
  Se puede monitorear el cumplimiento tanto del reporte como de las variaciones progresivas en el logro de las metas propuestas, realizando el contraste respectivo con los resultados de asignación y ejecución presupuestal del Presupuesto General de la Nación. Esto con el fin de velar por la calidad del gasto, generando anualmente evidencias sobre la eficacia y la efectividad de la inversión social a favor de la niñez y la adolescencia. Esto debería ser parte de una agenda permanente del Consejo Nacional de Política Social
- De manera paralela, es inminente ajustar los aplicativos SUIFP y SPI, incluyendo como variable en la programación y en el reporte de información del Trazador Presupuestal en Niñez, la asociación con los productos de la cadena de valor del proyecto de inversión que respalda cada inversión. Esto a fin de poder hacer un análisis mucho más riguroso no sólo de cuánto se está invirtiendo en niñez, sino cuáles son los bienes o servicios que están siendo destinados a la atención de los niños, niñas y adolescentes en Colombia.
- Es necesario explorar alternativas técnicas que permitan identificar los flujos de inversión en atenciones a niños, niñas y adolescentes migrantes, pertenecientes a grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, así como a la comunidad LGBTI, con discapacidad, y al cierre de brechas entre niños y niñas por cuestiones relacionadas con el género, así como la interseccionalidad que se pueda presentar entre estos grupos. Los instrumentos vigentes de análisis para seguimiento al gasto público en niñez y género no logran visibilizar estas intersecciones. Más allá de los retos de diseño técnico, es conveniente establecer alternativas complementarias con mayor resonancia política y proyección de largo plazo, en un sentido similar a lo

propuesto bajo el programa INFF en materia de presupuestación en función de los ODS.

- Es indispensable garantizar de manera conjunta el Ministerio de Hacienda y el DNP garanticen la continuidad de la implementación del clasificador del gasto público en niñez conforme a la estructura de clasificación presupuestal (CCP) que se establezca en el Sistema Integrado de Información Financiera Pública (SIIF Nación).
- Así mismo, es necesario que el Ministerio de Hacienda implemente el clasificador del gasto público en niñez correspondiente al presupuesto de funcionamiento. Esto es, avanzar en la construcción de la metodología, diseño del instrumento de captura por medio del aplicativo TRAZA y la validación de resultados preliminares en el marco de la mesa de gasto del SNBF. Esto es esencial para complementar la información recolectada hasta el momento por el Trazador del SUIFP, viendo que hoy en día estos informes siguen estando incompletos al no poder revelar los valores agregados de la inversión de nivel nacional destinada a la niñez.
- En el marco de la entrada en funcionamiento de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), el DNP podría adelantar una revisión y ajuste del Manual de Clasificación Programático del Gasto Público y por consiguiente de los programas, productos, descriptores e indicadores de producto que constituyen el Catálogo de Productos de la MGA WEB de manera tal que se alinee con precisión a atenciones de niñez e incluso a los ODS en línea con los desarrollos del programa conjunto INFF. De esta manera, se podrá contar con una herramienta técnica más precisa para garantizar que la planificación y la implementación de programas y proyectos de inversión por entidades nacionales y territoriales están alineadas con la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, así como con el logro de la agenda 2030.
- Se requiere del concurso de todas las cabezas de sector y sus entidades adscritas para lograr que la clasificación programática agrupe y presente de mejor manera el gasto en niñez con el fin de establecer una relación más directa entre los bienes y servicios entregados y los resultados esperados en cada programa. Se podría esperar con este ajuste, fortalecer el manual de clasificación programático mejorando la toma de decisiones en la asignación de los recursos públicos dirigidos a la niñez, generando también una mayor transparencia frente a la orientación del gasto.
- Para lograr una apropiada comprensión de los flujos de inversión social que el país destina hacia la garantía de derechos de la niñez, la equidad de género y el logro de los ODS, es indispensable integrar en los procesos de análisis y seguimiento presupuestal, otras fuentes de recursos tales como el Sistema General de Regalías, fuentes propias de entidades territoriales y Cajas de compensación familiar.

RECOMENDACIONES PARA ACELERAR EL LOGRO DE RESULTADOS ODS EN TEMÁTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA:

1. **Estrategia para incrementar el uso del Trazador Presupuestal en Niñez** del SUIFP del DNP, facilitando el reporte y sistematización de los gastos de inversión en las entidades del orden nacional y territorial. Ajustar los aplicativos SUIFP y SPI, incluyendo como variable en la programación y en el reporte de información del Trazador Presupuestal en Niñez, la asociación con los productos de la cadena de valor del proyecto de inversión que respalda cada inversión
2. **Explorar alternativas técnicas que permitan identificar los flujos de inversión en atencione**s a niños, niñas y adolescentes migrantes, pertenecientes a grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, así como a la comunidad LGBTI, con discapacidad, y al cierre de brechas entre niños y niñas por cuestiones relacionadas con el género, así como la interseccionalidad que se pueda presentar entre estos grupos. Los instrumentos vigentes de análisis para seguimiento al gasto público en niñez y género no logran visibilizar estas intersecciones.
3. **Garantizar la continuidad de la implementación del clasificador del gasto público en niñez** conforme a la estructura de clasificación presupuestal (CCP) que se establezca en el Sistema Integrado de Información Financiera Pública (SIIF Nación).
4. **Invitar al Ministerio de Hacienda a implementar el clasificador del gasto público en niñez correspondiente al presupuesto de funcionamiento**. Esto es, avanzar en la construcción de la metodología, diseño del instrumento de captura por medio del aplicativo TRAZA y la validación de resultados preliminares en el marco de la mesa de gasto del SNBF.
5. **Revisión y ajuste del Manual de Clasificación Programático del Gasto Público** y por consiguiente de los programas, productos, descriptores e indicadores de producto que constituyen el Catálogo de Productos de la MGA WEB de manera tal que se alinee con precisión a atenciones de niñez e incluso a los ODS en línea con los desarrollos del programa conjunto INFF, en el marco de la entrada en funcionamiento de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP).
6. **Integrar en los procesos de análisis y seguimiento presupuestal, otras fuentes de recursos** tales como el Sistema General de Regalías, fuentes propias de entidades territoriales y Cajas de compensación familiar.

Mecanismos de pago por resultado como alternativa innovadora para optimizar inversiones en niñez y acelerar el logro de los ODS.

233. A pesar de los esfuerzos de política y avances logrados en los últimos años, las brechas sociales y ambientales siguen latentes y la población en condiciones de pobreza y desempleo presenta limitaciones en el momento de conseguir un ingreso estable y formal. Aunque Los Bonos de Impacto Social son un mecanismo efectivo para financiar y contratar programas sociales donde el gobierno, cooperantes, u otro actor interesado condicionan el pago al éxito de los resultados obtenidos, presenta varias limitaciones en el momento de su ejecución.

234. Desde 2016, Colombia viene impulsando los esquemas de pago por resultados en proyectos de empleo, principalmente a través de la implementación de Bonos de Impacto Social. Esta experiencia ha contribuido, por un lado, a posicionar al país a nivel internacional como pionero entre los países de ingreso medio en

implementar este tipo de esquemas buscando una mayor eficiencia del gasto público y efectividad en función de impactos sociales, al tiempo que se promueven innovaciones en la contratación pública.

235. La implementación de los dos primeros Bonos de Impacto Social (BIS) generaron importantes resultados sobre el potencial de este tipo de mecanismos para la financiación de programas sociales. Sin embargo, existen varias barreras legales, operativas y presupuestales que limitan la vinculación de actores en estos esquemas de pago por resultados, así como su expansión hacia otros sectores sociales. Financiar un programa para la vinculación laboral y permanencia para población vulnerable y migrante bajo el esquema de pagos por resultados, requiere de esfuerzos fiscales que afectan el presupuesto de vigencias futuras ordinarias en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

236. Existe una creciente dificultad por parte de las entidades públicas para tramitar vigencias futuras. Aunque una vigencia futura es permitida y una entidad puede hacerla cuando quiera, políticamente tiene unos costos. Esto anterior, hace que el proceso para solicitarlas y adquirirlas sea complejo e incluso costoso. Los Bonos de Impacto Social son un esquema por el cual se paga por resultados que se cumplen en un plazo de uno, dos años o incluso más años. Por esta razón, estos bonos deben funcionar con vigencias futuras, sin embargo, para la administración no es fácil realizar este proceso.

237. Los obstáculos de las grandes inversiones para los ODS suelen estar ligados a riesgos que los inversores no quieren asumir. Los bonos verdes y los bonos sociales son los dos instrumentos que actualmente más utilizados en Colombia para movilizar dinero institucional para la agenda de los ODS. Además de esto, el capital privado, ha surgido como una fuente de fortaleza en el sentido de que involucra a inversionistas que están dispuestos a proporcionar inversiones que promuevan el desarrollo y que sean sostenibles a largo plazo. Los resultados y los enfoques basados en los resultados fueron aplaudidos por la mayoría de los entrevistados, ya que las métricas de impacto sirven como un incentive importante para asegurar la financiación. Sin embargo, estos mismos entrevistados reconocen las limitantes del mecanismo, que incluyen tanto obstáculos del sector público y su reglamentación como también el desconocimiento de estos mecanismos por parte de todas las partes interesadas.

238. Con estas buenas experiencias, se han podido identificar las principales barreras para expandir estos esquemas y ampliar los beneficios a otros sectores o proyectos sociales diferentes al empleo. A continuación, se mencionan algunas recomendaciones prioritarias que podrían contribuir a superar las barreras legales, operativas y de política hacia la innovación en el financiamiento para los ODS.
    - Se recomienda el desarrollo de un marco regulatorio que incorpore las innovaciones jurídicas necesarias para contratar y pagar por resultados, como condición necesaria para poder transitar de proyectos y programas tradicionales de pago por actividades a esquemas de pago por resultados.
    - La ausencia de este marco limita la expansión y la adecuada implementación de los esquemas de pago por resultados al generar inseguridad jurídica y desmotivar la inversión de aliados privados y organismos multilaterales como copagadores o como inversionistas de este tipo de esquemas.
    - Lo anterior contribuirá de igual manera a fomentar el ecosistema de pago por resultados en diferentes sectores. Para ello, se propone desarrollar estrategias de promoción y difusión de la financiación basada en resultados entre actores públicos, privados y de cooperación que pueden actuar como copagadores, inversionistas, intermediarios u operadores. Esto permitirá que los actores que participan en estos esquemas se orienten a una mayor eficiencia y efectividad en la inversión de los recursos.

RECOMENDACIÓN PARA FORTALECER EL ESQUEMA DE *PAGO POR RESULTADOS* PARA OPTIMIZAR INVERSIONES EN NIÑEZ

Desarrollar un marco regulatorio que incorpore las innovaciones jurídicas necesarias para contratar y pagar por resultados. La ausencia de este marco limita la expansión y la adecuada implementación de los esquemas de pago por resultados al generar inseguridad jurídica y desmotivar la inversión de aliados privados y organismos multilaterales como copagadores o como inversionistas de este tipo de esquema. Se propone desarrollar estrategias de promoción y difusión de la financiación basada en resultados entre actores públicos, privados y de cooperación que pueden actuar como copagadores, inversionistas, intermediarios u operadores. Esto permitirá que los actores que participan en estos esquemas se orienten a una mayor eficiencia y efectividad en la inversión de los recursos.

2.3.3. Territorialización de los ODS

239. **La territorialización, o localización de los ODS busca reconocer la importancia del nivel subnacional para contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030.** En particular, la territorialización de los ODS:

"…implica tomar en cuenta contextos subnacionales para la consecución de la Agenda 2030, desde el establecimiento de objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso. Se trata además de poner en el centro del desarrollo sostenible a los territorios y a las prioridades, necesidades y recursos de sus habitantes. Esto, en el marco de una articulación entre los niveles global, nacional y local" (texto tomado de: https://www.local2030.org/discover-tools).

240. **La territorialización de los ODS permite evidenciar el aporte de los actores territoriales para superar los retos de sus entornos así como para alcanzar las metas globales de desarrollo.** A través de la localización de los ODS, los actores territoriales pueden priorizar sus necesidades y retos, así como adaptar y apropiar las metas globales incorporadas en la Agenda 2030 con el propósito de identificar, implementar y hacer seguimiento a las estrategias y acciones definidas para avanzar en el cumplimiento de los ODS a nivel subnacional (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, s.f.: 2) .

241. **La óptica territorial de política pública asociada con el cumplimiento de los ODS será un pilar de suma importancia para el enfoque territorial del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 así como para los próximos periodos de alcaldes y gobernadores (2024-2027 y 2028-2031).** De tal forma, los gobiernos subnacionales operan en el marco de una administración nacional con creciente interés en el desarrollo regional, especialmente en temáticas de pobreza, representatividad, medio ambiente e igualdad. Esto impulsará aún más a las administraciones subnacionales a fortalecer su planificación para el desarrollo con el propósito de apuntar a la financiación de temáticas sostenibles en el marco de los ODS.

242. **Los distintos niveles de gobierno deben tener en cuenta los impactos fiscales y las implicaciones sobre indicadores ODS que tendría la reducción gradual de recursos provenientes de las regalías**. En la transición hacia estrategias nacionales en pro de la sostenibilidad se debe tener en cuenta que, a largo plazo, los recursos provenientes de las regalías dejarían de ser una fuente de financiación de proyectos socioeconómicos y ambientales. Esto invita a que los próximos planes territoriales de desarrollo cuenten con estrategias para aprovechar al máximo los recursos disponibles así como iniciar la transición hacia una reducción gradual de la dependencia de los recursos de regalías.

243. **En los países de América Latina y el Caribe se han implementado diferentes modalidades de territorialización de los ODS.** El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe ha identificado los siguientes siete (7) tipos de territorialización de la Agenda 2030 y sus ODS que han venido siendo implementadas en la región[32]:

- ***Documentos con lineamientos generales:*** se trata de manuales o guías para orientar a los gobiernos subnacionales en la incorporación de los ODS a sus procesos de planeación. Ejemplos: Argentina, Colombia (documentos del DNP), México, Costa Rica y Brasil.
- ***Socialización, capacitación y diálogo sobre los ODS:*** es la modalidad más recurrente y con la que se inicia el acercamiento de la Agenda 2030 a los territorios, a través de procesos de socialización, capacitación y diálogo sobre los ODS en el orden subnacional (p.ej., en Brasil, Colombia (llegadas a territorio por parte del DNP para divulgar la Agenda 2030 y sus ODS), Chile, Ecuador, Honduras, México, Uruguay, entre otros). Estos espacios han comprendido dos tipos de actividades: (i) diálogos o campañas de socialización y (ii) proyectos que buscan adaptar prioridades y planes a la Agenda 2030.
- ***Institucionalidad para la incorporación, seguimiento y cumplimiento de la Agenda 2030:*** en esta modalidad se promueve la institucionalización de la Agenda a nivel subnacional a partir del diálogo entre diferentes niveles de gobierno en aras de potenciar la agenda global en los territorios e impulsar procesos de planeación integral del desarrollo. Ejemplos: se destacan los casos de Argentina (convenios suscritos con provincias que han sido incentivados por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales – CNCPS) y México (Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030 de la Conferencia Nacional de Gobernadores –CONAGO).
- ***Diagnóstico, seguimiento y monitoreo:*** modalidad relacionada con el diseño e implementación de plataformas de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los ODS tanto en el orden nacional como subnacional. En dichas plataformas se encuentra información estadística desagregada territorialmente que puede apoyar la identificación de avances y desafíos, así como la formulación de políticas públicas por los gobiernos subnacionales. Ejemplos: Brasil, Colombia (con las plataformas de ODS y de Territata), Guatemala, México, Perú, entre otros.
- ***Instrumentos para la incorporación de la Agenda 2030 en los planes locales:*** con esta modalidad se busca fomentar y crear capacidades en el orden subnacional (departamental y local) para adelantar diagnósticos estratégicos de los desafíos y potenciales del territorio, además de formular políticas y proyectos prioritarios para dar solución a los principales problemas. Ejemplos: Argentina, Colombia (a través del Kit de Planeación Territorial), Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguay, entre otros.
- ***Iniciativas promovidas por sociedad civil, sector privado y otros actores:*** se trata de una modalidad en la cual las iniciativas para socializar, divulgar y llevar la Agenda 2030 a los territorios han sido lideradas por organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organismos internacionales, entre otros actores. Ejemplos: Brasil, Chile, Colombia (a través de agencias de Naciones Unidas como PNUD, UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres y de iniciativas como las de la Red de Ciudades Cómo Vamos), Ecuador, entre otros.
- ***Mecanismos de visibilización de buenas prácticas:*** iniciativas orientadas a visibilizar casos exitosos en la implementación de la Agenda 2030 y en el cumplimiento de los ODS en los territorios. Ejemplos: Chile, Colombia (a través de la plataforma de ODS y de iniciativas como "Saber Hacer Colombia" de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional -APC Colombia), México, entre otros países.

244. **La óptica territorial de los ODS ha sido reconocida en documentos de política del Gobierno nacional.** En el Documento CONPES 3918 de 2018 ("Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia) se definieron lineamientos de política pública con el fin de avanzar hacia la efectiva implementación de los ODS en Colombia. Uno de los lineamientos se orienta a la definición

[32] Insumos adaptados de información disponible en: https://www.local2030.org/discover-tools. En el anterior vínculo también se encuentran insumos y herramientas para apoyar la territorialización o localización de los ODS.

de una estrategia territorial, en el marco de la cual se previó adelantar las siguientes líneas de acción con enfoque territorial con el fin de complementar seguimiento nacional al cumplimiento de los ODS en el país:

- ***Pedagogía sobre los ODS:*** se encargó al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), como entidad encargada de fortalecer la gestión de las entidades públicas nacionales y territoriales y de contribuir al mejoramiento del desempeño de los servidores públicos, el adelantar acciones de pedagogía sobre los ODS en el todo el territorio nacional, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). También, se previó que el DAFP, con el apoyo de la ESAP, brindarán capacitaciones a los candidatos a las alcaldías y gobernaciones con el fin contemplarán los ODS en la elaboración de sus programas de gobierno y en los procesos de planeación territorial.
- ***Seguimiento a los avances de los ODS a nivel territorial:*** se previó que el DNP, en coordinación con los gobiernos subnacionales, usando las herramientas de seguimiento territorial disponibles, se encargaría de identificar planes o programas territoriales específicos que apoyen o estén orientados al cumplimiento de los ODS. Además, se estableció que la Comisión Interinstitucional de ODS del orden nacional[33], en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), avanzaría en la definición de criterios tanto para efectuar seguimiento a la orientación de los planes y apoyar a los territorios a incluir y definir lineamientos e indicadores relacionados con los ODS. Cabe señalar que esta tarea ha venido siendo adelantada por el DNP, a través de los indicadores, documentos, lineamientos y demás soportes disponibles en plataformas como la de ODS (https://ods.dnp.gov.co/es/departamentos), Terridata (https://terridata.dnp.gov.co/) y el Kit de Planeación Territorial o KPT (https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/), entre otras.
- ***Visibilización de buenas prácticas locales para la implementación de ODS****:* se planteó avanzar en la sistematización de prácticas locales para la implementación de los ODS, en cabeza del DNP como Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de ODS. También, se hacía referencia a la identificación de experiencias asociadas con ODS que adelantaba APC Colombia en el marco de la metodología: "Saber Hacer Colombia". Así mismo, se destacaban los insumos disponibles en el Observatorio del Sistema de Ciudades del DNP para analizar los avances territoriales en materia de indicadores asociados con los ODS (https://osc.dnp.gov.co/).
- ***Implementación de marcadores ODS en los instrumentos de planeación y presupuesto regional:*** se previó que el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros miembros de la Comisión Interinstitucional de ODS, identificará y definirá criterios para priorizar y establecer marcadores asociados con los ODS en las principales fuentes de inversión pública que tienen programación y ejecución territorial, así como en instrumentos de planeación territorial e instancias de articulación de acciones y recursos entre diferentes niveles de gobierno. Un avance en relación con este punto lo constituye el "etiquetado" o la alineación ODS en el PGN que adelantó el Programa INFF Colombia en coordinación con el DNP y el Ministerio de Hacienda, así como la alineación a ODS del Catálogo de Productos de Inversión que gestiona el DNP.
- ***Acompañamiento diferenciado a los territorios para la implementación de los ODS:*** en esta línea de acción se estableció que el DNP, en conjunto con el DANE y demás entidades de la Comisión Interinstitucional de ODS, debían diseñar metodologías diferenciadas, en función del nivel de desarrollo y de capacidades existentes en los territorios, con el fin de brindar acompañamiento, capacitación, asistencia técnica, y generar redes de conocimiento y de seguimiento para contribuir al fortalecimiento o desarrollo de capacidades en las entidades territoriales alrededor de los ODS. Sobre este particular, el DNP ha desarrollado herramientas como el KPT (Kit de Planeación Territorial disponible en el Portal

[33] El Decreto presidencial 280 de 2015 creó la Comisión de Alto Nivel para el alistamiento y efectiva implementación de la Agenda 2030 y sus ODS. De acuerdo con el artículo 3 de dicho decreto, la Comisión está conformada por: 1) el Ministro (a) de Relaciones Exteriores, 2) el Ministro (a) de Hacienda y Crédito Público, 3) el Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 4) el Director (a) del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, 5) el Director (a) del DNP (que presidirá la Comisión), 6) el Director (a) del DANE, y (7) el Director (a) del Departamento Administrativo de Prosperidad Social. Adicionalmente, se establece que el DNP ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de ODS.

Territorial del DNP: https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/) y Terridata (https://terridata.dnp.gov.co/), entre otras.

Recuadro 8. Análisis de la incorporación de los ODS en los Planes Territoriales de Desarrollo de los períodos 2016-2019 y 2020-2023

Los planes territoriales de desarrollo (PTD) constituyen el principal referente para organizar y orientar el proceso de desarrollo a nivel subnacional en Colombia, y están previstos tanto en la Constitución Política de 1991 como en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994). Los PT se conciben como la expresión del compromiso político de los gobernantes (gobernadores y alcaldes) que son elegidos popularmente por la ciudadanía. Además, los PTD son un instrumento técnico en el que se adelanta un diagnóstico, se define una parte estratégica (incluyendo metas e indicadores) y se prevén recursos para materializar los propósitos de gobernadores y alcaldes durante su periodo de gobierno.

1. Los ODS en los PTD 2016-2019

- El DNP lideró, en el primer semestre de 2016, una estrategia para sensibilizar y promover la incorporación de los ODS en los PTD de los diferentes departamentos y municipios del país para el período 2016-2019.
- Se definió e implementó una metodología con las siguientes tres fases: (1) identificar el compromiso político con los ODS, (2) identificar la inclusión de los ODS en el componente estratégico de los PDT, y (3) hacer análisis y síntesis.
- Entre junio y julio de 2016, mediante técnicas de análisis cualitativo y de criterio de expertos, se determinó el nivel de incorporación de los ODS en 63 PDT aprobados por los departamentos y las ciudades capitales del país.
- **Los resultados:**
  - El 100% de los Planes analizados incluyeron los ODS: 15 en un grado alto (ODS en más de una sección del PTD, con programas, indicadores y/o metas concretas asociadas –p.ej., Cundinamarca, Florencia–), 24 en grado medio (ODS en más de una sección del PTD, con asociación a nivel de ejes del PTD –p.ej., Antioquia, Pasto–) y 24 a nivel general (ODS con mención global en al menos una sección del PTD –p.ej., Valle del Cauca, Leticia–).
  - Se evidenció una alta incorporación de ODS asociados con servicios sociales básicos -priorizados en el proceso de descentralización- (p.ej. educación -ODS 4-, salud -ODS 3-, agua potable -ODS 6-).
  - Se identificó una alta inclusión en los PDT de metas asociadas con los ODS 8, 9 y 11.

2. Los ODS en los PTD 2020-2023

- Entre finales de 2019 y los primeros meses de 2020, la Comisión Interinstitucional de ODS implementó una estrategia en tres etapas: (1) electoral con candidatos, (2) de acompañamiento en la formulación de los PTD, y (3) de evaluación de la inclusión de los ODS en los PTD para el período 2020-2023 (mediante técnicas de análisis de texto y de similitud).
- **Los resultados:**
  - Se obtuvo una red de palabras y una nube de éstas, en la que se identificaron las 50 palabras más frecuentes y su co-ocurrencia en los diferentes PTD.
  - Al analizar la similitud de palabras en los PTD con los temas tratados en los ODS se identificó, de manera aproximada, la inclusión de los ODS en los 32 Planes Departamentales de Desarrollo y en 203 Planes Distritales / Municipales de Desarrollo para el período 2020-2023 (p.ej., la mayor inclusión se identificó en los PTD de los departamentos de Sucre, Tolima y Bolívar, mientras que la menor inclusión de los ODS se atribuyó a los PTD de los departamentos de Meta, Nariño y Quindío).

Fuente: elaboración PNUD-INFF Colombia con base en DNP (2017) y DNP (2021a) y DNP (2021b).

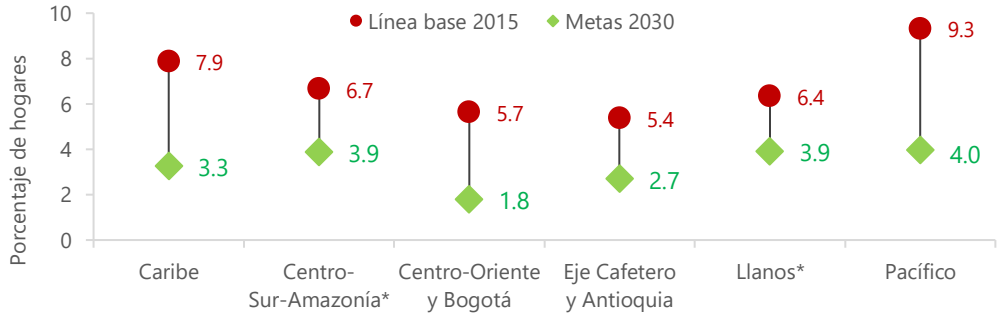
245. **En el Documento CONPES 3918 también se identificaron metas regionales, con carácter indicativo (no obligatorio para las entidades territoriales), alrededor de la mayoría de los ODS**. A través de la regionalización de los indicadores y metas trazadoras de ODS se buscaba brindar información y puntos de referencia para cerrar las brechas existentes, alcanzar mayores niveles de bienestar en el país hacia el año 2030 y servir como punto de referencia para orientar acciones de política que deberían ser implementadas

por parte de los gobiernos subnacionales en ejercicio de su autonomía territorial. Para la estimación de estas metas regionales se aplicaron las siguientes metodologías[34]:

- *Cierre de brechas:* relacionado con los esfuerzos regionales requeridos para reducir las disparidades territoriales.
- *Selección de ponderadores idóneos y pertinentes para cada ODS:* por ejemplo, población total, población rural, población económicamente activa, hogares urbanos, viviendas y PIB departamental, entre otros.

A continuación, se incluye un ejemplo de una regionalización indicativa para definir la meta trazadora regional del ODS 11, que está asociada con el porcentaje de hogares urbanos en condiciones de déficit de vivienda cuantitativo. El gráfico visualiza tanto la línea base como la meta a 2030 para el indicador en mención, evidenciando que los mayores desafíos para el cierre de brechas se presentan en las regiones de Pacífico y Caribe (Documento CONPES 3918 de 2018: 36).

Gráfico 3. Regionalización indicativa de la meta trazadora correspondiente al indicador: Porcentaje de hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda



* Las metas de las regiones de Llanos y Centro Sur-Amazonía fueron ponderadas para los departamentos de Meta (Llanos) y Caquetá, Huila y Tolima (Centro Sur - Amazonía), dado que la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) no tiene representatividad para todos los departamentos del país. Fuente: adaptado de Documento CONPES 3918 de 2018 (pp. 36) con base DANE–GEIH. Cálculos DNP. Metodología: ponderación de metas por cierre de brechas y hogares urbanos.

246. **Desde la *Red de Ciudades Cómo Vamos* se evidencian avances para la territorialización de los ODS en Colombia.** La Fundación Corona y la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV[35]) han venido trabajando de manera articulada, desde el año 2016, en contribuir a la territorialización de los ODS en las ciudades colombianas a través de su proyecto: *"Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia*[36]*"*. Alrededor de dicho proyecto, las organizaciones en mención han contado con el apoyo de los equipos de las

[34] Ante la baja disponibilidad de información no se definieron metas regionales, sino que se privilegió la lógica sectorial para la precisión de algunas metas (p.ej. para el ODS 13, las metas se desagregaron por sectores). De otra parte, para los ODS 12 y 14, se identificaron vacíos de información, los cuales se asociaron con retos con el fin de adelantar acciones para su medición y seguimiento en el orden territorial. Adicionalmente, es pertinente señalar que la conformación de las regiones alrededor de las cuales se definieron las metas regionales difieren para los ODS, dado que dichas regiones se establecieron en función de la desagregación territorial de los indicadores existentes, la mayoría de ellos con fuente correspondiente al DANE.

[35] La RCCV es: *"una alianza entre el sector privado y la sociedad civil centrada en la generación de información confiable y comparable, para medir y hacer un seguimiento de la calidad de vida y la sostenibilidad en las ciudades colombianas"* (Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Corona y Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, 2019). La RCCV reúne a 21 iniciativas que agrupan a 45 municipios del país, incluyendo 15 ciudades capitales y distritos (fuente: http://redcomovamos.org/quienessomos/, acceso: 04/11/2022).

[36] Este proyecto tiene como fin: *"construir una herramienta que ayude a la estandarización y al monitoreo de indicadores, a la recolección de datos confiables y al establecimiento de metas ambiciosas para las ciudades de Colombia para el cumplimiento de los ODS, así como ser un referente para el diseño de programas y políticas públicas en especial de cara a la definición de los planes de desarrollo a nivel local*" (fuente: tomado de http://redcomovamos.org/ods/).

diferentes ciudades que hacen parte de la RCCV[37] así como del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE). Dentro de los principales productos generados alrededor de esta iniciativa se destacan (información disponible en: http://redcomovamos.org/ods/):

- *Informe "Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia"*: marco conceptual, identificación de indicadores y diagnóstico sobre el avance de las ciudades en óptica de ODS.
- *Presentación- Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia:* síntesis del documento de trabajo sobre la territorialización de los ODS en las ciudades del país.
- *Plegable- Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia:* síntesis del análisis y de la caja de herramientas construida por la RCCV.
- *Herramienta virtual- Territorializando los en las ciudades de Colombia ODS*[38]*:* se trata de una herramienta de visualización en Tableau para las ciudades que hacen parte de la RCCV, en la cual se puede analizar la información histórica de 50 indicadores –objetivos y subjetivos– alrededor de los 17 ODS, los cuales se seleccionaron a partir de los indicadores del CONPES 3918 –para los cuales se cuenta con información a nivel territorial– y de indicadores complementarios propuestos o producidos por la RCCV.

Recuadro 9. El alcance de la Caja de herramientas para la Territorialización de los ODS de la Red de Ciudades Cómo Vamos, la Fundación Corona y el CRECE

- **Objetivo:** Contribuir a la territorialización de los ODS con el fin de: "No dejar a nadie y ningún lugar atrás", a través de una caja de herramientas que sirva como insumo para al diseño de programas, políticas públicas y planes de desarrollo local en las ciudades de Colombia, integrando agendas como: Habitat III y el Acuerdo de París.

El proceso y el contexto para territorializar los ODS



Los 5 Retos Urbanos alrededor de los ODS



Fuente: adaptado de Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Corona y Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (2019).

247. **Los Reportes Locales Voluntarios (RLV) son una herramienta para la planeación y el seguimiento alrededor de los ODS por parte de los gobiernos locales.** A través de los RLV, los gobiernos locales

[37] Otra organización que ha formulado lineamientos para la territorialización es la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (AsoCapitales), como lo evidencia el documento: "*Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para las Ciudades Capitales*", disponible en: https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Cartilla4-.pdf (acceso: 04/11/2022).

[38] Herramienta disponible para consulta en: disponible en: https://public.tableau.com/app/profile/juanmora/viz/ODS-definitiva_15869683338170/ODS.

analizan su integración a los ODS, caracterizan su desarrollo en función de la lógica de la Agenda 2030, identifican y priorizan acciones orientadas al cumplimiento de los compromisos globales e identifican avances y retos frente al cumplimiento de los ODS en sus territorios. La elaboración de RLV es promovida por diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas con el fin de articular acciones y apoyar a los gobiernos subnacionales hacia el logro de los ODS[39]. En tal sentido, desde 2015, ciudades e incluso regiones han venido trabajando en la territorialización de la Agenda 2030, lo cual les permite contar con una herramienta para la planeación y el seguimiento en el marco del cumplimiento de compromisos globales de desarrollo sostenible.

Recuadro 10. Los Reportes Locales Voluntarios

Aunque los RLV no tienen un carácter oficial, los RLV se constituyen en una herramienta para fortalecer esquemas de gobernanza multinivel en la medida que permiten complementar y evidenciar el aporte al logro de los ODS a nivel nacional. Como se evidencia en la siguiente ilustración, diferentes países del mundo han elaborado y remitido sus RLV para conocimiento y divulgación por parte de Naciones Unidas (en particular, mediante correo electrónico dirigido al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales -DESA: dsdg@un.org).

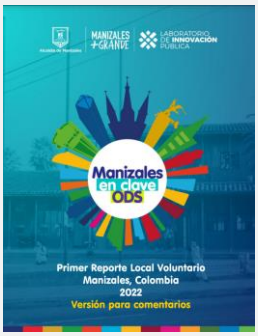
Ilustración 11. Países con RLV elaborados (octubre de 2022)



Fuente: tomado de https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews?page=7 (acceso: 04/11/2022).

En Colombia se destaca como caso pionero en la elaboración de RLV el de la ciudad de Pereira (Risaralda), mientras que también se evidencian avances en el caso de la ciudad de Manizales (Caldas) y del departamento de Antioquia.







Fuente: elaboración PNUD-INFF Colombia con base en Gobierno de la Ciudad de Pereira y otros (2022), Alcaldía de Manizales – Laboratorio de Innovación Pública (2022) y • Antioquia Sostenible y ProAntioquia (s.f.).

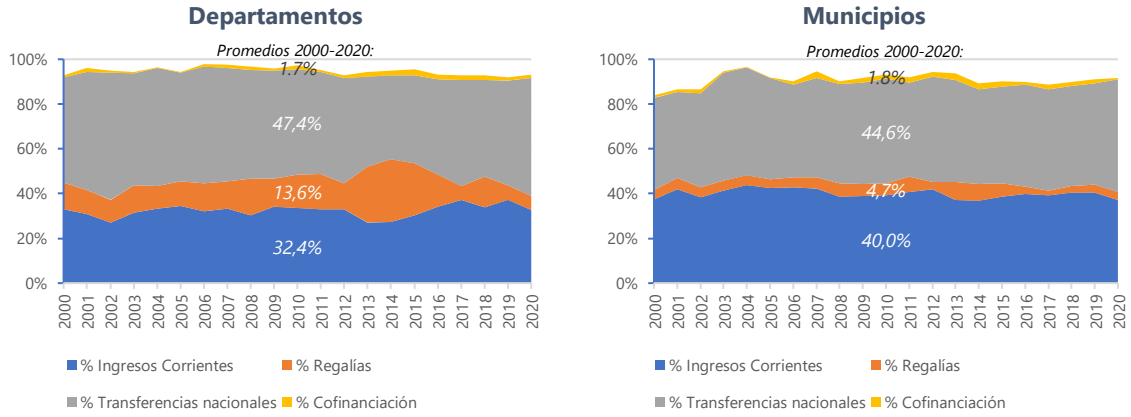
248. **Las anteriores iniciativas y estrategias asociadas con la planeación y seguimiento al cumplimiento de la Agenda 2030 se fortalecen con el entendimiento del financiamiento actual para los ODS en el orden subnacional**. Avanzar en el análisis de la alineación y cumplimiento de los ODS a partir de la asignación y uso de los recursos públicos en el orden subnacional permitirá complementar el panorama de la financiación de los ODS en Colombia. En tal sentido, una de las actividades en el camino hacia el

[39] En Colombia, a partir de un trabajo conjunto entre PNUD Colombia, el DNP, la Fundación Corona y la RCCV en 2020 se lanzó oficialmente la "Guía para elaborar Reportes Locales Voluntarios (RLV) en Colombia" (disponible en: https://www.undp.org/es/colombia/publications/guia-para-elaborar-reportes-locales-voluntarios-rlv-en-colombia-2021).

fortalecimiento subnacional del financiamiento con óptica ODS en el país es abordar los recursos que se asignan y usan a nivel territorial.

249. **Las fuentes de financiamiento a nivel territorial son variadas, con un peso significativo de las transferencias intergubernamentales, los ingresos corrientes de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y de recursos como las regalías.** Al analizar la información del DNP, capturada a través del Formulario Único Territorial[40] (FUT), se encuentra que durante el período 2000-2020, el ranking de los principales componentes de los ingresos territoriales correspondieron, en su orden a: los ingresos corrientes[41] (32,4% para los departamentos y 40,0% para los municipios, en promedio), las transferencias nacionales[42] (47,4% para los departamentos y 44,6% para los municipios, en promedio), las regalías (13,6% para los departamentos y 4,7% para los municipios, en promedio), y los recursos de cofinanciación (1,4% para los departamentos y 1,7% para los municipios, en promedio, ver el siguiente gráfico).

Gráfico 4. Composición porcentual de los Ingresos Departamentales y Municipales: Principales Fuentes, 2000-2020



Fuente: Elaboración PNUD-INFF Colombia con base en DNP – Operaciones Efectivas del Caja (información disponible en: https://sisfut.dnp.gov.co/).

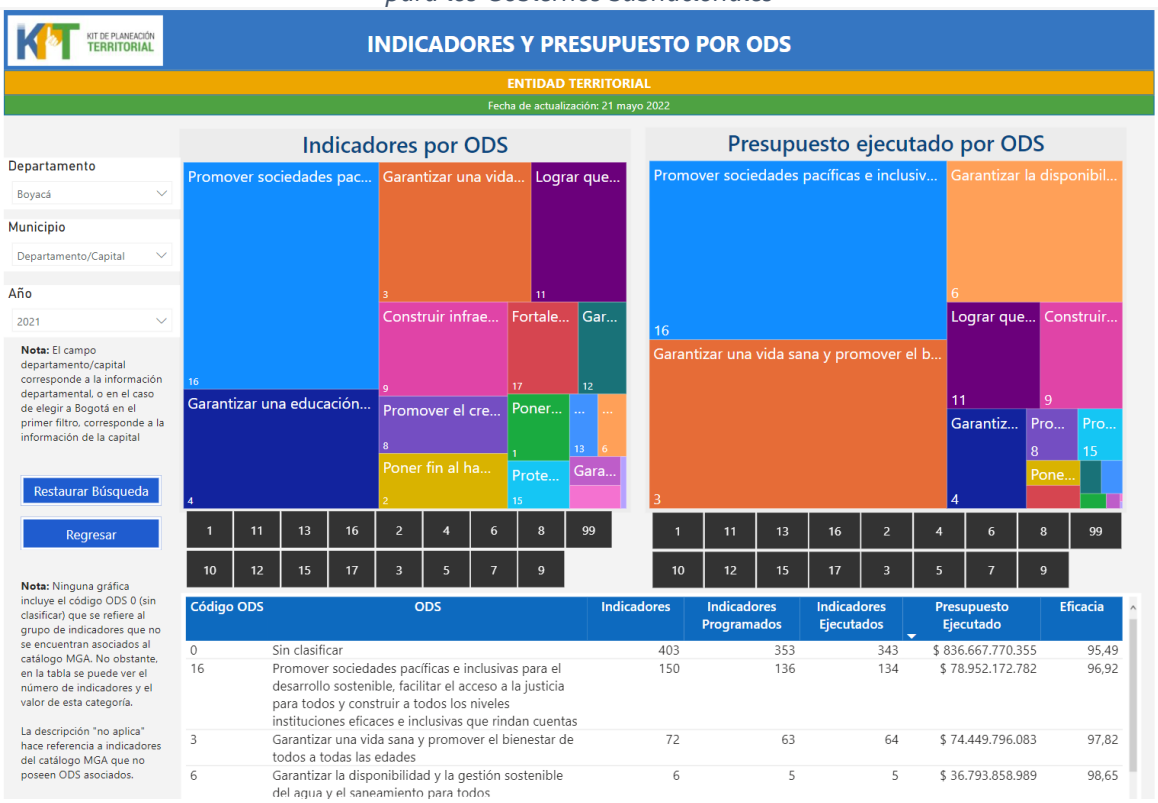
250. **A partir de la alineación ODS del Catálogo de Productos de Inversión, que apoyó el Programa INFF Colombia, el DNP adelantó un acercamiento general al financiamiento territorial de los ODS.** En la sección de reportes del KPT (Kit de Planeación Territorial) que se encuentra disponible en el Portal Territorial del DNP (https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/) se presenta una primera aproximación al financiamiento territorial de los ODS (evidenciando tanto el cumplimiento de metas como los recursos asignados), con cargo a recursos de inversión de los gobiernos subnacionales (ver la siguiente ilustración). Este ejercicio fue adelantado por la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del DNP con base en el ejercicio apoyado por INFF Colombia, en el que se alinearon las metas ODS con los componentes del Catálogo de Productos de Inversión que gestiona el DNP.

[40] Información organizada en el esquema de Operaciones Efectivas de Caja (OEC) que: *"…constituyen una metodología de análisis de las finanzas públicas, estás reflejan el movimiento de ingresos, gastos, préstamos intra-sector público (préstamo neto), y el financiamiento del déficit o de la utilización del superávit que resulte de dichos movimientos, efectuados durante un período determinado de tiempo"* (fuente: MinHacienda. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AtencionPublico/pages_glosario).

[41] Los ingresos corrientes son los recursos que ingresan a las entidades territoriales en forma regular y que guardan relación con sus funciones y competencias. Estos ingresos se clasifican en tributarios y no tributarios (fuente: DNP. Obtenido de: https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario).

[42] Incluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), destinados para financiar diferentes sectores a nivel subnacional, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Ilustración 12. Visualización que presenta el Diagnóstico de los ODS y su Financiamiento para los Gobiernos Subnacionales



Fuente: tomado de https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/ (acceso: 04/11/2022).

251. **Por último, se identifican retos en materia de territorialización de los ODS en Colombia, los cuales están asociados con la necesidad de brindar un acompañamiento diferenciado a los gobiernos subnacionales en función de sus capacidades así como incorporar el componente de financiamiento en los procesos de planeación y seguimiento al cumplimiento de los ODS en el orden territorial.** El proceso de acompañamiento a los gobiernos subnacionales para la incorporación y cumplimiento de los ODS debe ser continuo, diferenciado y articulado. Además, se requiere fortalecer la gestión de información para el seguimiento al cumplimiento de los ODS en el orden territorial y resulta necesario el articular esfuerzos y recursos de diferentes niveles de gobierno para lograr los propósitos previstos en los instrumentos de planeación de los gobiernos subnacionales con el objeto de materializar los ODS en Colombia.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS

1. **Los próximos planes territoriales de desarrollo deben contar con estrategias iniciar la transición hacia una reducción gradual de la dependencia de los recursos de regalías**. Los distintos niveles de gobierno deben tener en cuenta los impactos fiscales y las implicaciones sobre indicadores ODS que tendría la reducción gradual de recursos provenientes de las regalías.
2. **Brindar un acompañamiento diferenciado (asistencia técnica y capacitación) a los gobiernos subnacionales** en función de sus capacidades y en materia de los ODS, así como incorporar el componente de financiamiento en los procesos de planeación y seguimiento al cumplimiento de los ODS en el orden territorial.

Capítulo 3. Políticas y gestión para las finanzas públicas

3.1. Gestión Financiera Pública y Política Fiscal Orientadas a los ODS

252. **Alcanzar los objetivos propuestos por la Agenda 2030 requiere el compromiso político y económico de diferentes actores de la sociedad.** Es por esto por lo que el primer resultado buscado por INFF-Colombia fue la identificación de la arquitectura del financiamiento actual para el desarrollo sostenible en el país, dentro de la cual el pilar del financiamiento público representa un componente fundamental para el cierre de brechas de los ODS. Esto, partiendo del compromiso que tienen los gobiernos con atender las necesidades de la población más vulnerable y garantizar los derechos de cada miembro de la sociedad.

253. **Teniendo en cuenta la importancia del pilar público de financiamiento, es fundamental identificar los mecanismos a través de los cuales este puede impulsar el cierre de brechas.** Teniendo en cuenta que la Gestión Financiera Pública (en adelante GFP) en cada país se construye conforme las necesidades internas y requerimientos internacionales, es importante identificar las herramientas de la GFP con la que cada país cuenta, su funcionamiento, términos y la normatividad que las determina. Lo anterior, con el propósito de identificar la forma más eficiente de garantizar el financiamiento de la Agenda 2030 a través de éstas.

254. **INFF - Colombia implementó una Evaluación de Financiamiento para el Desarrollo (DFA por sus siglas en inglés).** Esta evaluación tiene como propósito proporcionar una comprensión de la pertinencia y la variedad de recursos que el país podría movilizar para financiar las prioridades de desarrollo. Asimismo, esta evaluación permite identificar las oportunidades y desafíos con los que cuenta el país para fortalecer el financiamiento de los ODS. En relación con el financiamiento público el DFA analizó la estructura de flujos financieros. Para este componente se hizo una identificación de los diferentes flujos de financiamiento del sector público, las herramientas a través de las cuales se gestionan estos flujos, las herramientas de planeación, los instrumentos y esquemas de endeudamiento que utiliza el país, entre otros. En relación con lo anterior, se definieron una serie de recomendaciones para integrar el desarrollo sostenible en estos instrumentos.

255. **Esta evaluación identificó los principales flujos de financiamiento público en Colombia.** Dentro de las principales fuentes de financiamiento público con las que cuenta el Gobierno de Colombia se encuentran: Los ingresos tributarios, Ingresos no tributarios (tasas y derechos administrativos, multas sanciones e intereses de mora, regalías, ventas de bienes y servicios, transferencias, entre otros), ingresos propios de los establecimientos públicos, deuda pública, cooperación internacional. Al respecto, se identificaron sus características, oportunidades de mejora y recomendaciones, dentro de las cuales se incluyen algunas reformas a las herramientas de la Gestión Financiera Pública. A continuación, los principales hallazgos al respecto:

- **Ingresos tributarios:** En relación con el sistema tributario se identificó que su desempeño no responde completamente a las necesidades del país, esto se relaciona de manera directa con la estrecha base tributaria y a las distorsiones en la distribución de la carga tributaria. Adicionalmente, se identificó que el recaudo tributario en Colombia es reducido en comparación con el promedio de los países miembros de la OCDE y la región.
- **Otros ingresos:** Teniendo en cuenta la diversidad de recursos que están en esta categoría, resulta importante contar con un mayor nivel de información sobre el uso y direccionamiento de estos con el propósito de aumentar su impacto.
- **Ingresos propios de los establecimientos públicos:** En este flujo de recursos se ha identificado una disminución en su recaudo a lo largo de la década, disminución que coincide con la caída en las contribuciones parafiscales de entidades como el SENA y el ICBF.

- **Deuda pública:** La pandemia del COVID-19 tuvo un impacto significativo en el nivel de endeudamiento público de Colombia, sin embargo, estos niveles venían creciendo a niveles superiores a los esperados por el gobierno incluso antes de la pandemia. No obstante, estos niveles se encuentran en un nivel medio en comparación con otros países de América Latina. Finalmente, la calificación del riesgo de la deuda soberana de largo plazo se ha deteriorado gradualmente, lo cual implica que el costo de endeudarse incrementa.
- **Cooperación internacional:** Aun cuando la cooperación internacional que ha recibido Colombia en los últimos años ha tenido cierta volatilidad, ha mantenido una tendencia creciente lo cual lo ha posicionado como uno de los países que más ayuda oficial para el desarrollo ha recibido en el continente, especialmente en lo relacionado con la cooperación internacional no reembolsable.

256. **Las recomendaciones propuestas en materia de política fiscal y finanzas públicas tienen como objetivo mejorar la alineación financiera con las prioridades de desarrollo y así generar herramientas para una toma de decisiones informadas sobre la movilización y re-priorización de recursos**. En relación con estos hallazgos, el Programa Conjunto INFF - Colombia propuso una serie de reformas que permitirán fortalecer los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible. Teniendo en cuenta la importancia de este pilar, el DFA arrojó una serie de recomendaciones de ajuste para las herramientas de la GFP que le permitirán al país ir avanzar en sus esfuerzos de mejorar la gestión de sus recursos en dirección del desarrollo sostenible. Parte de estas recomendaciones coinciden con algunas ya presentadas en los demás componentes de la estrategia.

257. **En relación con la gestión de las finanzas públicas se ha identificado que es fundamental mejorar la coherencia entre la planeación estratégica y presupuestaria.** Si bien Colombia ha ido avanzando en el diseño e implementación de planes de mediano plazo para el cumplimiento de prioridades de política pública, es importante que estos planes estén alineados transversalmente con las herramientas presupuestales que permiten aterrizar estas aspiraciones de política pública, herramientas a las cuales será fundamental incorporar los ODS con el propósito de mejorar las conexiones de planificación y asignación de recursos en el PGN.

258. **En complemento a una planeación estratégica y presupuestal coherente, será necesario contar con un escenario fiscal consistente y alineado con las demás herramientas de la GFP.** Esto consiste en la alineación de la estrategia fiscal con las necesidades de financiamiento para alcanzar los ODS, lo cual incluye una revisión del espacio fiscal para identificar los recursos con los que cuenta el país para la atención de estas políticas. Adicionalmente, es importante identificar la alineación de las reformas fiscales no solo en dirección a la consecución de recursos, sino en relación con la generación de incentivos a la reducción de actividades que puedan tener un impacto negativo en el desarrollo sostenible, tales como impuestos a actividades con impacto ambiental negativo.

259. **Estos esfuerzos por fortalecer el diseño de la estrategia fiscal deberán estar acompañados de mejoras operativas que faciliten y aseguren su correcta implementación.** Para que este tipo de reformas tengan el impacto esperado es necesario acompañarlas del diseño e implementación de programas que permitan combatir la economía ilícita, la evasión y la elusión. Estas estrategias pueden estar dirigidas al fortalecimiento de los sistemas de registro y control tributario que permitan fortalecer el seguimiento a los movimientos de las empresas, el diseño e implementación de planes de seguimiento y auditoría a evasores.

260. **La confianza de la sociedad en el sistema tributario facilitará la implementación y consolidación de las reformas fiscales.** Teniendo en cuenta las fallas y asimetrías de información que pueden existir en relación con los sistemas tributarios será fundamental adelantar estrategias a través de las cuales se genere confianza en el sistema, esto puede ser abordado a través de la mejora en la transparencia de la disciplina

tributaria a través de la publicación de datos sobre evasión y elusión, así como mediante la generación de un dialogo saludable con las partes interesadas y la mejora de la relación entre los actores del sistema de administración tributaria y la sociedad. Adicionalmente, se recomienda que estas reformas estén encaminadas hacia un lenguaje que sea fácil de entender por la sociedad y con el cual los ciudadanos puedan sentirse familiarizados.

261. **La cooperación internacional es una fuente de recursos de gran importancia para impulsar el desarrollo sostenible.** Es por esto por lo que se recomienda que se fortalezca el seguimiento que se hace a la ejecución de estos recursos, principalmente a aquellos que son reembolsables. Lo anterior, permitirá identificar las áreas del desarrollo que están siendo impulsadas a través de esta fuente y que, tal vez, con la vinculación de recursos del sector privado pueden lograr un mejor desempeño. Adicionalmente, se recomienda contar con información asociada a los desembolsos y condiciones de mercado a las cuales se pactan dichos créditos, esto permitirá una gestión más eficiente sobre la utilización de estos recursos.

262. **Se ha identificado que Colombia cuenta con una serie de documento de política que establecen objetivos de mediano plazo.** En razón a esto, se sugiere que se centralicen estas estrategias de mediano en un solo plan de mediano-largo plazo que cuente con planes operativos que permitan hacer seguimiento a su avance y proponer ajustes de ser necesario. Adicionalmente, será importante que estos planes incluyan una lógica de ODS que permita facilitar la presentación de aspiraciones y de resultados a la sociedad civil y a su vez faciliten el seguimiento al avance en relación con el cumplimiento de la Agenda 2030.

Recuadro 1. Multiplicidad de Planes de Mediano Plazo

Colombia cuenta un mecanismo de coordinación de alto nivel fundamental para asegurar la coherencia transversal del sistema de planeación, este mecanismo llamado Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el cual constituye una fortaleza en el modelo de gestión colombiano. Una de sus mayores fortalezas es su capacidad de formalizar la coherencia e integración de políticas transversales y su capacidad de generar instrumentos clave de coordinación que sirven para orientar la gestión de gobiernos futuros. Sin embargo, los lineamientos CONPES de política pública participan en la planeación de mediano plazo a través de varios documentos de política con horizontes temporales variados.

Desde finales de la década de 1960 a la fecha se han aprobado más de 4.000 documentos CONPES, de los cuales 127 han sido aprobados en el periodo 2010-2020, los cuales incluyen políticas y planes de mediano y largo plazo. La multiplicidad de estos documentos genera dificultades para la visualización de las prioridades del país a largo plazo. sin embargo, el país podría beneficiarse al unificar planteamientos contenidos tanto en CONPES como en leyes aprobadas por el legislativo y diversidad de actos administrativos, consolidando una visión ambiciosa de desarrollo futuro que cuente con un sustento normativo y por esta vía vinculante para todos los niveles y actores.

263. **Aun cuando la gestión de recursos es fundamental, también es importante fortalecer la movilización de estos.** El diseño e implementación de una estrategia de largo plazo para los ingresos públicos fortalecerá la consecución de recursos para el desarrollo sostenible. Estas reformas deberán considerar reformas tributarias graduales y con perspectiva ODS que se complementen a su vez con medidas que permitan combatir la elusión y evasión de impuestos, así como estrategias que permitan reducir la informalidad.

264. **Por otro lado, no solo es importante diseñar la forma más eficiente de aumentar los recursos a través de la implementación de nuevos impuestos, sino que también es fundamental repensar el modelo de los privilegios tributarios con los que se cuenta.** Al respecto resulta fundamental identificar el costo e impacto que tienen las exenciones tributarias tanto en las finanzas públicas como en el cierre de brechas, es decir, se deberán adelantar análisis que permitan identificar el costo-efectividad de los beneficios

tributarios en relación con el crecimiento económico, incrementos en la productividad, formalización laboral, etc. A su vez, este análisis permitirá identificar si ese costo tributario (los ingresos a los que está renunciando el Estado) tiene impacto en el cierre de brechas a través de la medición de estos impactos podrán en términos de ODS.

265. **Definir estrategias de deuda para el largo plazo que se encuentre alineado con la estrategia fiscal y con los planes de desarrollo le permitirá al Gobierno contar con información sobre las necesidades de financiamiento.** Esta estrategia puede abordarse a través de la alineación de los futuros instrumentos de deuda soberana externa con los ODS para atraer inversionistas de impacto internacional y mejorar la clasificación de la calificación de la deuda colombiana. Dentro de estos instrumentos se puede contemplar el impulso a la emisión de bonos orientados a los ODS en el mercado financiero (Bonos verdes, bonos sociales, ODS, etc.) con el propósito de re-perfilar el endeudamiento existente.

3.1.1. Presupuestación para los ODS (B4SDG)

266. **La presupuestación para los ODS como herramienta para el cierre de brechas.** Como parte de los esfuerzos adelantados por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se diseñó en 2020 un documento guía que facilita el diseño de la hoja de ruta para integrar los ODS con los presupuestos, teniendo en cuenta el contexto del país en el cual se espera aplicar dicha hoja de ruta.

267. **Esta guía permite identificar, de acuerdo con las características de la gestión financiera pública, cual es el modelo de implementación que se ajusta a la realidad de la administración pública de cada país**. Este documento, a través de un esquema de 5 pasos, guía al usuario durante el proceso de identificación del modelo apropiado para implementar los ODS en el presupuesto del país, adicionalmente, propone unos puntos de partida que facilitan el diseño de la hoja de ruta para la integración de los ODS en el escenario presupuestal.

268. **El Programa Conjunto INFF-Colombia, adelantó el análisis para implementar esta herramienta en el país** partiendo de la relevancia que tiene para el cierre de brechas incorporar los ODS en las herramientas de la Gestión Financiera Pública, esto con el objetivo de vincularlos con las prioridades de Gobierno y hacer seguimiento a su financiamiento y cumplimiento en el tiempo. Para esto, tomó como base la guía para presupuestación ODS desarrollada por PNUD e identificó la estrategia a seguir de manera conjunta entre el Programa y el Gobierno de Colombia.

269. **El desarrollo de la secuencia de 5 pasos propuestos por la guía permite aterrizar la propuesta a las capacidades y necesidades del país.** Como producto de este análisis se identificó que, en términos de gobernanza, el país cuenta con un avance significativo en relación con el posicionamiento de los ODS a través de diferentes herramientas de política pública tales como el Plan Nacional de Desarrollo y el CONPES de estrategia para la implementación de los ODS en Colombia. Adicionalmente, se instauró una Comisión de Alto nivel que propende por la efectiva implementación de la Agenda 2030.

270. **El sistema presupuestal de Colombia es un sistema sólido que se ha ido ajustando a las necesidades de información tanto nacional como global,** en este sentido, el Gobierno ha hecho esfuerzos encaminados a adaptar sus herramientas de Gestión Financiera Pública para la generación de información oportuna y transparente que atienda las necesidades que surgen desde diferentes aspectos políticos y económicos. Es por esto, que el programa conjunto INFF – Colombia identificó la oportunidad de promover la integración de los ODS en el sistema presupuestal colombiano.

271. **Se realizó una identificación de la relación entre los ODS y las asignaciones del Presupuesto General de la Nación - PGN.** Dentro de los objetivos planteados en el Programa Conjunto se estableció la necesidad de identificar la arquitectura financiera de los ODS en Colombia, parte de este resultado se basó en la marcación de los rubros de gasto del PGN asociados a los ODS, esto permitió identificar una alineación del 87% de gastos que están alineados con los Objetivos que integran la Agenda 2030.

272. **La alineación permitió identificar el potencial de integrar la información de los ODS a lo largo del ciclo presupuestal.** Este ejercicio permitió contar con información presupuestal asociada con los ODS, sin embargo, dado el componente manual y *ad hoc* del ejercicio, se evidenciaron diversos riesgos en la producción de información. Al respecto, se encontró que este ejercicio solo permite identificar estos recursos luego de que las decisiones de política han sido tomadas, es decir, no incide en la asignación de recursos, por el contrario, funciona más como un reporte de ejecución. Adicionalmente, considerando que el registro de esta información es absolutamente manual, se cuenta con el riesgo de que la calidad y oportunidad de la información no sean las mejores.

273. **La guía de presupuestación para los ODS permitió identificar una posible ruta de integración de estos Objetivos con el PGN.** Con base en el desarrollo de esta guía, se identificó la posición actual de Colombia en relación con el presupuesto para los ODS (un proceso manual *ad hoc*) y la hoja de ruta para iniciar la transición hacia un modelo más desarrollado. Esta hoja de ruta comprende un análisis de las herramientas de la Gestión Financiera Pública que pueden ser adaptadas para la integración de los ODS desde el principio y a lo largo de todo el sistema de GFP, tal y como se presenta a continuación:

Ilustración 13. Hoja de Ruta - B4SDGs



Fuente: Elaboración del programa INNFF – Colombia

274. **Esta hoja de ruta comprende las recomendaciones del Programa Conjunto INFF – Colombia para una transición hacia una Gestión Púbica Financiera alineada con los ODS.** Teniendo en cuenta el análisis hecho por parte de INFF al sistema de GFP colombiano esta hoja de ruta puede atenderse a través de etapas de corto, mediano y largo plazo tal y como se detalla a continuación:

275. **Dentro de los avances del Programa Conjunto en relación con la presupuestación para los ODS, surgió una propuesta de corto plazo para iniciar con esta transición.** Al respecto, el programa conjunto identificó que, de todas las herramientas de la Gestión Financiera Pública, la llave para la integración de los ODS con las finanzas públicas en Colombia es el Presupuesto General de la Nación, pues es a través de este que se gestionan los ingresos y gastos de las entidades que conforman el gobierno central.

276. **Teniendo en cuenta los avances de Colombia en relación con la identificación de gastos alineados con ODS se propone un camino que permita migrar de manera paulatina a modelos más avanzados.** Es por esto por lo que INFF ha diseñado una ruta para integrar los ODS al PGN a través de las herramientas

de **programación presupuestal a partir del presupuesto de la vigencia 2024** (ejercicio que se realiza en el año 2023), lo cual les permitirá a las entidades entender sus necesidades de financiamiento en lenguaje ODS y su potencial impacto en el cierre de brechas. Esta propuesta incluye:

- **Clasificador ODS:** diseñar e implementar un clasificador presupuestal ODS que facilite la alineación entre estos y las necesidades de financiamiento de las unidades ejecutoras. Este clasificador en su primera fase de implementación puede ser manual y tendría como propósito facilitar la familiarización de las unidades ejecutoras con la Agenda 2030.
- **Herramientas de programación alineadas con ODS:** Para iniciar la familiarización de las unidades que componen el PGN con los ODS y su alineación con el presupuesto, es importante que se solicite la información de programación presupuestal en este nuevo lenguaje. Al respecto, será importante que las entidades rectoras en materia presupuestal definan los criterios de programación en línea con los ODS, a través de las circulares de programación y los formularios de anteproyecto que diligencian las entidades para cada vigencia. Esto les permitirá a las entidades brindar información de sus necesidades de gasto en términos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **Prioridades sectoriales alineadas con ODS:** al contar con información presupuestal de las unidades ejecutoras en línea con los ODS, será posible escalar la discusión de necesidades de gasto sectoriales en términos de estos Objetivos, lo cual facilitará la integración de estos en las diferentes herramientas de mediano plazo de la GFP.
- **Ley de presupuesto en lenguaje ODS:** Con las necesidades de financiamiento de las unidades ejecutoras en línea con los ODS, la Ley de presupuesto será una de las herramientas normativas de la GFP que le permitirá al Gobierno evidenciar su compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030, pues a través de esta le comunicará a la sociedad en general los ODS que se espera financiar con los recursos aprobados en la ley y su respectivo compromiso con el cierre de brechas.

277. **Es importante identificar la cobertura ODS para iniciar con su integración en el sistema de Gestión Pública Financiera.** El primer paso para implementar los ODS en el sistema de GFP es entender las necesidades del Gobierno en relación con estos, es decir, identificar si la alineación se realizará desde las prioridades de política pública y por esta vía la alineación se centrará en unos ODS específicos, o si por el contrario la alineación se hará de manera transversal hacia todas las políticas públicas las cuales se alinearán con los 17 ODS.

278. **Teniendo en cuenta el inicio de un nuevo Gobierno (2022-2026), se propone el diseño e implementación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) alineado con los ODS**. Teniendo en cuenta que el diseño del PND cuenta con la participación del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios, entre ellos el de Hacienda (quien deberá velar por su consistencia en los aspectos presupuestales del mismo con las leyes anuales de presupuesto), es importante que desde el diseño de las bases del PND se incluya la alineación existente de las prioridades y planes de política para el gobierno con los ODS, tal como se indicó anteriormente. Asimismo, es importante que en el momento de diseñar los programas de inversión que harán parte de Plan Plurianual de Inversiones, se establezca la alineación de estos con los ODS, las metas que se espera alcanzar con el PND y los indicadores que permitirán hacer seguimiento a su cumplimiento.

279. **Adicionalmente y en línea con una programación presupuestal alienada (en principio de manera temática) con ODS se recomienda la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo alineado con estos Objetivos.** Teniendo en cuenta que el MGMP es la herramienta de planeación financiera mediante la cual los sectores que conforman el PGN presentan sus necesidades de financiamiento y las prioridades de política pública que se atienden a través de este, será importante que, luego de que las entidades tengan claridad de la asociación de sus necesidades de financiamiento con los ODS, tengan la capacidad de reflejar estas mismas en los comités de MGMP. Ahora bien, aun cuando la aprobación del MGMP se hace de

manera agregada a nivel de sector, es importante conocer la focalización de recursos a nivel de entidad para poder establecer los techos de gasto y el impacto potencial que estos recursos pueden tener en el cierre de brechas. Teniendo en cuenta el detalle de esta información y que el primer año del MGMP debe ser consistente con el PGN, es necesario que las entidades señalen hacia qué ODS apuntan los gastos priorizados que deberán ser incorporados en los techos de gasto establecidos en MGMP. Finalmente, será importante que el documento CONPES que aprueba el MGMP cuente con una sección donde se consigne el compromiso de las finanzas públicas con el cierre de brechas y su relevancia para la política pública del país.

280. **La consistencia de los ODS en el sistema de Gestión Financiera Pública depende de esfuerzos sostenidos en el tiempo.** Por lo tanto, es importante tener en cuenta que, aun cuando las recomendaciones presentadas para el corto plazo permiten ampliar el espectro de participación de los ODS en la GFP, se deberán adelantar esfuerzos en el tiempo para que esta integración sea consistente y persistente en el tiempo. Por lo anterior, se propone adelantar los siguientes esfuerzos en el mediano plazo:

- **Costeo ODS:** luego de determinar el conjunto de ODS que se tendrán en cuenta para la su integración en la GFP, será necesario realizar un costeo que permita identificar las necesidades de financiamiento para el cierre de brechas. Este costeo deberá hacerse de acuerdo con las metas que el Gobierno establezca, actualmente se cuenta con una definición de metas en el CONPES 3918, sin embargo, se sugiere una revisión y actualización de estas de acuerdo con el avance que ha tenido el país al respecto.

- **Clasificador ODS:** contando con una definición de la alineación de las prioridades de política pública con los ODS, se sugiere que la implementación del clasificador que facilitó el ejercicio de programación presupuestal de las entidades en el esquema de recomendaciones del corto plazo tenga un segundo impulso a través del cual se pueda implementar en los sistemas de información financiera, lo que permitirá la integración de esta clasificación a lo largo del ciclo presupuestal y la generación de información para el diseño de las demás herramientas de la GFP.

- **Presupuesto alineado con ODS:** al igual que el clasificador, el presupuesto deberá evolucionar con el tiempo de manera tal que la alineación con los ODS esté presente durante todas las etapas del ciclo presupuestal, este proceso deberá ir de la mano con la implementación del clasificador ODS en los sistemas de información financiera y la posibilidad de contar con información alineada con los ODS en tiempo real.

- **Reportes de Gasto:** Una vez se cuente con presupuestos alineados con los ODS desde la etapa de programación, y en coherencia con las demás herramientas de Gestión Financiera Pública que se han señalado anteriormente, las entidades que conforman el PGN tendrán insumos suficientes para la elaboración de informes de ejecución presupuestal donde señalen hacía que ODS han orientado sus gastos. Estos informes se pueden elaborar de manera manual, sin embargo, luego de una inclusión del clasificador ODS en el sistema de información financiera, estos informes se podrán generar de manera automática y atendiendo la necesidad de información en tiempo real.

- **Seguimiento al cumplimiento del PND:** Luego de contar con la alineación de las prioridades de política del Plan Nacional de Desarrollo con los ODS y con un presupuesto que permite identificar la destinación de los recursos en términos de ODS, será importante evaluar que efectivamente el gasto que se está ejecutando vaya en concordancia con lo definido en el PND y refleje las prioridades del gobierno. Lo anterior puede soportarse con la elaboración de los informes de ejecución señalados anteriormente y con diferentes evaluaciones que le permitan identificar al gobierno que el gasto está generando los resultados esperados en relación con el cumplimiento de las políticas priorizadas. Este punto es de gran importancia

dada la relación que tienen estas dos herramientas, pues como se señaló anteriormente es a través del presupuesto que se materializan las prioridades del gobierno definidas en el PND.

281. **Finalmente, es importante tener en cuenta que el Desarrollo Sostenible no es un tema que vaya hasta el año 2030.** Si bien la Agenda de Desarrollo Sostenible está definida con metas hasta este año, es importante tener conciencia de que estas necesidades de cerrar brechas deberán permanecer en el tiempo, por lo cual se deberá migrar a diseño de herramientas de la GFP que permitan realizar evaluaciones del impacto del gasto y permitan realizar asignaciones de este cada vez más eficientes. Al respecto se propone:
- **Evaluaciones de eficiencia del gasto:** migrar hacia modelos de Gestión Financiera Pública que permitan la evaluación de la eficiencia de los recursos asignados y, por esa vía, la producción de información que permita una mejor toma de decisiones a la hora de reasignar los recursos.
- **Presupuestación orientada a resultados:** contar con esquemas de presupuestación orientada a resultados facilitará el ejercicio de evaluación de eficiencia del gasto y a su vez permite identificar si los esfuerzos de política y de gestión financiera se están orientado de la manera más apropiada. Esto se evidenciará en el efectivo cierre de brechas con los recursos que se asignen desde los presupuestos públicos.
- **Revisión y ajuste de metas:** teniendo en cuenta que las metas no dependen solo de la asignación de recursos, es importante recalibrar periódicamente las metas definidas para los ODS por el Gobierno nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta que puede haber metas que requieran mayores esfuerzos para su cumplimiento y otras que pueden atenderse antes de lo proyectado. Recomendaciones en materia de Gestión Financiera Pública

3.1.2. Eficiencia del Gasto Público

282. **La eficiencia de la gestión financiera pública es esencial para el desarrollo social y económico.** La eficiencia del gasto público implica el uso eficaz y eficiente de los recursos en pro del cumplimiento de las aspiraciones de política pública de cada país. De acuerdo con Meléndez (2020) en el análisis de eficiencia del gasto público existen 3 dimensiones relevantes: i) la eficiencia de la asignación, ii) la eficiencia de la administración y iii) la eficiencia en la provisión de bienes y servicios. Para los fines de este documento, el análisis se enfocará en la eficiencia de la asignación y administración de los recursos.

283. **El gasto público por su naturaleza es el elemento a través del cual el gobierno atiende las necesidades de la población,** sin embargo, mayor gasto no necesariamente implica mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, es por esto por lo que resulta importante identificar si los recursos públicos están siendo utilizados de manera eficiente y están generando resultados de impacto en la sociedad en lugar de ser un mecanismo de deterioro de las finanzas públicas. En este sentido, La eficiencia, según el BID (2018), es la manera de hacer más con meno, es decir, maximizar los productos y servicios que se proveen a la sociedad mientras se reduce el uso de insumos tales como recursos, tiempo o capital para producirlos.

284. **La evaluación de financiamiento para el desarrollo identificó desafíos y oportunidades de mejora en relación con la eficiencia del gasto.** Al respecto, esta evaluación identificó que aun cuando la distribución del gasto coincide con las prioridades de política del gobierno, su tendencia en los últimos años ha sido incremental, sin embargo, se ha enmarcado en los planes de mediano plazo que propender por mantener un escenario fiscal sostenible. Adicionalmente se identificó que la eficiencia y eficacia del gasto público en Colombia ha sido revisada y cuestionada desde diferentes ángulos, los cuales han arrojado, entre otros, las siguientes conclusiones:

1. Existen ineficiencias en relación con la asignación del gasto las cuales se generan en cierta medida como consecuencia de las inflexibilidades presupuestales. De acuerdo con el informe presentado por la

Comisión del Gasto y la Inversión Pública en 2018, estas inflexibilidades reducen el margen de maniobra del Estado para administrar el gasto.

2. El impacto limitado de los recursos en políticas transversales que buscan el cierre de brechas puede estar asociado a problemas en la focalización de estos. En este caso, es posible que los recursos no se estén dirigiendo a las poblaciones que más lo necesitan. Por lo anterior resulta importante evaluar los mecanismos de focalización y distribución, así como los costos fiscales asociados al sistema tributario.

3. Se han evidenciado casos en los cuales la provisión de bienes y servicios no se realiza de manera eficiente como consecuencia de incumplimientos de los proveedores, sobrecostos de producción, problemas de corrupción y falta de transparencia en dichos procesos. Este tipo de situaciones generan ineficiencias significativas y desvíos de recursos que repercuten directamente en la eficiencia del gasto.

285. **En relación con el cierre de brechas de los ODS y el gasto desde el PGN, se implementó la metodología de Inferencia de Prioridades de Política.** Esta metodología parte de la alineación del PGN con los ODS y del desempeño de los indicadores de seguimiento a las metas trazadoras de los ODS incorporadas en el documento CONPES 3918 de 2018. El objetivo de este ejercicio consistió en identificar con los recursos del PGN alineados con los ODS cual sería el tiempo que tomaría alcanzar el cierre de brechas. Este análisis se realizó teniendo en cuenta 3 escenarios: asignaciones presupuestales constantes, incremento en los recursos y reasignación de recursos. Se identificó que de estos indicadores (y con un presupuesto constante en términos reales) el 43% podrán ser alcanzados a 2030. Estos resultados, explicados en la primera parte del documento, también permitieron identificar indicadores que no responden ante incrementos presupuestales, lo cual implica que existen cuellos de botella en la definición e implementación de programas presupuestales, es decir, independientemente de los recursos que se asignen a esos programas que están asociados a los indicadores, el impacto no va a ser significativo dado que existen problemas estructurales en los programas presupuestales.

286. **Este análisis también permitió identificar que aquellos indicadores que tienen un buen desempeño para el periodo de análisis tienden a converger más rápidamente a su meta**. Esto implica que al alcanzar su objetivo en menor tiempo se podrá pensar en una redistribución del gasto para atender indicadores más rezagados, sin embargo, las inflexibilidades a las cuales está sujeto el PGN limitan el impacto que estos recursos pueden tener en el desarrollo sostenible. Adicionalmente, la fragmentación existente entre el presupuesto de funcionamiento y el presupuesto de inversión dificulta la identificación de los recursos que impactan cada uno de los indicadores.

287. **Los retos observados en la prospectiva de indicadores muestran que no solo se trata de movilizar más recursos, sino de trabajar en pro de mejorar la calidad del gasto y su impacto.** Los resultados de estos análisis permiten identificar que hay un gran camino por recorrer en relación con la calidad de ejecución del gasto. Por ejemplo, en relación con los resultados que arrojó la metodología IPP se evidenció la necesidad de identificar la asociación de los recursos del PGN con cada uno de los indicadores de los ODS, esto con el propósito de identificar el impacto de estos recursos en el cierre de brechas.

288. **Es importante identificar si los programas presupuestales están cumpliendo de manera efectiva con el cierre de brechas.** El análisis de la metodología IPP permitió identificar que existen programas presupuestales (los cuales actualmente solo se ejecutan a través de la inversión y de manera transversal y con soporte indirecto de funcionamiento) que no están logrando los resultados esperados cuando se les mide por las métricas ODS nacionales. Esto invita a una revisión de diseño y/o ejecución que permita revisar la cadena lógica de resultados.

289. **Un presupuesto alineado con los ODS puede facilitar la implementación de esta metodología para diferentes periodos de tiempo.** Implementar los ODS a lo largo de todo el ciclo presupuestal permite identificar como se asignan los recursos para el cierre de brechas y por esta vía la revisión periódica del impacto de estos en los tiempos de convergencia de los indicadores. Adicionalmente permitirá identificar si las metas nacionales definidas para los indicadores están alineadas con la realidad o si deben ser sujetas a revisión y redefinición a lo largo del tiempo de acuerdo con su desempeño.

290. **El mensaje presidencial del Proyecto de Ley de Presupuesto podría abordar la alineación de los recursos de cada vigencia con los ODS.** Una vez los ODS son incorporados a lo largo del ciclo presupuestal, y particularmente desde la planeación, es importante la difusión de ese mensaje. Informar a las instituciones del Estado colombiano y a la sociedad civil sobre el avance en materia de la implementación de la Agenda 2030 hará que se fortalezca la voluntad política de seguir los lineamientos y recomendaciones de esta estrategia financiera. Por esta razón, se recomienda que el mensaje presidencial de cada Proyecto de Ley de Presupuesto Público contenga explícitamente un apartado sobre cómo los recursos del sector público nacional, para cada vigencia, estarán orientados a la implementación de esta estrategia financiera y en general, a la materialización de los ODS.

291. **Plan a medio plazo para eliminar las fuentes conocidas de ineficiencia de las finanzas públicas.** El análisis realizado por parte de INFF – Colombia da luces sobre algunas de las fuentes de ineficiencia con las que cuenta Colombia, es por esto que se sugiere que se establezca un plan de mediano plazo para fortalecer la gestión financiera pública a través de: i) la revisión del gasto que permita una asignación más eficiente de los recursos, ii) la implementación de un presupuesto por programa tanto para inversión como para funcionamiento que opere de manera integral y iii) el fortalecimiento de los esquemas de focalización para orientar los recursos a las poblaciones que más lo necesitan, eliminado así las fuentes de regresividad con las que puede contar el Estado.

292. **Revisión del gasto que permita asignar de manera eficiente los recursos es fundamental para asegurar el cierre de brechas.** Para fortalecer la gestión de los recursos públicos y tener una asignación más eficiente de los recursos es de gran importancia hacer revisiones en relación con los resultados obtenidos con los recursos ejecutados, sin embargo, este tipo de revisiones tienden a dificultarse en Colombia dado la metodología de asignación de recursos dadas las siguientes características: 1) Aun cuando hay una asignación programática de los recursos, esta está parcialmente implementada ya que solo se realiza en el componente de inversión, pues el componente de funcionamiento se programa independientemente en función a las necesidades operativas de la entidad y 2) la lógica del presupuesto tiende a estar más orientada hacia un esquema incremental que a uno orientado por resultados.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LAS FINANZAS PÚBLICAS ORIENTADAS A ACELERAR EL LOGRO DE LOS ODS

Corto plazo:

1. **ODS en el nuevo PND.** Diseño e implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 alineado con los ODS, temática y financieramente.
2. **Continuación del Diseño de una Estrategia Financiera para los ODS.** Evidenciar el compromiso del nuevo gobierno con los ODS a través una mención en el nuevo PND que permita dar continuación a discusiones conjuntan con Naciones Unidas en materia de los marcos de financiamiento para los ODS.
3. **Mejorar la coherencia entre la planeación estratégica y presupuestaria.** Las herramientas y documentos de planeación de política pública deben estar alineados transversalmente con las herramientas presupuestales que permiten aterrizar estas aspiraciones de política pública. Será fundamental incorporar los ODS con el propósito de mejorar las conexiones de planificación y asignación de recursos en el PGN.
4. **Estrategia fiscal alineada a ODS que tenga claridad de la secuencia de reformas fiscales que se necesitan a largo plazo (y su priorización)** para reducir las ineficiencias y regresividades del sistema fiscal.
5. Fortalecimiento de la **cultura tributaria**.
6. **Herramientas de programación alineadas con ODS.** Solicitar a unidades que componen el PGN (ministerios y entidades) la información de programación presupuestal en lenguaje ODS. Incluye definición de criterios por parte de las entidades rectoras en materia presupuestal, a través de las circulares de programación y formularios de anteproyecto que diligencian las entidades para cada vigencia. Esto les permitirá a las entidades brindar información de sus necesidades de gasto en términos de los 17 ODS.
7. **Ley de presupuesto en lenguaje ODS,** que le permitirá al Gobierno evidenciar su compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030, pues a través de esta le comunicará a la sociedad en general los ODS que se espera financiar con los recursos aprobados en la ley y su respectivo compromiso con el cierre de brechas.
8. **Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) Alineado con ODS.** Es necesario que las entidades señalen hacia qué ODS apuntan los gastos priorizados que deberán ser incorporados en los techos de gasto establecidos en MGMP. Finalmente, será importante que el documento CONPES que aprueba el MGMP cuente con una sección donde se consigne el compromiso de las finanzas públicas con el cierre de brechas y su relevancia para la política pública del país.

Mediano Plazo:

9. **Clasificador ODS.** diseñar e implementar un clasificador presupuestal ODS que facilite la alineación entre estos y las necesidades de financiamiento de las unidades ejecutoras. Este clasificador en su primera fase de implementación puede ser manual y tendría como propósito facilitar la familiarización de las unidades ejecutoras con la Agenda 2030.

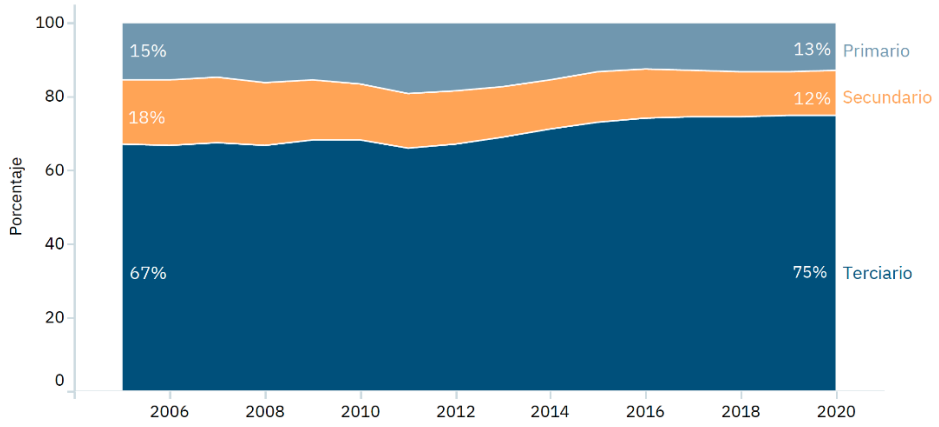
Largo Plazo:

10. **Contar con un único plan de largo de plazo**, en donde se articulen estrategias de desarrollo existentes. La diversidad de planes simultáneos (4,000+ documentos CONPES) dificulta visualizar cuáles son las prioridades reales del país.
11. **Definir estrategias de gestión de la deuda** que se encuentren alineadas con la estrategia fiscal y con los planes de desarrollo le permitirá al Gobierno contar con información sobre las necesidades de financiamiento. Esta estrategia puede abordarse a través de la alineación de los futuros instrumentos de deuda soberana externa con los ODS.
12. **Evaluaciones de eficiencia del gasto:** migrar hacia modelos de Gestión Financiera Pública que permitan la evaluación de la eficiencia de los recursos asignados y, por esa vía, la producción de información que permita una mejor toma de decisiones a la hora de reasignar los recursos.
13. **Presupuestación orientada a resultados:** contar con esquemas de presupuestación orientada a resultados facilitará el ejercicio de evaluación de eficiencia del gasto y a su vez permite identificar si los esfuerzos de política y de gestión financiera se están orientado de la manera más apropiada.

Capítulo 4. Políticas y gestión para las finanzas privadas orientadas al desarrollo

293. **El sector privado ha tenido un rol determinante para el desarrollo económico de Colombia durante los últimos 30 años.** Con la apertura económica de 1991, el sector privado local se ha visto enfrentado a la competencia internacional, lo que aumentó el número de empresas y el crecimiento del mercado interno. Más recientemente, Colombia ha profundizado un modelo de desarrollo donde pierde peso el sector industrial y la agricultura en favor de los servicios, lo que está en línea con las tendencias de otras economías globales.

Gráfico 19. Apropiación. Composición del PIB de Colombia por sectores productivos (2005-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en DANE.

294. **El sector terciario representa la mayor parte de la economía colombiana.** Su participación ha aumentado en los últimos años, producto del impulso que recibieron la provisión de servicios básicos como la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura de transporte, entre otros. En esta década, se produjeron varios ajustes en la estructura del sector privado con varios procesos paralelos:

- ***Sector primario:*** El sector cayó del 15% del PIB en 2005 al 13% en 2020. Tradicionalmente el sector cafetero fue la base del sector agropecuario a lo largo del siglo XX. Sin embargo, desde la finalización del Pacto Mundial Cafetero en los años ochenta, la actividad ha ido perdiendo participación, dado que otros productos como la palma de aceite o la caña de azúcar no logran igualar su relevancia económica. El sector agropecuario se caracteriza por su baja tecnificación y productividad, y enfrenta sobrecostos en sus insumos de producción. Entre tanto, el sector minero (principalmente petróleo y carbón) se ha visto afectado por los bajos precios internacionales y problemas relacionados con la transición hacia el consumo de energías más limpias. Además, enfrenta la falta de seguridad jurídica y conflictos con las comunidades en donde se desarrollan actividades de esta naturaleza.
- ***Sector secundario:*** Este sector redujo su participación del 18% del PIB en 2005 al 12% en 2020. La industria manufacturera local muestra algunos signos de estancamiento, producto de varios factores, especialmente: (i) los efectos de la Enfermedad Holandesa de 2008-2014 con un desplazamiento desde la producción industrial hacia los servicios y productos mineros[43]; (ii) la alta dependencia de materias primas y productos

[43] Se llama 'enfermedad holandesa' al fenómeno de expansión del ingreso de divisas por auges en la exportación de recursos naturales (petróleo y minerales) que, sin las medidas adecuadas, genera revaluación de la moneda local y contracción y pérdida de empleos en otros

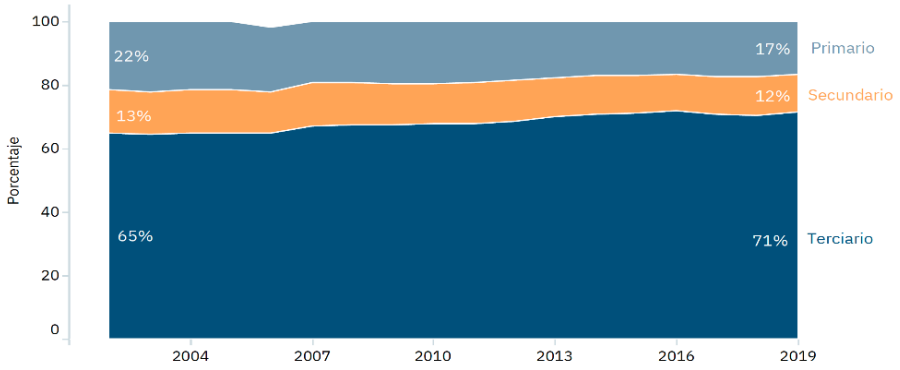
intermedios extranjeros que ha agudizado la debilidad de la industria local con la depreciación del peso frente al dólar estadounidense (59% nominal durante 2005-2020), y (iii)la baja sofisticación de la industria como resultado de las políticas proteccionistas en algunos sectores industriales particulares.

- ***Sector terciario:*** La participación del sector en el PIB creció del 67% en 2005 al 75% en 2020. Con la apertura económica, la economía nacional se volcó a proveer servicios básicos para el sector productivo y la población en general, con la idea de insertar al país en los mercados internacionales. Además de modernizar la matriz energética, acelerar la adopción de medios de comunicación y afianzar la banca privada, Colombia avanzó en la prestación de servicios básicos de educación y salud. Se promovió también al país como destino turístico y epicentro logístico y de los negocios en la región norte de Sudamérica. Más recientemente, se han realizado esfuerzos en el mejoramiento de la infraestructura de transporte, que continúan fortaleciendo a Colombia como economía de servicios.

295. **La apertura económica ha promovido desde los años noventa una mayor participación del sector privado en la economía nacional.** La Constitución de 1991 promovió la participación del sector privado en áreas económicas que anteriormente estaban reservadas para el Estado, con el fin de promover la inversión privada e internacionalizar la economía. Los sectores con mayor apertura fueron la industria, el sector financiero, los servicios públicos (incluyendo las telecomunicaciones) y la operación portuaria.

296. **En las últimas dos décadas, la población económicamente activa en Colombia se ha desplazado, principalmente, desde el sector primario hacia el terciario.** El sector primario perdió participación en la ocupacional pasar del 22% al 17% del total, mientras que la ocupación en el sector secundario cayó otro 1%. El sector terciario absorbió esta fuerza laboral, aumentando su participación del 65% al 71% del total. Actualmente, estas cifras equivalen a unos 3,8 millones de personas ocupadas en actividades primarias, otros 2,7 millones en el sector secundario y unos 15,9 millones en el sector terciario. Este fenómeno también ha estado asociado con la migración de la población rural hacia las ciudades, producto de la violencia y la falta de oportunidades en los territorios. De igual manera, el impulso que han recibido sectores económicos como la construcción y los servicios inmobiliarios (intensivos en mano de obra), han atraído a trabajadores rurales (comúnmente informales) a que se empleen en dichas actividades y migren hacia zonas urbanas[44].

Gráfico 20. Población económicamente activa en Colombia por sectores productivos (2002-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en Dane.

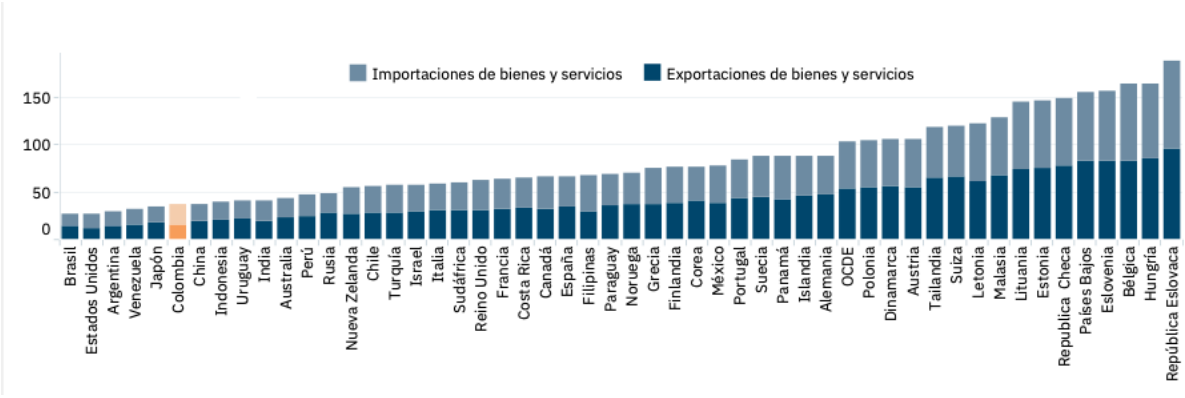
sectores productivos y efectos negativos finales en la economía como un todo En Colombia aparecen claros síntomas de Enfermedad Holandesa en los noventa y durante 2008-2014. En este ultimo periodo, la entrada de divisas minero-energéticas generó una sobre apreciación temporal del peso colombiano frente al dólar, que llevó a menores exportaciones industriales (por falta de competitividad) y alta competencia de productos extranjeros (todo ello enmarcado en un período de apertura económica y firma de acuerdos de libre comercio).

[44] ANIF (2012).

297. **La informalidad laboral es un problema mayor para la economía colombiana.** Los elevados costos de contratación y el desempleo desplazan a la mano de obra hacia actividades de carácter informal, a tal punto que la informalidad en Colombia ronda el 50% de la población ocupada. La Comisión de Gasto e Inversión Pública (2017) estimó que apenas 1,4 millones de los 5,7 millones de ocupados formales en el país (25% del total) serían empleados públicos[45], lo que refleja el rol del sector privado en la generación de empleo formal (75% del total).

298. **Colombia se ha mantenido estancado en cuanto a apertura comercial en las últimas décadas, resultando en una escasa integración a los mercados internacionales.** El bajo grado de integración del sector privado de Colombia en las cadenas de valor globales y su participación relativa en el comercio internacional. La apertura económica de los noventa no fue continuada con una agenda dinámica de promoción de la competitividad y la internacionalización para dinamizar las exportaciones. Por ello, el país se ha mantenido dependiente de las exportaciones de commodities, sin un progreso muy significativo de las exportaciones de mayor valor agregado. La reciente Misión de Internacionalización contratada por el gobierno nacional determinó que las exportaciones del país son alrededor de la mitad de lo que cabría esperar para una economía con ingresos similares[46]. El gráfico muestra el bajo desempeño comercial especialmente si se lo compara con países como Chile, Paraguay, Perú o Uruguay.

Gráfico 66 Participación de Colombia en el comercio internacional

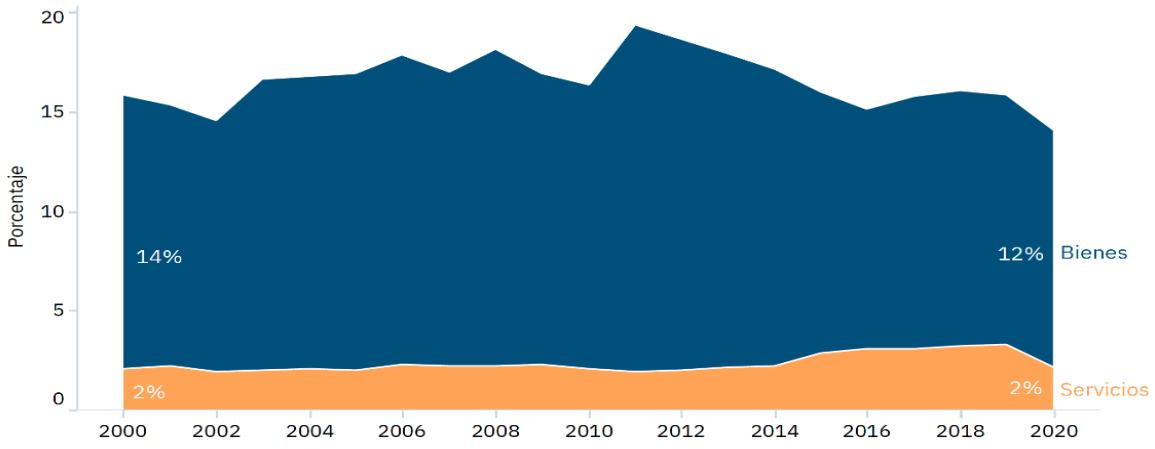


Fuente: Reproducido de OCDE (2022) con datos de BM y OCDE

299. **Las exportaciones de bienes han perdido peso en la economía, mientras que las exportaciones de servicios repuntaron en los últimos años.** Las exportaciones de bienes han venido reduciéndose como porcentaje del PIB, pasando del 14% en el 2000 al 12% actualmente. Las exportaciones de bienes tuvieron un pico máximo de 17% del PIB en 2011, hecho que coincidió con los altos precios internacionales de los commodities (petróleo, carbón e, incluso, café). Por su parte, desde el 2015 la exportación de servicios incrementó su participación en el PIB del 2% al 3%. El revés que significó la pandemia para la prestación de algunos servicios (mayoritariamente turísticos) generó que el registro del 2020 volviera al 2%. Pese a los buenos resultados en la materia, las divisas generadas por la exportación de servicios son aún muy reducidas frente a las exportaciones de bienes.

[45] Informe Final (2017). Comisión de Gasto e Inversión Pública.
[46] Informe Final del Comité Directivo de la Misión de Internacionalización (2021). Misión de Internacionalización.

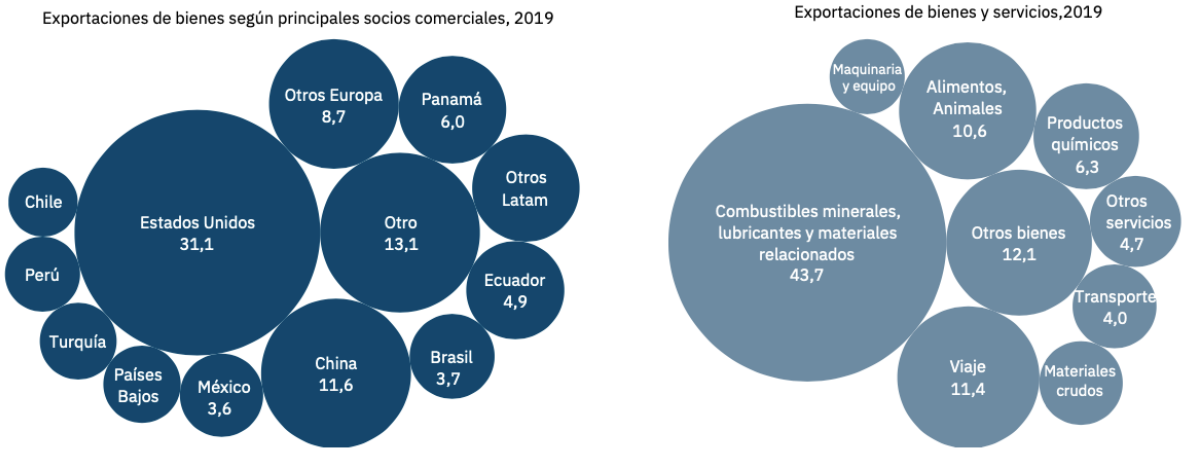
Gráfico 21. Exportaciones de bienes y servicios de Colombia (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de la República.

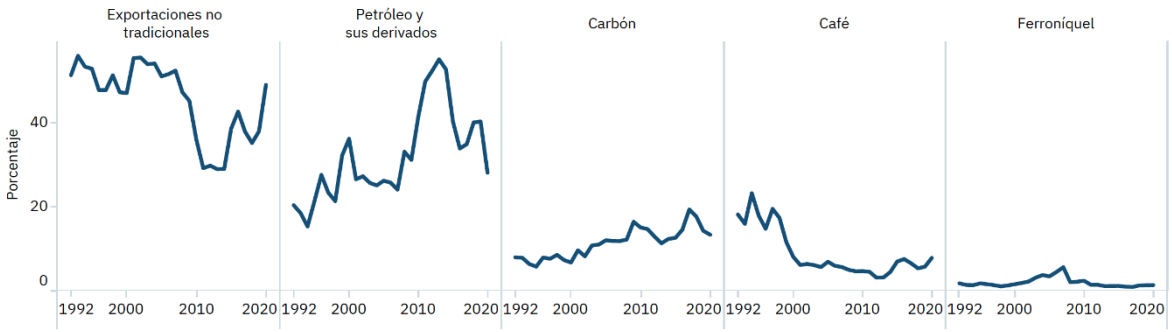
300. **Las exportaciones de bienes de Colombia se mantienen altamente concentradas en unos pocos productos, todos estos commodities.** Los siguientes gráficos muestran la importancia que ha ganado el petróleo y sus derivados en las exportaciones del país (30% del total en 2020), así como el carbón (10%), frente al café (5%) y otros productos agrícolas. Es llamativa la limitada diversificación de la canasta exportadora y también de los mercados-destino, cuando la apertura económica de principios de los noventa auguraba una potenciación del aparato productivo local y las exportaciones no tradicionales. La mayor concentración en exportaciones tradicionales sucede entre 2011 y 2014, como resultado de los altos precios del petróleo. Esto coincide con la reaparición de los síntomas de la Enfermedad Holandesa en el país. El resultado fue que, tras la corrección en los precios internacionales de los commodities en 2014, el aparato productivo terminó debilitado.

Gráfico 22. Principales productos y destinos de exportación de Colombia



Fuente: Elaboración propia con base UN Comtrade

Gráfico 23. Principales productos de exportación de Colombia (1992-2020)

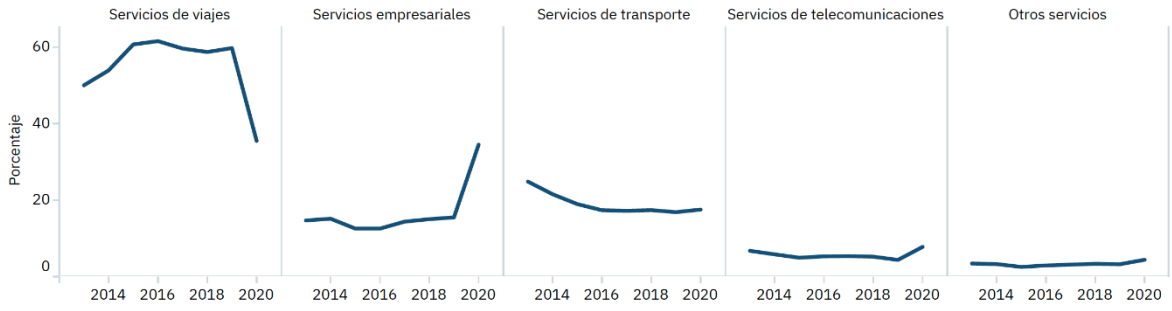


Fuente: Elaboración propia con base en Dane.

301. **El Estado colombiano ha promovido con éxito la exportación de servicios como parte de su estrategia de diversificación exportadora**. La estrategia a nivel país para promocionar a Colombia como destino de inversión y turismo se ha enfocado en exaltar el mejoramiento de las condiciones internas de seguridad y el aprovechamiento económico del territorio nacional (anteriormente inexplorado). Campañas como "Colombia, el riesgo es que te quieras quedar", "Colombia es pasión", "Vive Colombia, viaja por ella" han sido exitosas tanto a nivel nacional, como internacional. Más recientemente, se busca posicionar al país como un destino de excelencia ecoturística, con el fin de aprovechar la biodiversidad local.

302. **Las exportaciones de servicios han ganado importancia, en línea con el crecimiento del turismo internacional hacia el país**. Los servicios de viajes han venido representando cerca del 60% de las exportaciones de servicios. Sin embargo, con la llegada de la pandemia, las exportaciones de este tipo se contrajeron por debajo del 40%. Dicho esto, en 2020, las exportaciones de servicios siguieron altamente concentradas en viajes (36%) y algunos servicios empresariales (35%), principalmente call centers. Por su parte, los servicios de transporte (18%), así como los servicios de telecomunicaciones (8%) y demás servicios (4%) ocupan un segundo plano en la canasta exportadora de servicios de Colombia.

Gráfico 24. Composición de las exportaciones de servicios de Colombia (2013-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en Dane.

303. **Desde la primera década de este siglo, el país logró consolidar un proceso de aumento de la inversión privada local y extranjera**. Colombia padecía de un rezago en inversión, principalmente en las

regiones más apartadas, principalmente como producto del conflicto armado interno desatado desde mediados de los años sesenta. La política de seguridad, la promoción de la inversión y la priorización de la estabilidad macroeconómica que se generó en el país desde la primera década de este siglo permitió el aumento de la inversión privada local y extranjera. Esto está asociado a los avances del proceso de pacificación interna, la disminución del "riesgo país" y el buen manejo que desde las instituciones se le dio a la economía, lo que facilitó el rápido despegue de la inversión en el país, llegando a máximos históricos durante ese período.

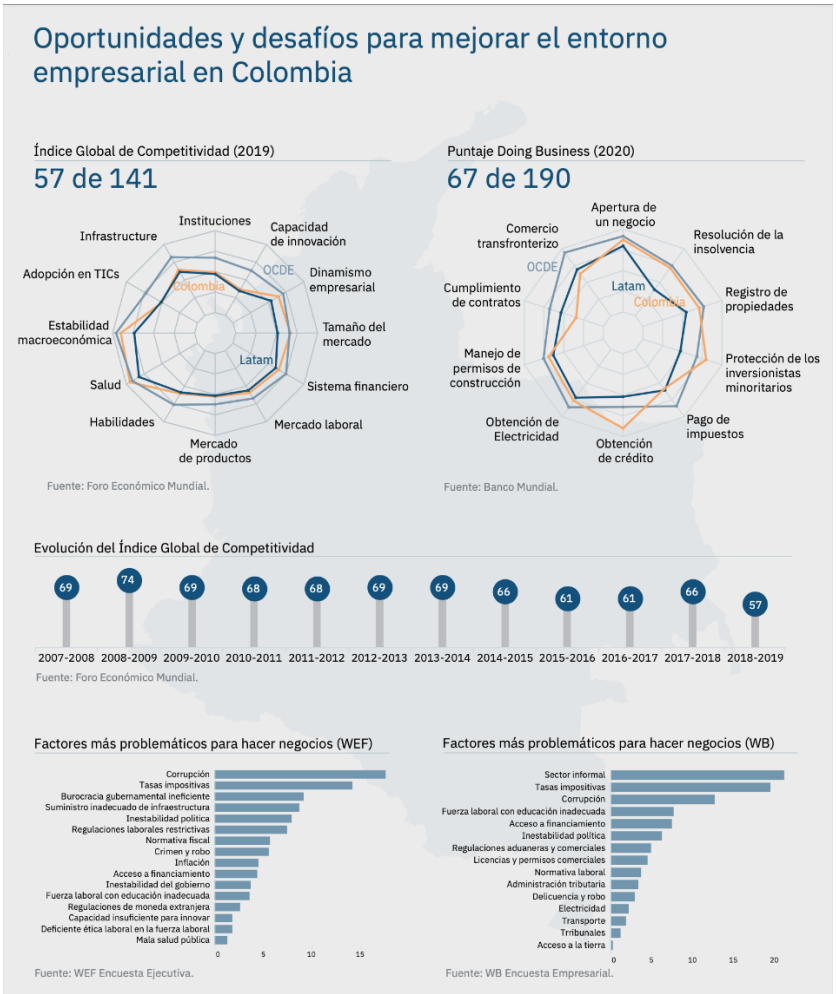
304. **Este proceso seguramente podrá acelerarse con la implementación de los acuerdos de paz**. Uno de los más recientes hitos en el desarrollo económico del país fue el fin del conflicto armado, del que recién se están obteniendo dividendos, pero que seguramente acelerará el proceso de inversión que ya venía en marcha. En 2016, el Gobierno nacional firmó el Acuerdo de Terminación del Conflicto Armado, que mantuvo con las FARC por más de 50 años y cuyas negociaciones se habían venido adelantando desde 2013. Este proceso de pacificación demandará apropiaciones presupuestales significativas hasta el año 2031 ya que el Acuerdo contiene compromisos de inversión pública en: desarrollo rural, participación política, transición hacia la paz, lucha contra las drogas y reparación a las víctimas. Su costo fue estimado en $129,5 billones de 2016 (alrededor del 15% del PIB) según el Marco Fiscal de 2017 y se estima su total cumplimiento en un horizonte de tiempo de 15 años[47].

4.1. Los retos para el desarrollo del sector privado en Colombia

305. **Colombia aún tiene desafíos importantes en materia de competitividad, ubicándose en la posición 57 entre 141 economías.** Según el Índice Global de Competitividad (2019), Colombia sobresale por su buen desempeño, comparado con la región. El país se destaca por su estabilidad macroeconómica, su sistema de salud, sistema financiero y la dinámica de los negocios. Sin embargo, comparada con los países OCDE (grupo al que pertenece desde 2020), el desempeño de Colombia todavía presenta desafíos. En este caso, el país muestra rezagos en cuanto a su entorno habilitante, capital humano, mercados e innovación.

[47] Marco Fiscal de Mediano Plazo (2017). Ministro de Hacienda y Crédito Público.

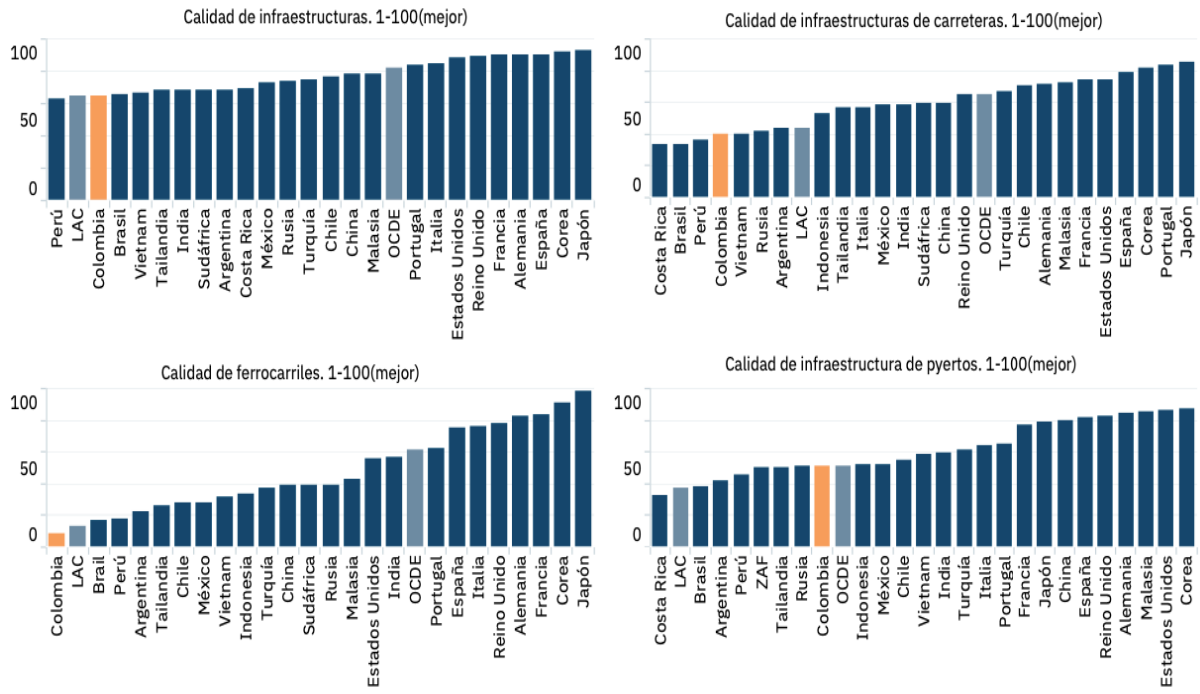
Gráfico 25. El entorno para la inversión privada en Colombia



Fuente: DFA-Colombia con base en datos del FMI y BM.

306. **Pese a los avances del país en materia económica y social, el país todavía tiene algunos rezagos importantes que bloquean su competitividad internacional.** La medición apunta mas que nada a la necesidad de resolver problemas de seguridad, de infraestructura de transporte y baja calidad en las tecnologías de la información (TICs). Pese a los enormes avances de Colombia en materia de seguridad durante los últimos 20 años, el país sigue calificado como uno de los países más inseguros del mundo (con elevados índices de crimen organizado, tasa de homicidios y terrorismo). En infraestructura de transporte, Colombia todavía tiene calificaciones bajas en conectividad y calidad vial (además del rezago en el ámbito ferroviario), producto de la limitada inversión histórica en infraestructura vial. Finalmente, aparece el acceso a internet de alta velocidad como un determinante de la baja competitividad en TICs.

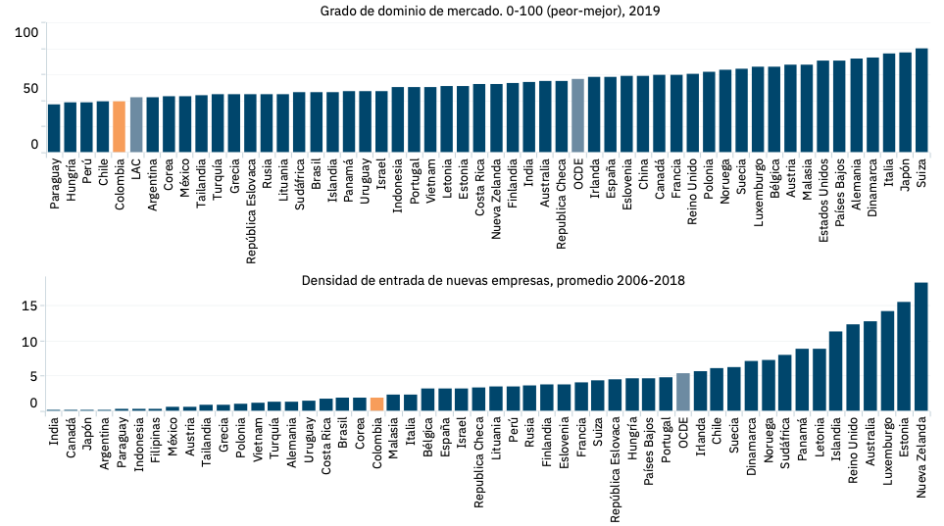
Gráfico 26. El déficit de infraestructura en Colombia



Fuente: Reproducido de OCDE (2022) con datos del WEF.

307. **La baja competencia en Colombia es un factor limitante al crecimiento de la productividad.** Los datos del Gráfico 73 muestran algunos indicadores recabados por el último estudio de la OCDE, en el cual se resalta el grado de dominación de un bajo número de empresas sobre los principales mercados. En este sentido, las mediciones del WEF ubican a Colombia en el lugar 102 de 141 países encuestados. La densidad de entrada de nuevas empresas a los mercados también es baja y en ambos casos, el desempeño de Colombia es notoriamente más bajo de la media de la OCDE. La baja competencia es el mayor desincentivo para la inversión en innovación tecnológica y la mejora de la productividad.

Gráfico 27. Mediciones del Grado de Competencia en Colombia

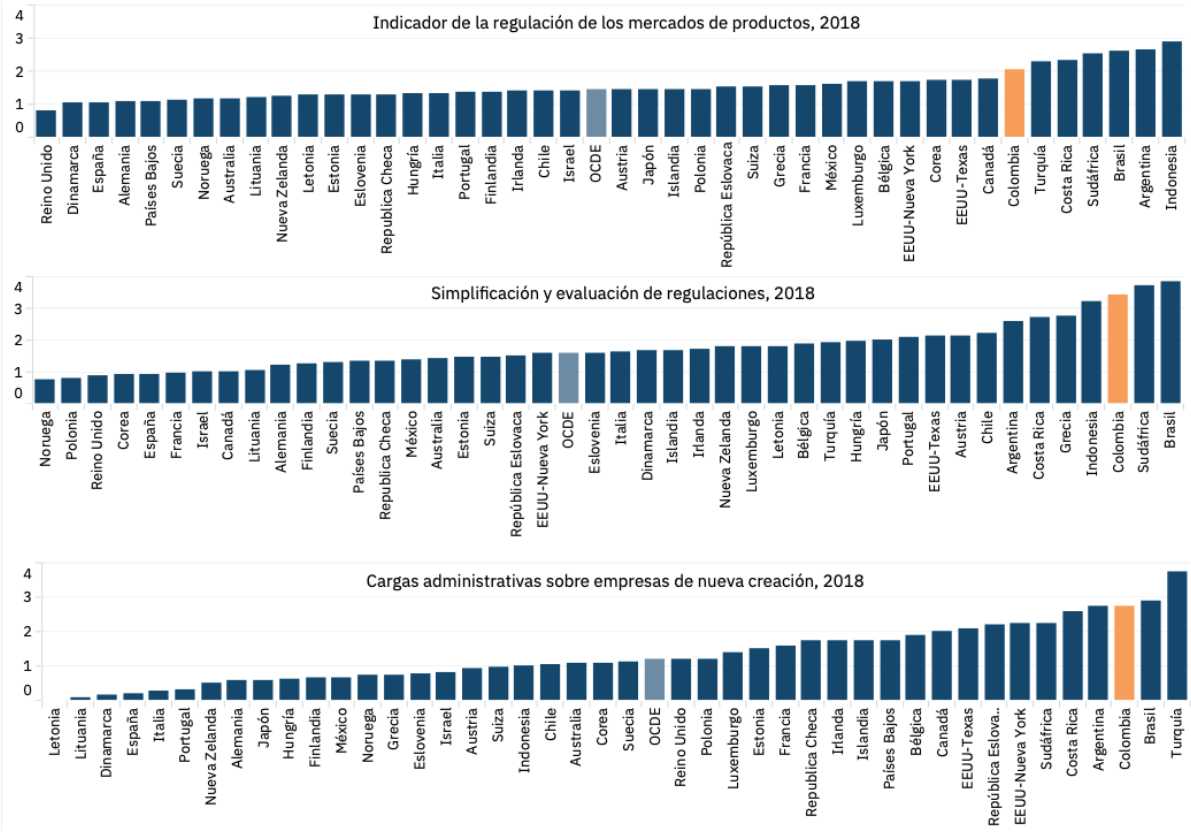


Fuente: Reproducido de OCDE (2022) con datos del WEF y del BM.

308. **El capital humano, la baja innovación, y el desempeño del mercado laboral también son factores que afectan el perfil de competitividad**. Otros aspectos como la calidad de los educadores, las barreras para la digitalización de la población y la deserción escolar son factores que limitan la movilidad social y la competitividad del país. Asimismo, políticas distorsionantes de los mercados como las exenciones tributarias a grupos o sectores económicos, las barreras no arancelarias a productos y servicios, e incluso, la política de regulación de precios en el mercado laboral (salario mínimo y restricción de cotización de trabajo por horas) imponen sobrecostos al aparato productivo, afectando su competitividad. La falta de articulación de las cadenas de valor y de apropiación de conocimiento de las economías avanzadas dejan al país con rezagos en el pilar de innovación.

309. **El análisis del Banco Mundial en su Doing Business de 2020 ubica a Colombia en la posición 67 entre 190 economías**. Esta medición identifica otras variables críticas para mejorar el entorno de los negocios. Al igual que en el caso anterior, hay otras áreas en las que Colombia registra por encima de la media de la región y de la OCDE. Por otro lado, aspectos como el marco regulatorio que protege a inversionistas minoritarios y el acceso a fuentes de financiamiento son características del ambiente de negocios que se destacan positivamente a nivel internacional. En este caso, el cumplimiento de los contratos y el comercio transfronterizo se presentan como la principal dificultad para hacer negocios en el país, que está por debajo del promedio de la OCDE y de la región.

Gráfico 28. Mediciones de la calidad del marco regulatorio para las empresas en Colombia



Fuente: Reproducido de OCDE (2022) con datos del WEF y del BM.

310. **Una gran cantidad de los factores limitantes para el crecimiento del sector privado están relacionados con la calidad del marco jurídico y regulatorio**. En adición a las situaciones mencionadas arriba, el citado documento de la OCDE desataca la prevalencia de otros factores que afectan directamente el desarrollo empresarial. El país tiene un desempeño bajo en relación con la complejidad de sus procedimientos regulatorios y altos costos administrativos para la creación de nuevas empresas, generados por requisitos onerosos y burocráticos para la otorgación de nuevas licencias y permisos. La seguridad jurídica aparece como un problema mayor, dada la incertidumbre respecto a la normativa en materia tributaria, laboral y procedimental, entre otros[48]. En el segundo caso, las demoras en los procesos aduaneros (principalmente logísticos, debido a la falta de interoperabilidad de los sistemas) suponen sobrecostos en la operación de los puertos[49], para lo que se requiere de mayor sistematización logística. En ambos casos, sería necesario reformular la normativa para hacer más competitivo al aparato productivo local.

311. **Las encuestas a empresarios destacan otros problemas, que muestran la complejidad de aspectos que deben contemplar estas políticas**. Las encuestas a empresarios del Gráfico 71 coinciden en marcar a la corrupción y la carga tributaria como las dificultades mas importantes para hacer negocios en Colombia. También aparecen problemas como el peso del sector informal en la economía, la burocracia estatal y la

[48] ANDI (2017).
[49] DIAN (2020).

calificación de la fuerza laboral. Las políticas para la promoción del sector privado son de gran complejidad dado que tienen que producir buenos resultados en una multiplicidad de frentes. Estas políticas son altamente trasversales con responsabilidades compartidas por varios ministerios, lo que hace aun más compleja su coordinación estratégica y el monitoreo de su ejecución.

312. **Colombia cuenta con un robusto marco institucional y de políticas públicas de apoyo al sector privado, que deberían facilitar la atracción de flujos de financiamiento privado.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) tiene como misión promover el desarrollo empresarial y la actividad del sector privado, mediante la formulación de políticas y ejecución de programas desarrollados para este fin. Además, ProColombia (adscrita al MinCIT) se ha desempeñado como agencia comercial del país durante 25 años, encargándose de la promoción de las exportaciones, la inversión y el turismo. Estas entidades se apoyan en las agencias de promoción regionales, así como en los gobiernos sub-nacionales, para atraer inversión a los diferentes territorios.

313. **Sin embargo, el país tiene todavía bastante camino por recorrer para mejorar las políticas públicas de apoyo al desarrollo del sector privado.** El bajo desempeño de Colombia en las distintas áreas que se presentan en esta sección induce a pensar que es necesaria una revisión sistemática del abanico de regulaciones existentes. Muy probablemente esto debería llevar a la necesidad de una definición estratégica clara, con una planificación regular de las acciones de mejora y con arreglos institucionales efectivos para su buena implementación. Algunos de los factores demandan soluciones que son relativamente costosas (como la infraestructura) o mejoras de la calidad de ciertas políticas (capital humano, mercado de trabajo) que hacen pensar que esta formulación estratégica debe tener un horizonte de mediano y largo plazo. Por otra parte, una buena cantidad de los factores limitantes tiene relación con deficiencias del marco jurídico y regulatorio o de excesos de la burocracia estatal que pueden ser resueltos en el corto plazo y no demandan inversiones sustantivas.

314. **Estas reformas también son prioritarias porque el ingreso de Colombia a la OCDE demandará un alineamiento con las buenas prácticas regulatorias de este grupo.** Colombia inició este proceso desde 2013 cuando hizo público su interés de pertenecer a la OCDE, teniendo que hacer ajustes en 23 áreas priorizadas y revisadas por la Organización. Los primeros requerimientos de la OCDE ya fueron adoptados por el país para su ingreso a la organización (destacándose ajustes en política ambiental, mercados financieros o cooperación internacional). Sin embargo, el país todavía debe realizar importantes reformas estructurales y mejora en sus prácticas en varios frentes: i) política macroeconómica y gobernanza; ii) productividad e internacionalización de la economía; iii) desigualdad y calidad del empleo; y iv) transición hacia una economía verde[50].

315. **El sector privado corporativo ha sido clave en la financiación del Estado, pero la solución actual no parece sostenible en el mediano plazo**. El informe de la Comisión de Expertos Tributarios (2015), establece que el sector empresarial aporta anualmente el 85% del recaudo por concepto de impuesto de renta en el país, frente a solo un 15% de aporte de las personas naturales[51]. El éxito de las políticas de seguridad, promoción de la inversión y estabilidad macroeconómica, permitió el aumento de la inversión privada local y extranjera. El sector privado empresarial no solo ha sido fundamental para adelantar los programas estatales, sino también para cerrar las cuentas fiscales, tal como lo hizo recientemente al asumir gran parte de la carga tributaria establecida por la Ley de Inversión Social. Sin embargo, esta

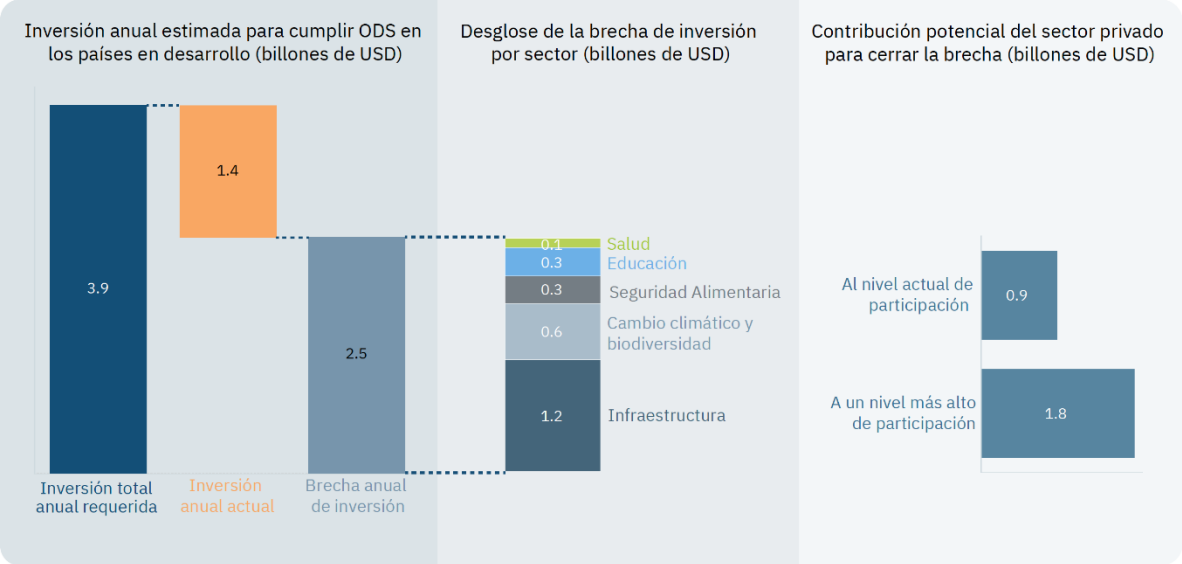
[50] OCDE (2019).
[51] Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015).

desproporcionada carga tributaria sobre el sector privado corporativo con respecto a la tributación de personas seguramente encontrará problemas de sostenibilidad en el mediano plazo.

4.2. Importancia del financiamiento privado para el desarrollo y los mecanismos innovadores de financiamiento

316. **El financiamiento privado será fundamental para que los países puedan cumplir con los ODS.** Según las estimaciones de UNCTAD la brecha de financiamiento adicional que sería necesario cubrir en los países desarrollo para alcanzar los ODS ronda los USD 2,5 billones anuales[52]. Todas las estimaciones coinciden en señalar que el financiamiento público no será suficiente para resolver este problema por un amplio margen y que una parte muy significativa de esta brecha tiene que ser cubierta por el financiamiento privado. Las áreas identificadas donde esta inversión debería ser más intensiva son energía, mitigación de los efectos del cambio climático, transporte y telecomunicaciones[53].

Gráfico 29. Brechas de inversión para los ODS y el rol del financiamiento privado



Fuente: Reproducido de UNCTAD (2014).

317. **Esta evaluación identificó algunas oportunidades para incrementar el aporte del sector privado en el financiamiento de los ODS en Colombia.** Este capítulo hace una revisión de los principales flujos de financiamiento privado (domésticos y externos) y analiza oportunidades de mejora para acelerar el proceso de desarrollo en el país. En total son siete flujos privados que se tomaron en consideración, a saber: i) sector financiero privado; ii) financiamiento inclusivo; iii) inversión privada; iv) cambio climático; v) Asociaciones Público-Privadas (APPs); vi) remesas de los trabajadores; y vii) filantropía privada. En todas estas áreas hay oportunidades de mejora, que pueden potenciarse mediante el uso de mecanismos de financiamiento como el Blended Finance y la orientación hacia la inversión de impacto.

[52] Nota: por compatibilidad con el uso de las cifras en idioma español, en este informe se denomina billones al millón de millones, pero en la literatura internacional las cifras de este cuadro se suelen denominar como *trillion dollars*.
[53] UNCTAD (2014).

318. **La era de los ODS se caracteriza por cambios fundamentales en la orientación global de las inversiones privadas que deben tenerse en cuenta para diseñar políticas adecuadas.** La noción de que las inversiones no pueden operar aisladas de la sociedad no es nueva, ya que la inversión socialmente responsable data de hace siglos. Sin embargo, en las ultimas dos décadas, se han producido algunos cambios significativos en las prácticas adoptadas por los principales inversionistas, mostrando una creciente preferencia por la inversión mixta, sostenible y de impacto. Estos nuevos modelos de negocio (analizados con más detalle en el Anexo 1) definen dos perfiles de inversiones que Colombia podría aspirar a explotar en gran escala:

- ***Blended Finance o Financiamiento Mixto*** Es un enfoque innovador de estructuración de capital donde se combina el uso estratégico del financiamiento para el desarrollo (ya sea concesional o no) y/o del financiamiento público nacional para atraer a un tipo de financiamiento privado que de otro modo no se usaría para financiar objetivos de desarrollo

- ***La Inversión de Impacto.*** Estos inversionistas definen que el objeto de sus inversiones debe tener un impacto económico, social o ambiental positivo y medible, además de un retorno económico. Esto va más allá de los inversionistas que procuran "no hacer daño" y responde a modelos de gestión más avanzados que los de la responsabilidad social empresarial.

319. **En Colombia, estas dos modalidades son todavía incipientes, pero ya están siendo exploradas.** Aunque apenas el 1,2% de los recursos para inversión de los Fondos de Capital Privado está orientado a proyectos catalogados como de inversión de impacto, este dato es relevante dado que este tipo de inversiones no tiene todavía gran llegada en la región[54]. La regulación colombiana es aún rígida para permitirle a los fondos de pensiones invertir en proyectos de impacto, que pueden representarle mayor riesgo. Respecto al financiamiento mixto, también se han evidenciado algunas experiencias, habiéndose registrado proyectos por USD 5.000 millones, aproximadamente. Los sectores que movilizaron la mayor cantidad de recursos de este tipo fueron: energía, infraestructura, los servicios financieros, la agricultura, la industria y el sector salud (ver Sección 3.6 Cooperación Internacional).

4.3. Sector Financiero Privado

320. **El financiamiento al sector privado ha tenido avances importantes durante la última década, en línea con el notable crecimiento económico de la economía colombiana**. Si bien todavía demuestra algunas carencias, principalmente en cuanto a profundidad del mercado, el sistema financiero colombiano ha ganado solidez y resiliencia. Apoyado por una adecuada supervisión y regulación de las autoridades encargadas, ha conseguido transformarse en uno de los ejes de la estabilidad macroeconómica del país.

321. **El Índice Global de Competitividad ubica a Colombia en la posición 54 entre 141 economías en cuanto al desempeño de su sistema financiero**. Sin embargo, existen divergencias en cuanto a las dos dimensiones evaluadas: profundidad (61/141) y estabilidad (29/141). La baja calificación de la primera se debe principalmente a la escasa penetración del crédito para emprendimiento y a la baja capitalización bursátil; mientras que la segunda tuvo puntajes muy satisfactorios en la solvencia bancaria y el margen de intermediación.

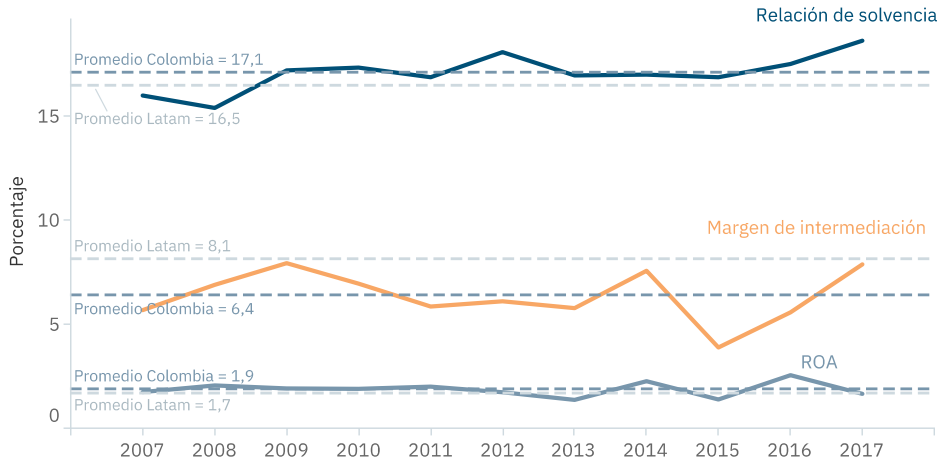
54 Ver Delgadillo, P (2021). Los gráficos del Anexo 1 muestran que los países de América Latina y el Caribe logran atraer apenas al 11% del mercado global de la inversión de impacto

322. **Esta evaluación analizó el funcionamiento del sistema financiero colombiano en su conjunto.** El sistema está compuesto por: (i) establecimientos de crédito (bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y cooperativas financieras); (ii) sociedades de servicios financieros (Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías, fiduciarias, comisionistas de bolsa, entre otros) y (iii) demás instituciones financieras (instituciones oficiales especiales, entidades de fomento y aseguradoras). Las tareas de supervisión y control del sistema se encabezan en la Superintendencia Financiera (adscrita al Ministerio Hacienda y Crédito Público), pero también participan de forma complementaria y según sus competencias la Unidad de Regulación Financiera, el Banco de la República, el Fondo de Garantías Financieras, la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Superintendencia de Economía Solidaria.

4.3.1. Banca, Administradoras de Fondos de Pensión y Sociedades Fiduciarias

323. **La evolución de la banca colombiana en la última década ha estado marcada por una mayor concentración del mercado**. Luego de la privatización de la banca estatal de finales de los noventa, la evolución de la banca privada no se ha traducido en riesgos a la estabilidad financiera[55]. En cambio, ha llevado a menores riesgos crediticios asociados con una mayor estabilidad del sistema, (pero con limitada profundidad) y a una mayor calidad en la prestación de servicios. Esta tendencia fue reforzada por las mayores exigencias regulatorias adoptadas por la Superintendencia Financiera de convergencia con los estándares de los acuerdos de Basilea III, y por el endurecimiento de la regulación asociada a prevención de lavado de activos. Actualmente existen en el país 25 entidades bancarias, de las cuales solo una es pública (el Banco Agrario), aunque están cursando trámite el ingreso de tres nuevas entidades (una de ellas, el primer banco 100% digital en el país).

Gráfico 30. Evolución de los principales indicadores bancarios



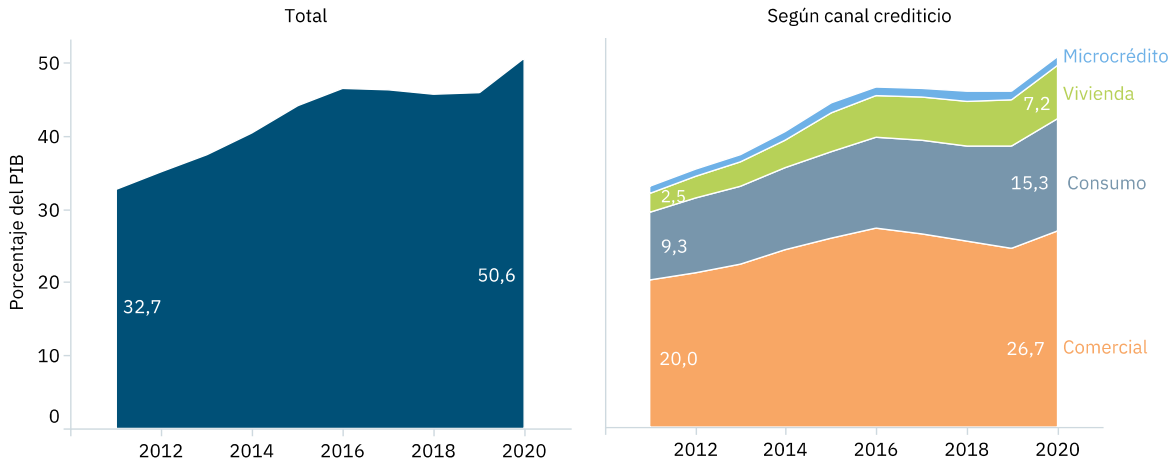
Fuente: Elaboración propia con base en Global Financial Report 2019/2020

[55]Torres A et al (2019).

324. **Los principales indicadores del sistema bancario demuestran su estabilidad y resiliencia.** El indicador de solvencia total se ha ubicado consistentemente por encima de los niveles mínimos regulatorios (17,1% vs. el 9% exigido), al igual que el indicador de riesgo de liquidez (225 vs. 100 exigido). Asimismo, el retorno sobre los activos se ha mantenido estable (1,9%) y el margen de intermediación se encuentra en niveles similares a los de países desarrollados (6,4%). Pese a las evidentes afectaciones por cuenta de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, los establecimientos financieros han preservado sus niveles de liquidez y solvencia, aunque con algunas afectaciones a su rentabilidad. La fuente de vulnerabilidad para el sistema reside en las afectaciones que pueda tener la cartera vencida en el corto plazo, que se deterioró al 5% del total en 2020 (superior al 4,2% en 2019)[56].

325. **En 2020, la cartera crediticia de los bancos alcanzó niveles cercanos al 51% del PIB.** Del total del crédito otorgado por la banca, el 56% estuvo dirigido al sector privado (53% de crédito comercial y 3% de microcrédito). En la última década, la exposición crediticia al rubro comercial ha crecido menos que el crédito entregado a los hogares (consumo y vivienda). En esto confluyeron el sobreendeudamiento privado y el llamado "efecto acordeón", producto de megaproyectos fallidos que resultaron negativos para la banca y que han obligado al sistema a incrementar sus provisiones contracíclicas[57]. Todo esto ha ayudado a que la cartera comercial bancaria esté apropiadamente diversificada entre los sectores de manufacturas (18% del total del crédito comercial), construcción (14%), comercio (13%) y actividades financieras (12%), además de otras 19 actividades económicas (42%).

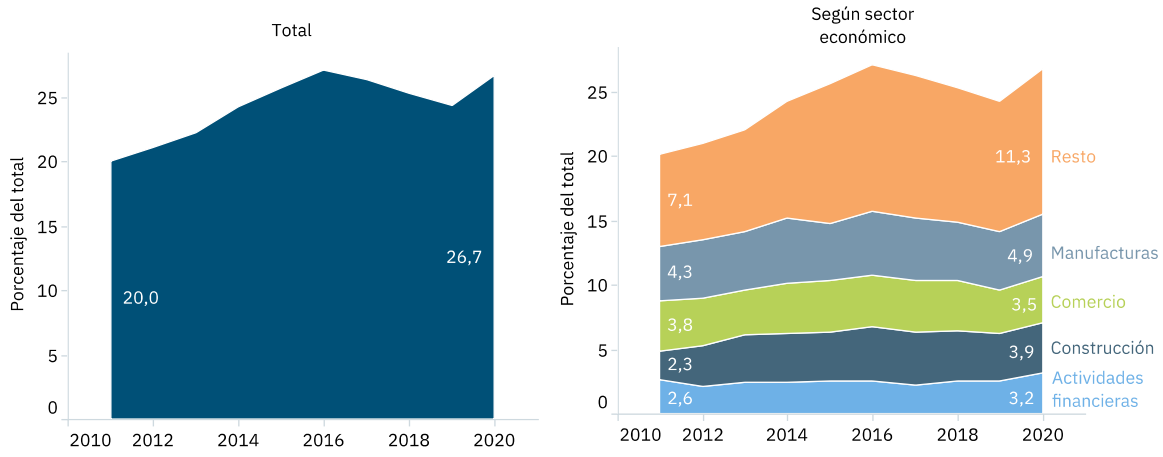
Gráfico 31. Evolución de la cartera crediticia bancaria según canal crediticio



Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia Financiera y Dane.

[56]Banco de la República (2021d).
[57] ANIF (2018). Estos megaproyectos fallidos (Electricaribe, sistemas de transporte urbano, Ruta del Sol II-III e Hidroltuango) no son necesariamente APPs. Todos requirieron grandes créditos de la banca y por sus problemas operativos implicaron aumentos en la cartera vencida de las entidades bancarias y mayor necesidad de provisionamiento de recursos. En la sección de APPs se analiza el caso de Ruta del Sol II-III, que se vio permeada por el caso transnacional de Odebrecht.

Gráfico 32. Evolución de la cartera crediticia bancaria comercial según sector económico



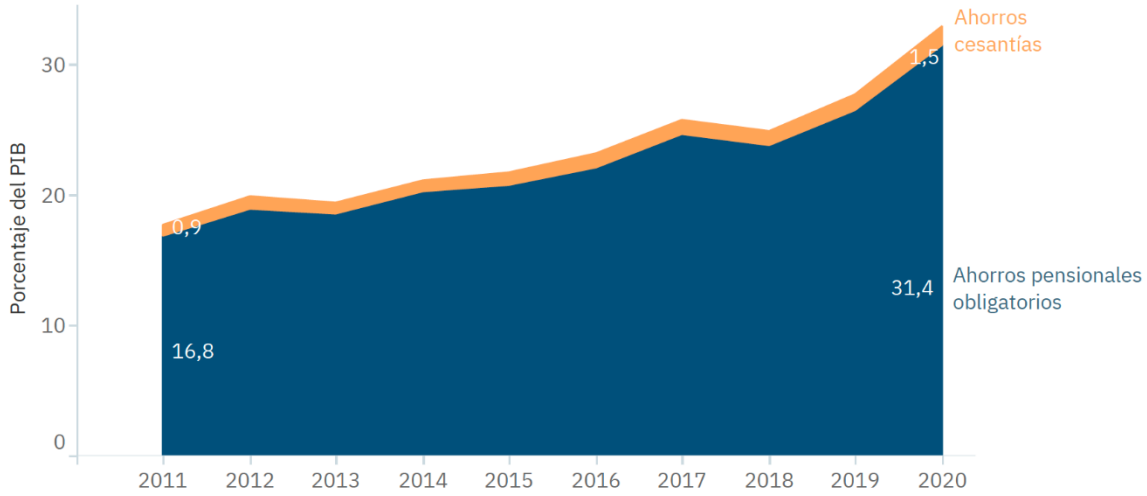
Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia Financiera y Dane.

326. **Los bancos han hecho propuestas para una mayor profundización bancaria con criterios de inclusión financiera de segmentos marginados de la economía**. Del lado del sector bancario se exponen algunos elementos regulatorios que, según su visión, inhiben estos procesos, por ejemplo: (i) el gravamen del 4x1000 a los movimientos financieros; (ii) la tasa de usura; y (iii) el "de-risking" (producto de una posible sobrerregulación financiera). De allí el potencial de los servicios Fintech en la profundización financiera, aunque esto se abordará con mayor detalle en el siguiente capítulo de Financiamiento inclusivo.

327. **Las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFPs) están en un interesante proceso de diversificación de activos.** El proceso de reducción de las restricciones de inversión para las AFPs fue iniciado en 2010 con los cambios normativos del régimen de inversión, y especialmente con la creación de los multi-fondos[58]**.** En el curso de una década, las AFPs casi duplicaron su volumen de activos pasando de 16.8% del PIB en 2011 a 31.4% en 2020, con los que han incrementado significativamente su aporte al financiamiento del sector público y privado. El 40% de su portafolio de inversión está colocado en títulos de deuda pública, convirtiendolas en los mayores tenedores de Títulos de Tesorería de la Nación. El 60% restante del portafolio está diversificado en proyectos de infraestructura, activos inmobiliarios, renta variable y otras inversiones alternativas (Fondos de Capital Privados-FCP, Fondos de Inversión Colectivos-FICs, REITs, entre otros).

[58] El régimen de inversión de las AFPs estipulado en el Decreto 2555 de 2010. Allí se establecen límites de exposición en los portafolios de las AFPs a distintos tipos activos, según tipo de fondo (conservador, moderado o mayor riesgo). Asimismo, se tienen limites por emisor, por emisión, por inversión en entidades vinculadas, restricciones a concentración accionaria, y a operaciones de cobertura. Este decreto también implementó en 2011 los multi-fondos de pensiones, que tienen el objetivo de dar a los afiliados de las AFPs la posibilidad de contar con varias alternativas de inversión para aumentar su ahorro pensional, según su perfil de riesgo (conservador, moderado o mayor). Esta medida, a su vez, les permitió a las AFPs diversificar más su portafolio al poder incrementar su posición en activos de mayor riesgo.

Gráfico 33. Evolución de los fondos de las AFPs



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Comisión Mercado de Capitales y Superintendencia Financiera

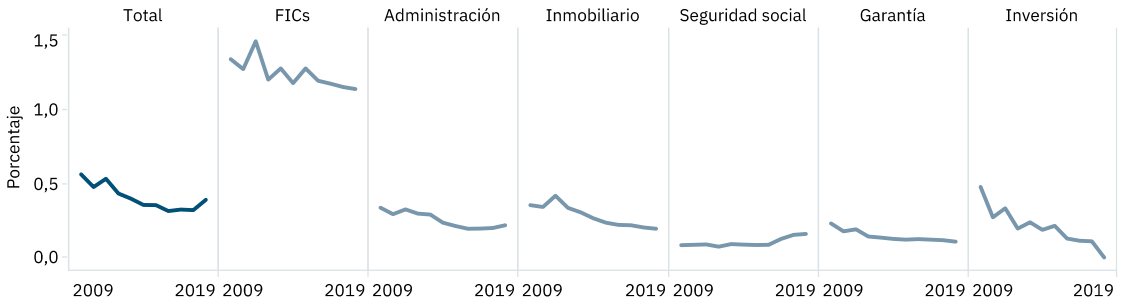
328. **Las AFPs tienen gran potencial para multiplicar la inversión de impacto alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).** El Decreto 1393 de 2020 flexibilizó aún más el régimen de inversión de las AFPs, posibilitando la inversión en FCP locales, FICs inmobiliarios, FCP extranjeros, fondos bursátiles, hedge funds, REITs y BOCEAS. Un aspecto importante de esta normativa es que busca que las políticas de inversión se guíen por criterios relacionados con los objetivos, los riesgos y la gestión de asuntos ambientales, sociales y de gobierno corporativo, y climáticos. La ley también obliga a las AFPs a invertir un mínimo del 3% de los activos bajo su administración en empresas o proyectos productivos nacionales. Esto estaría prácticamente duplicando los recursos actuales. Las AFPs invierten cerca del 10% del portafolio de inversión (y el 20% de los activos locales) en infraestructura y el sector inmobiliario, y parece haber espacio para que aumenten su financiamiento en MiPyMEs o proyectos de emprendimiento (apenas el 0.5% del portafolio inversión de las AFPs) [59].

329. **Para conseguir ese objetivo, todavía se puede seguir ajustando el marco legal y regulatorio.** En la búsqueda de promover estos mecanismos alternativos de inversión será conveniente: (i) eliminar la exigencia actual de una rentabilidad mínima a las AFPs sobre el ahorro de sus afiliados, lo que limita la toma de riesgo de estas entidades a la vez que produce un "efecto manada" hacia ciertos activos; y (ii) promover la competencia en el segmento, pues actualmente el número de entidades autorizadas para operar en el país se ha reducido a tan solo cuatro. Estas medidas deben tomar en cuenta los intereses de las propias AFPs. Por ejemplo, la obligatoriedad del 3% de inversión en proyectos nacionales generó preocupación ya que para ellos la medida dispone de los recursos de sus afiliados sin tomar en cuenta el objetivo de maximizar el ahorro pensional. La pandemia también generó bastante activismo legislativo para disponer de los recursos de los afiliados a las AFPs (habiéndose discutido la posibilidad de retirar una parte de los ahorros anticipadamente), sentando un mal precedente.

[59] Asofondos, (2021).

330. **El rápido crecimiento de las Sociedades Fiduciarias (SF) durante la última década también ha aportado más oportunidades de financiamiento para el sector privado**[60]. Estas entidades han llegado a administrar y custodiar activos equivalentes al 74,6% del PIB. Las SF pasaron de ser un jugador menor, una década atrás, a ser en 2020 el principal administrador de activos del sistema financiero (34,1% del total) y de recursos de terceros (64,6% del total). Al igual que las AFPs, el portafolio de activos bajo administración de los negocios fiduciarios está diversificado entre títulos de deuda pública (24,4%), una variedad de títulos de deuda privada nacional (48,4%) y extranjera (2,9%), instrumentos de patrimonio (21,7%) y otros activos (2,6%). Algunas de estas líneas de negocio tienen finalidades muy concretas; por ejemplo, la fiducia inmobiliaria administra los recursos de proyectos inmobiliarios en la etapa de desarrollo y ejecución. En contraprestación, las SF cobran una comisión fija por la administración de los recursos. Los FICs cobran una tarifa proporcional al tamaño de los activos fideicomitidos.

Gráfico 34. Sociedades fiduciarias: Comisiones/Activos



Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia Financiera.

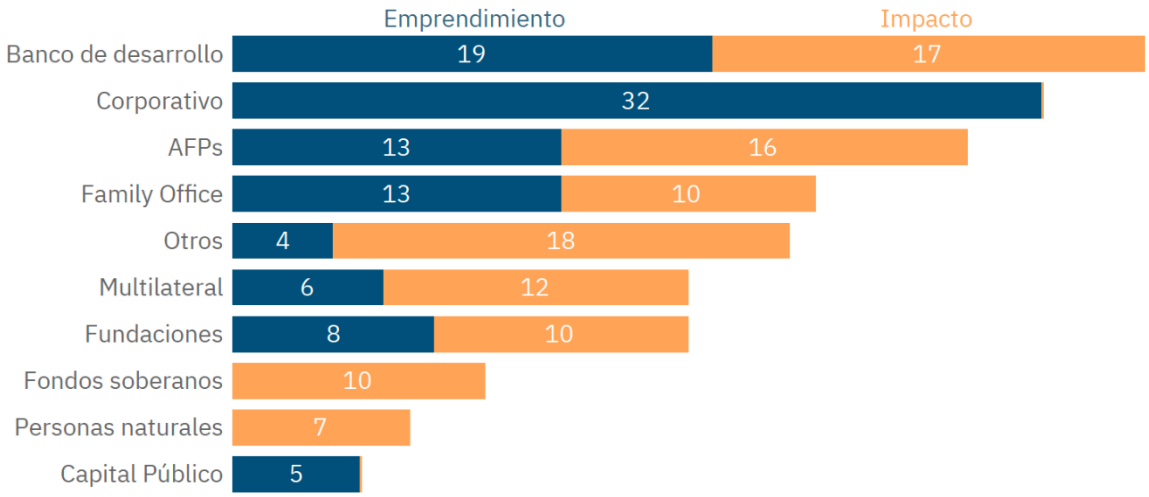
331. **Las fiduciarias administran una parte significativa de los Fondos de Inversión Colectivos (FICs) que también son parte importante del sistema.** En 2020, las SF administraron el 69,4% de los activos de los FICs en 109 de 189 fondos ofrecidos al público[61]. Los FICs se han convertido en un mecanismo de inversión atractivo para todo tipo de inversionistas, con un enorme potencial para la profundización financiera. Como los recursos se gestionan de manera colectiva, les puede diversificar la inversión independientemente del monto. Los FICs representaron cerca del 10% del total de los activos administrados por las SF[62]. Los activos en los que invierten los FICs pueden ser: i) financieros (acciones, deuda soberana y corporativa, CDTs); o ii) no financieros (inmuebles u otros activos no tradicionales). Los resultados económicos que entregan estos FICs se liquidan diariamente, dando facilidades de liquidez al inversionista. El reciente auge de los FICs en el país obedece principalmente a la posibilidad de vincular una masa crítica importante de pequeños inversionistas y a la alta rentabilidad para sus gestores en comparación con las otras líneas de negocios.

[60] Las sociedades fiduciarias son entidades constituidas para la gestión de recursos entregados (fideicomiso) por el inversionista (fideicomitente). El inversionista (sea público o privado) firma un contrato con la sociedad fiduciaria para la administración de los recursos fideicomitidos, de acuerdo con la finalidad que se busque con el fideicomiso. Existen varias líneas de negocios fiduciarios: i) de inversión; ii) de administración; iii) inmobiliaria; iv) de garantía; v) de seguridad social; y vi) los Fondos de Inversión Colectiva (FICs).

[61] Actualidad del Sistema Financiero Colombiano, Superintendencia Financiera, diciembre de 2020.

[62] Los FICs son un mecanismo de inversión a través de los cuales varias personas (naturales o jurídicas) pueden invertir un portafolio de activos, a los cuales de forma individual no tendrían acceso. Todo esto permite la administración conjunta de una gran bolsa de recursos de los inversionistas a un costo por debajo al cual los inversionistas podrían acceder de forma individual. Los inversionistas eligen el FIC que se adapte mejor según su perfil de riesgo y su deseo de exposición a distintos tipos de activos y sectores económicos

Gráfico 35. Inversiones en FCPs de emprendimiento e impacto



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Comisión Mercado de Capitales

332. **Los Fondos de Capital Privado (FCPs) también se han posicionado como un importante vehículo de financiamiento alternativo para el sector privado**. Desde que se institucionalizaron en 2005, este tipo de financiamiento ha servido principalmente a empresas del sector real que no participan del mercado de valores. También han servido como destino de inversión para los inversionistas institucionales. En 2020, las SF administraron el 75.1% de los activos de los FCPs en 59 de 92 fondos[63].

333. **Aun cuando todavía son incipientes en el país, este mecanismo de inversión tiene mucho potencial para el financiamiento de emprendimientos y proyectos de impacto**. Los principales inversionistas de los FCP están en el sector corporativo, la banca multilateral, la banca de desarrollo, los "*family offices*" y las fundaciones, entre muchos otros. La exposición a emprendimientos y proyectos de impacto todavía es baja, participando tan solo del 8,1% del capital total invertido. Debería también hacerse una medición rigurosa y estandarizada para catalogar que es lo que se denomina como "inversión de impacto" y hacia qué sectores se dirige.

4.4. Mercado de capitales

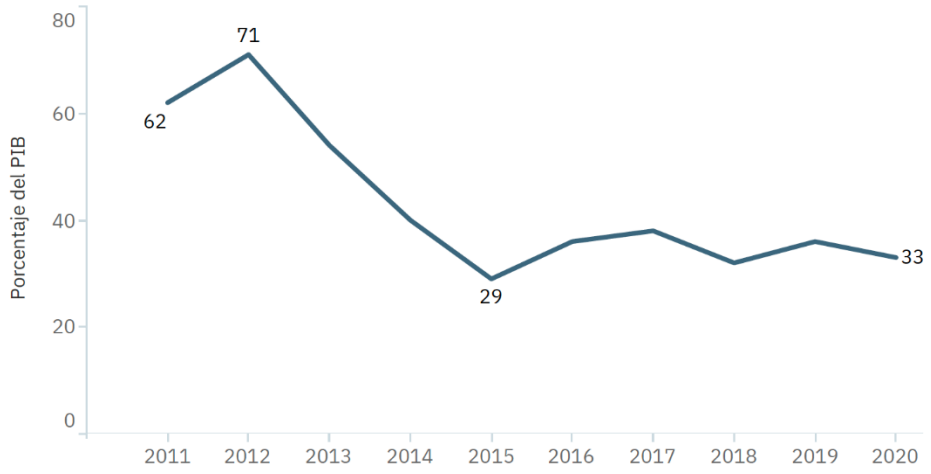
334. **El mercado de capitales funciona paralelamente al resto del sistema financiero y allí participan oferentes y demandantes de títulos valores.** Este mercado reúne a diferentes actores, tales como la Bolsa de Valores de Colombia (recientemente fusionada con el depósito central de valores), las calificadoras de valores e intermediarios como las sociedades comisionistas de bolsa y los fondos mutuos de inversión. La Superintendencia Financiera tiene como misión la supervisión y vigilancia de este mercado, apoyada en la figura del Autorregulador del Mercado de Valores, una entidad creada por el mercado de valores en 2006.

335. **Diferentes estudios concluyen que el mercado de capitales de Colombia es poco profundo e ilíquido, salvo por las negociaciones de renta fija pública y derivados**. El mercado de renta fija privada tiene poco dinamismo, tanto en las emisiones como en el número de participantes. Si bien la colocación de grandes emisiones ha sido exitosa, los elevados costos de emisión desestimulan las emisiones más pequeñas frente

[63] Superintendencia Financiera (2020).

a otros instrumentos ofrecidos por los establecimientos de crédito. Lo mismo ocurre en el mercado de renta variable, donde los volúmenes de negociación y las emisiones son prácticamente marginales[64]. Ello se explica por la alta concentración del mercado en los sectores financiero y minero-energético, la desconfianza del mercado del retail (tras los efectos colaterales del escándalo de Interbolsa) y la baja integración del mercado local al regional y global[65]. Reflejo de ello, el mercado de renta variable presenta una baja capitalización bursátil (del orden del 33,7% del PIB), bastante por debajo de los estándares regionales.

Gráfico 36. Capitalización bursátil



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Comisión Mercado de Capitales y Bolsa de Valores de Colombia.

336. **En cambio, el mercado de deuda pública sobresale por su dinamismo, siendo incluso un referente regional.** En la última década se ha presenciado un mayor apetito del segmento *offshore*, motivado principalmente por los excesos de liquidez del mercado mundial, la estabilidad macroeconómica del país y la inclusión del país en índices globales de inversión (situación que podría verse parcialmente reversada en 2021, luego de la pérdida de grado de inversión del país). Es así como el Estado colombiano ha encontrado en el mercado de capitales un aliado para su financiamiento.

337. **Por primera vez en más de dos décadas, el gobierno está promoviendo la revisión del funcionamiento de mercado de capitales**. Actualmente, cursa en el Congreso un Proyecto de Ley que reformaría el mercado de capitales por primera vez desde 1996. El proyecto busca mejorar varios aspectos: (i) revisar la pertinencia del Autorregulador del Mercado de Valores (debido a la duplicidad de funciones con la Superintendencia Financiera), así como dotar a la Unidad de Regulación Financiera (adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de mayores responsabilidades; (ii) liberar el régimen de inversiones de las AFPs (eliminando la exigencia de la rentabilidad mínima); (iii) crear un fondo especial para financiar emprendimientos en etapas tempranas; (iv) suprimir asimetrías como el gravamen del 4x1000 a los movimientos financieros y la tasa de usura; (v) implementar un mercado "balcón" (similar al mercado secundario) para emisiones de bajo monto y dirigido únicamente a empresas; y (vi) avanzar en la integración del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA).

[64] ANIF (2017).

[65] La liquidación por parte del estado del mayor Comisionista de Bolsa de ese momento fue uno de los mayores escándalos financieros del país de las últimas décadas. Las malas prácticas financieras de la entidad revelaron problemas de supervisión llevaron a la liquidación de la entidad. Si bien este episodio no generó riesgo sistémico ni contagio en el mercado, si hubo daños reputacionales, de los cuales el mercado no parece todavía recuperarse tras una década del suceso. Lo más llamativo es que esto sucedió en un período de auge económico del país, precisamente cuando se tenía grandes expectativas en el crecimiento del mercado de capitales local

4.5. Próximos pasos: oportunidades para mejorar la gestión de la inversión privada

338. **El sector financiero es uno de los principales pilares de estabilidad económica del país, pero todavía pueden mejorar significativamente su profundidad e inclusión financiera**. Todavía hay espacio para mejoras sustanciales en la profundidad del mercado y la inclusión financiera, principalmente el crédito bancario y volumen de negociación en el mercado de capitales. Para ello se requieren una serie de reformas a elementos previamente identificados para eliminar las ineficiencias del sistema: (i) limitada colocación de capital de riesgo (emprendimientos, proyectos de impacto y microcrédito); y (ii) desuso del mercado de capitales como fuente de financiamiento privado (instrumentos tanto de renta fija como de renta variable).

339. **El Estado podría desarrollar políticas específicas para medir e incentivar la inversión privada en los ODS.** El país se beneficiaría del desarrollo de un marco de referencia para poder medir regularmente la alineación a ODS de las inversiones que se realizan actualmente a través de los bancos, las AFPs, los FICs y los FCPs. Para esto, hay un camino avanzado con el análisis realizado para medir la alineación del gasto público con los ODS. Este tipo de evidencia permitiría tener una línea de base para plantear objetivos de una política para canalizar mejor estos grandes flujos privados de financiación hacia los ODS. Esta política también deberá revisar las brechas que puedan existir en los marcos regulatorios y legales y analizar la calidad de los instrumentos financieros disponibles para vincular estos fondos con esas causas. En caso de ser necesario, se podrían facilitar o incentivar este tipo de instrumentos innovadores para que se pueda hacer una integración más profunda entre el mercado y los ODS.

340. **En forma adicional, el gobierno podría acelerar el desarrollo del ecosistema de políticas para incentivar la inversión de impacto**. Hay bastante camino por recorrer para ampliar la base de los inversionistas de impacto en Colombia. Hasta ahora, la mayor parte de estas inversiones se realizan por instituciones internacionales públicas de desarrollo[66]. Se puede avanzar en la determinación de los estándares y las definiciones sobre lo que se va a considerar como inversión de impacto, las formas de medición y validación de los resultados de estas inversiones y el resto del marco regulatorio. En esa tarea, el gobierno podría encontrar varias áreas donde tendría interés especial en incentivar este tipo de inversiones y generar instancias necesarias para acelerarlas; por ejemplo, incentivos para atraer inversionistas de impacto externos para la compra de bonos temáticos (públicos o privados) emitidos en la bolsa de valores local, o su co-participación en FCPs y otras opciones. La existencia de un grupo de iniciativa local (National Advisory Board) del GSG es un elemento positivo para poder acelerar esta agenda.

341. **La innovación financiera, los neo bancos y las Fintech pueden ser soluciones para acelerar la profundidad y la inclusión.** Las políticas públicas tendrán que avanzar decididamente en la innovación financiera con el fin de incrementar la profundidad del mercado, aumentar la inclusión financiera de segmentos del mercado desatendidos y reducir los costos transaccionales. La regulación de las Fintech aparece como una prioridad de las autoridades de control, aspecto en el cual se vienen adelantando pruebas controladas en el marco del sandbox regulatorio de la Superintendencia Financiera. En concreto, la banca digital tiene el reto de adoptar rigurosos estándares de ciberseguridad, para poder adelantar iniciativas como la del *open banking* (sugerida por la Comisión de Mercado de Capitales).

Financiamiento inclusivo

342. **La inclusión financiera es un pilar para la movilidad social de la población y la superación de los elevados índices de pobreza**. Tras haber superado la crisis económica de finales de los años noventa, la

[66] GSG (2020)

banca privada y el Estado alentaron la necesidad de profundizar el acceso al sistema financiero de la población colombiana. Sin embargo, no fue hasta 2006 que se iniciaron las políticas públicas para promover la inclusión financiera con la creación del Programa de Banca de Oportunidades. Desde entonces la inclusión financiera se ha posicionado como prioridad de las políticas públicas, con la aprobación de una estrategia para el financiamiento inclusivo en 2016 donde participaron tanto el sector público como el privado y que fuera refrendada por el Documento Conpes 4005 de 2020 de Inclusión y Educación Financiera.

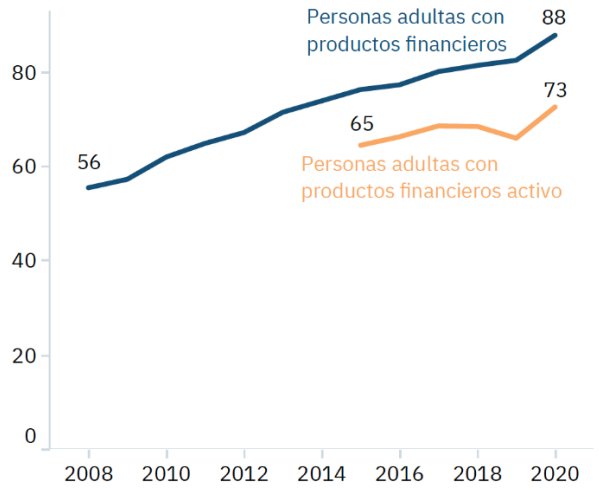
4.6. Inclusión financiera de personas

343. **Los indicadores de inclusión financiera muestran grandes progresos en materia de acceso a productos financieros por parte de la población colombiana**. En los últimos doce años, el indicador de acceso a productos financieros por parte de la población adulta en Colombia ha mostrado avances sostenidos, pasando del 55,5% en 2008 al 87,8% en 2020[67]. Si bien, el uso real de estos productos se encuentra por debajo de los niveles de acceso, demuestra un crecimiento similar en cuanto a bancarización efectiva de la población colombiana.

344. **Pese a los avances significativos a nivel nacional, persisten las brechas en los indicadores de uso y acceso**. El documento CONPES 4005 establece que el acceso al financiamiento es insuficiente y resalta otros problemas como: (i) la alta informalidad del crédito y (ii) un marco legal limitado para servicios financieros empresariales alternativos. Las brechas de acceso reflejan varias situaciones de exclusión:
    - **Género**. El indicador de acceso financiero muestra que las mujeres tienen una brecha promedio de 6 puntos porcentuales con respecto a los hombres (84,5% y 90,5% respectivamente). Aun así, las mujeres tienden a usar los servicios financieros casi en igual proporción que los hombres, pues la brecha en el indicador de uso efectivo se reduce a tan solo 3,5 puntos porcentuales. Se ha identificado que estas brechas están relacionadas con la brecha en los ingresos laborales de las mujeres (12% con respecto a los hombres), la mayor informalidad laboral femenina (51% vs. 48% masculina) y la insuficiencia de colaterales[68].
    - **Edad**. El indicador de acceso a productos financieros de jóvenes entre 18 y 25 años es del 81,2%, probablemente causado por la alta tasa de desempleo juvenil69, la dependencia económica parcial o total de este segmento de la población y la falta de scoring crediticio. El grupo de personas mayores a 64 años es el que presenta el menor indicador de uso de productos financieros, con tan solo el 57,9%. Ello se explica por su menor adaptabilidad a los servicios digitales, siendo esto más acentuado en las zonas rurales.
    - **Urbano-Rural**. Las zonas rurales presentan una brecha promedio de 27,4 puntos frente a las urbanas, que cuentan con un indicador de acceso del 96,4%. Este rezago se debe a los elevados índices de informalidad (y la falta de educación financiera) y la falta de conectividad (punto de acceso a internet, línea telefónica o dispositivo digital). La región Caribe exhibe los índices de acceso a productos financieros más bajos, con una brecha de 12,5 puntos con respecto al promedio nacional del 87,8%. Esta situación histórica en esta región del país se explica por la alta incidencia de informalidad, pobreza y desigualdad en la región.

Gráfico 37. Evolución de los principales indicadores bancarios (porcentaje)

[67] Banca de la Oportunidades (2021)
[68] Asobancaria, (2021b).
[69] La tasa de desempleo entre jóvenes de 14-28 años alcanzó el 24.4% promedio en 2020 (vs. 17.7% en 2019). Esta tasa es muy superior al desempleo nacional (16.1% en 2020 y 10.5% en 2019).



Fuente: Casa de Bolsa

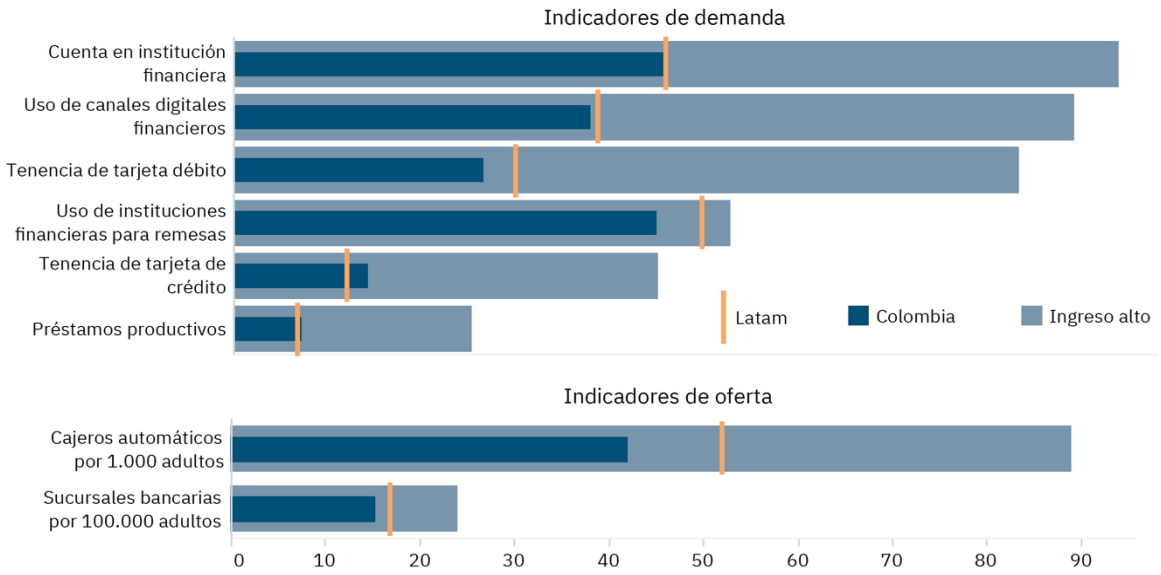
345. **Al comparar con los países de la región, Colombia tiene rezagos importantes tanto por el lado de la demanda como de la oferta**. La última medición de inclusión financiera del Banco Mundial en 2017. En ella, Colombia aparecía considerablemente rezagada en materia de acceso a productos financieros, tenencia de cuentas de ahorro y uso de la banca digital; aunque se ubicaba en los niveles promedio regionales en cuanto a tenencia de tarjetas de crédito y crédito para compra de activos y/o capital de trabajo. Por el lado de la oferta, persistía la baja oferta de oficinas y cajeros electrónicos con respecto a los pares regionales.

346. **La pandemia aceleró el proceso de bancarización de la población, consiguiéndose anticipadamente las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**. El Estado implementó una respuesta social integral con el objetivo de mitigar el impacto de la pandemia sobre el ingreso de los hogares más vulnerables. Las políticas adoptadas incluyeron una serie de transferencias monetarias adicionales de emergencia a través de programas ya existentes (Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción) e instrumentos nuevos (Ingreso Solidario y Esquema de Compensación de IVA)[70]. Las entidades bancarias iniciaron un activo proceso de bancarización digital (mayormente productos de depósito) a nivel nacional para que la población sin acceso o inactiva pudiera recibir el subsidio. Se estima que solo eso habría incidido en aumentos cercanos a los 2,3pp en el indicador de acceso a productos financieros (unas 730.000 personas)[71].

Gráfico 38. Indicadores de inclusión financiera en América Latina

[70] El proceso de devolución está a cargo del DNP, que por medio del instrumento de clasificación de hogares (SISBEN), orienta las asignaciones a los más necesitados. Esta devolución ofrece montos de $76.000 bimestralmente a un millón de hogares y se realiza por medio de corresponsales bancarios con presencia en todo el país. En 2021, el programa se amplió a 2 millones de hogares beneficiados. El auxilio de Ingreso Solidario se generó con el fin de mitigar los efectos derivados de la pandemia en los hogares en pobreza y condición de vulnerabilidad. El DNP también coordina el programa y la escogencia de los beneficiarios fue similar a la de la devolución de IVA. La transferencia económica mensual es de $320.000 por hogar y se paga a hogares bancarizados y no bancarizados (mediante la red de corresponsales). El programa tiene un alcance de 3 millones de hogares, aunque se ha buscado ampliarlo a 6 millones, y, estará vigente hasta diciembre de 2022.

[71] Los reportes de inclusión financiera de Banca de Oportunidades tienen algunas estimaciones de bancarización de personas, conseguida con estos programas. Finnovista y Colombia Fintech tienen radares que miden de la evolución del ecosistema Finntech en el país. Para mayor información al respecto, ver Banca de Oportunidades (2021) y Finnovista 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Global Financial Development Database & Global Index.

347. **Los esfuerzos del gobierno en cuanto a inclusión financiera de personas se han centrado en los últimos años en algunos aspectos.** Las políticas se centraron en (i) aumentar el acceso y uso de cuentas de ahorro y productos de depósito (siendo este el principal vehículo de bancarización); ii) avanzar en la interoperabilidad entre corresponsales bancarios de diversas entidades; iii) impulsar la cartera de microcrédito; y iv) promover el uso de instrumentos de aseguramiento. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera gira alrededor de cuatro ejes: i) promoción del uso de servicios financieros (digitalización de pagos y seguros inclusivos); ii) impulso al acceso y uso de servicios financieros en la ruralidad; iii) mayor financiación para las MiPyMEs; y iv) desarrollo de una estrategia de educación financiera. El CONPES 4005 plantea implementar acciones para desincentivar la informalidad del crédito, mejorando la cobertura, el marco legal, el análisis de los sectores excluidos del sistema financiero, el aseguramiento, el historial crediticio, los productos diseñados a medida e intervenciones para incentivar el acceso del sector agropecuario y rural.

4.6.1. Inclusión Financiera de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs)

348. **El acceso a productos financieros por parte del sector empresarial es difícil de medir ya que no se publican estadísticas oficiales sobre este tema**. Colombia no publica datos oficiales sobre el financiamiento a MiPyMEs y no se tienen consolidados los esfuerzos realizados desde el sector privado en materia de financiamiento empresarial. Por ejemplo, el de Cámaras de Comercio, agencias de desarrollo y gremios económicos del país que participan en distintos programas con recursos propios. Tampoco se puede identificar a los usuarios MiPyMEs que solicitan crédito en modalidades diferentes a la micro crediticia, cuyos requerimientos son menores, pese a que el costo crediticio sea mayor. A todo esto, se suma el financiamiento empresarial por canales informales, cuya oferta está dirigida principalmente al segmento de micro y pequeñas empresas.

349. **Con los datos disponibles se puede afirmar que el financiamiento a las MiPyMEs parece ser insuficiente, considerando su importancia en el tejido empresarial colombiano**. Según estimaciones

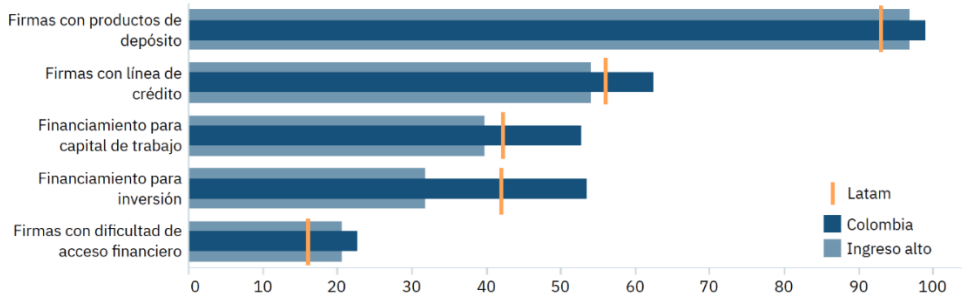
del Ministerio del Trabajo, estas empresas representan alrededor del 90% del sector productivo del país y generan cerca del 80% del empleo[72] . De los 1,6 millones de empresas registradas en el Registro Único Empresarial a 2019, cerca del 97,5% corresponde a microempresas, 1,9% a pequeñas, 0,4% medianas y solamente el 0,1% a grandes empresas[73] . No es posible estimar certeramente cuantas MiPyMEs operan en el sector informal. A falta de evidencia concreta, existen algunas estimaciones. Por ejemplo, de las casi 1,6 millones de empresas formales activas en 2020, solo 939.682 tenían al menos un producto financiero (58,7% del total) y solo 662.440 lo tenían activo (41,4%)[74]. Esto refleja aspectos propios del empresariado colombiano, como: (i) la pequeña escala de los negocios, teniéndose bajos niveles patrimoniales; (ii) baja apropiación de herramientas tecnológicas y digitales[75]; y (iii) la baja educación financiera de los empresarios y la cultura de la informalidad.

350. **Curiosamente, en el comparativo regional, Colombia aparece bien ubicada con respecto a los países de la región en materia de uso de productos financieros empresariales.** Los últimos indicadores de inclusión financiera empresarial de 2017. Ahí sobresalen el uso que le dan las empresas al crédito bancario con fines de ampliación de capacidades o capital de trabajo, así como el uso de cuentas de depósito (ahorros y corriente).

351. **Las cuentas de ahorro son el producto financiero que más utilizan las empresas colombianas.** El 69,2% del total de empresas con algún producto financiero tiene cuentas de ahorro. No obstante, las cuentas corrientes son las que mayor uso tienen (71,2% del total de cuentas de ahorro muestran actividad frente al 45,4% del total de cuentas de ahorro). Por su parte, el producto de crédito al que más acceden las empresas es el crédito comercial (54,3% del total), en detrimento del microcrédito (2,9% del total).

352. **Dependiendo del sector económico, entre un 54% y 79% de las PyMEs destinan parte de los recursos obtenidos a financiar capital de trabajo**[76]. Sin embargo, entre un 15%-19% de las empresas consultadas reportaron destinar recursos al pago de deudas, lo que describe las prácticas financieras del empresariado. En cambio, pocas empresas destinaron recursos a inversiones productivas como las ampliaciones del negocio (6%-21%) o la adquisición de maquinaria (7%-17%).

Gráfico 39. Indicadores de inclusión financiera Empresarial



Fuente: Elaboración propia con base en Global Financial Development Database.

353. **El desarrollo del microcrédito en Colombia se ha visto relegado debido a varias razones**. Entre las que más recurrentemente aparecen están: (i) el mal uso dado a este tipo de préstamos (destinación diferente al

[72] MinTrabajo (2019)
[73] Confecámaras. (2020.
[74] Asobancaria (2021)
[75] El índice de manejo de habilidades tecnológicas de Coursera (2021), coloca a Colombia en el lugar 91 entre 108 países.
[76] ANIF (2019)

inicialmente estipulado, sobreendeudamiento, etc.), en línea con los bajos índices de educación financiera de los microempresarios; (ii) la limitada capacidad de pago y la falta de colaterales; y (iii) el alto perfil de riesgo del prestatario, lo que eleva los costos administrativos de la entidad prestamista. La Superintendencia Financiera ajustó el marco regulatorio del microcrédito en 2011 con el fin de elevar los topes de la tasa de usura para esta modalidad, permitiendo una mayor toma de riesgo por parte de la banca y la atención de una mayor demanda. Pese a que, en los años sucesivos, este segmento crediticio mostró expansiones muy superiores a las demás modalidades, continúa relegado a un 3% del PIB (ver capítulo de *Financiamiento Privado*).

354. **La Encuesta de Demanda de Inclusión Financiera, producida por la Banca de Oportunidades, identifica las principales razones por las que se niegan créditos a las MiPyMEs**. La falta de historial crediticio, la falta de garantías y el nivel de ingresos suelen ser las principales causantes de la exclusión del segmento MiPyMEs del sistema financiero formal. Ello se constituye en una falla de mercado, que requiere de acompañamiento estatal para brindar facilidades de financiamiento y garantías a los empresarios y emprendedores del país[77].

355. **Las políticas públicas para la inclusión financiera de las MiPyMEs presentan retos importantes.** El primero de ellos es reducir la elevada informalidad empresarial, que dificulta el acceso a canales formales de financiación. Y segundo, asociado al punto anterior, es poder identificar las necesidades financieras del empresariado para el diseño de estrategias adecuadas para estos segmentos, teniéndose un gran vacío en cuanto a la información financiera de las empresas. En este sentido, el Documento CONPES 4005 de Inclusión Financiera y la Ley 2069 de 2020 para el fomento empresarial, sumado al censo económico que se encuentra adelantando el DANE serán de gran utilidad para poder acelerar su bancarización en el país. La Ley 2069 plantea cinco ejes principales de acción: Tarifas diferenciadas y simplificación para la creación de emprendimientos; Facilidades de acceso al mercado de compras públicas para Mipymes; Facilidades para la consecución de recursos e incentivar mejores condiciones para que los emprendedores accedan a instrumentos financieros; Actualización del marco normativo alrededor de la institucionalidad para el emprendimiento; e Implementación de medidas que logren involucrar al sistema educativo con el ecosistema de emprendimiento, desde los primeros años de colegio y en la universidad.

356. **El Sistema Nacional de Apoyo para las MiPyMEs es una herramienta que ofrece recursos financieros como no financieros a las entidades que forman parte de esta red**. El sistema fue creado en 2004 con el fin de apoyar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa en el país, articulando diferentes entidades públicas en torno a un ecosistema dirigido a las MiPyMEs. Hacen parte de este Sistema el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Sena, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Procolombia, el Fondo Nacional de Garantías, Finagro y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (coordinador del Sistema).

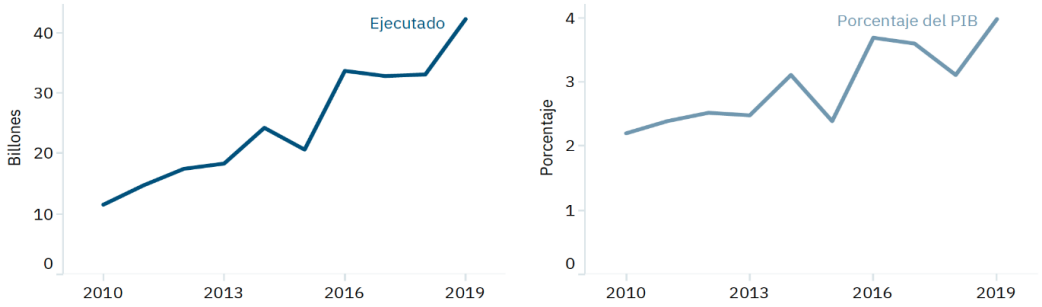
357. **Los apoyos financieros a las MiPyMEs fueron liderados por Instituciones Oficiales Especiales** como Bancoldex, Finagro y el Fondo Nacional de Garantías. Actualmente, estas tres entidades ejecutan el 99% de los recursos anuales del Sistema, mediante el otorgamiento de facilidades para el acceso a recursos financieros y garantías. Ello se consigue con la vinculación de empresarios del segmento MiPyMEs a los diferentes programas y actividades de las entidades. Por lo general, estos programas se centran en el acceso a financiación, aunque usualmente se combinan con acciones de capacitación y fortalecimiento empresarial. Sin embargo, las entidades también otorgan incentivos económicos y garantías acordes con los lineamientos de política estatal.

[77] Banca de las Oportunidades (2019).

358. **Los apoyos no financieros fueron encabezados por las demás entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Apoyo para las MiPyMEs**. La ejecución de recursos está orientada a la formación, generación de capacidades y estructuración de proyectos en áreas como la promoción de exportaciones, el fomento de la innovación y del desarrollo tecnológico, desarrollo de las cadenas de valor y escalamiento empresarial, promoción del emprendimiento y de la formalización empresarial, además del fortalecimiento de la estrategia de inclusión productiva y social. Pese a que el apoyo en todas estas dimensiones constituye parte de la estrategia integral de apoyo para las MiPyMEs, los recursos ejecutados para estos fines resultan marginales frente a los apoyos financieros anteriormente mencionados.

359. **El Sistema Nacional de Apoyo para las MiPyMEs lleva un registro detallado de las acciones y recursos que se destinan cada año a este segmento de las empresas**, el cual se consolida en un informe anual de gestión y resultados que se envía al Congreso de la República. En 2019, los recursos destinados por el Sistema ascendieron a los $42,2 billones, equivalente al 4% del PIB. Estos recursos han crecido sostenidamente a lo largo de la última década desde el 2% del PIB en 2010, siendo el Fondo Nacional de Garantías (51,7% del total) y FINAGRO (41,6% del total) las entidades que más recursos aplican al Sistema[78].

Gráfico 40. Evolución de recursos del Sistema Nacional de Apoyo a la MiPyMEs (2010-2019)



Fuente: Cálculos propios con base en MICT, Fintech y disrupción digital en la inclusión financiera

360. **Finalmente, la ayuda estatal para las empresas afectadas por la crisis sanitaria del Covid-19 se canalizó mediante el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).** Dicho programa apuntó a mantener el empleo formal durante la crisis, razón por la cual se exigió documentación propia de una empresa formal (registro mercantil, acreditación de afectación en los ingresos y contratación laboral formal). Las MiPyMEs fueron el segmento que más se vio beneficiado por el programa, recibiendo dos terceras partes de los recursos totales en 2020. El programa no fue concebido con la finalidad de incrementar la inclusión financiera, razón por la que no habría tenido mayor impacto en este frente.

4.6.2. Próximos pasos: oportunidades para mejorar el financiamiento inclusivo

361. **Las políticas tradicionales de apoyo a la MIPYMEs podrían mejorarse dando mas visibilidad al sector**. Es muy difícil evaluar el impacto de estas políticas por la escasa disponibilidad de evidencia e información oficial publicada. Esto es un indicador de que las políticas que se implementan pueden no estar considerando todas las oportunidades y fallas de mercado analizadas previamente.

[78] Consejos Superiores de Pequeña y Mediana Empresa y de Microempresa (2019).

362. **El país está en una posición inmejorable para aprovechar al máximo los posibles beneficios del financiamiento digital y aumentar la inclusión financiera.** Colombia ha hecho un gran trabajo para adecuar las políticas públicas a la dinámica vertiginosa del desarrollo de las Fintech. Es uno de los pocos países de la región que ha avanzado simultáneamente en el desarrollo del marco regulatorio y también en un marco estratégico para la utilización de estas tecnologías. Construyendo sobre estas ventajas, el país podría desarrollar un plan con dos objetivos fundamentales: (i) consolidar un marco regulatorio que permita alinear esa expansión con los objetivos de inclusión social del país y, (ii) que al mismo tiempo proteja a los beneficiarios de los posibles abusos que pueden generarse por estas mismas empresas. Dicho plan podría tener tres líneas de acción principales:

i) Desarrollar sistemas para mejorar la información crediticia. Mejorar la calidad y la disponibilidad de información crediticia es fundamental para cerrar la brecha financiera de las MIPYMEs y las personas que trabajan en el sector informal. Muchas instituciones financieras consideraban que adquirir datos creíbles y útiles era caro, y que los costos superaban los beneficios. Para compensar esa falta de información, los prestamistas aplican márgenes tan altos que los créditos se vuelven inasequibles. Esa es una de las situaciones que limitan el acceso al crédito a muchas de estas empresas. El paradigma tradicional generaba una falla de mercado que este plan puede intentar resolver. Hasta hace muy poco, sólo se disponía de tres tipos de fuentes de información sobre una posible empresa prestataria, pero este sistema tenía estos problemas endémicos:

Los estados financieros y la información que proporcionan las MIPYMEs. Suelen ser de baja calidad y de poca confiabilidad. Esto es a la vez por la falta de conocimientos técnicos y también por los incentivos para alterar positivamente los resultados y así acceder al crédito. Se hicieron grandes inversiones en servicios de apoyo para desarrollar capacidades empresariales en esta área, pero éste sigue siendo un problema de gran magnitud que limita la credibilidad de estos datos y el acceso al crédito.

Los datos de los bureaus de crédito tienden a acentuar la discriminación negativa hacia estas empresas y personas. Esta información tiene un sesgo hacia la notificación de morosidad, pero dice bastante poco sobre las perspectivas de las empresas. Además, tienen grandes dificultades para recopilar información relevante de muchos de estos usuarios (especialmente de mujeres[79]). En un esfuerzo por brindar más información sobre las empresas que no han tenido un préstamo anteriormente, algunas agencias de crédito comenzaron a recopilar historiales de pago de facturas de servicios públicos u otros servicios, además de información de bancos comerciales e instituciones no bancarias; pero esta área de desarrollo todavía es incipiente.

Los datos de las transacciones bilaterales. Los datos más confiables provienen de la información transaccional originada bilateralmente con el prestatario. Sin embargo, estos datos no son públicos y son muy limitados porque solo pueden provenir de una relación bancaria o de relaciones comerciales entre proveedores y compradores.

Esta es una de las áreas donde las nuevas tecnologías pueden generar cambios estructurales importantes. Hay un segmento bien definido en la cadena de valor de las empresas digitales que consideran la información como una mercancía-clave y plantean disrupciones radicales con el objetivo de resolver total o parcialmente estas situaciones. Estas empresas tienen modelos de negocios que pueden interactuar y fortalecer a los sistemas existentes o también reemplazar o dejar obsoletos a varios de los servicios tradicionales de provisión de información e incluso de provisión de créditos. Además de regular al

[79] Con respecto al segmento de MIPYME propiedad de mujeres, dado que las mujeres a menudo no tienen antecedentes formales de transacciones financieras, desproporcionadamente no tienen registros. Como resultado, con frecuencia no hay información para calificarlos, lo que agrava aún más su incapacidad para obtener financiamiento formal.

respecto, el gobierno tiene la posibilidad de acelerar la aplicación de algunas de estas innovaciones, por ejemplo, alentando el uso sistemas de dinero móvil para pagar transferencias directas o beneficios sociales.

ii) Consolidar el marco legal, regulatorio e institucional habilitante del desarrollo de las empresas digitales de más alto impacto. Los sistemas analizados previamente (dinero digital, plataformas de préstamos B2B, de *crowdfunding* y de *factoring*) pueden tener mucho impacto en las MIPYMEs, pero su desarrollo todavía necesita de mejores marcos legales y regulatorios que ofrezcan seguridad a todas las partes intervinientes. Las autoridades tienen el desafío de introducir marcos legales que establezcan un equilibrio entre la estabilidad y la integridad de los nuevos mercados financieros (así como del sistema financiero en general) y el espacio para la innovación y el crecimiento de la industria de las finanzas digitales. Los nuevos proveedores de servicios digitales deben obtener requisitos diferenciados (diferentes a la normativa bancaria), de acuerdo con sus respectivas actividades de intermediación.

Hay mucho espacio para mejorar los enfoques y estrategias para el desarrollo de estos marcos regulatorios. El balance es difícil ya que una regulación temprana sobre un proceso cuyo desarrollo no está terminado, puede frenar o incluso matar el proceso innovador. Pero, por otro lado, estas innovaciones pueden ocasionar consecuencias inesperadas y los "daños colaterales" que pueden generar son significativos. El uso "zonas de pruebas regulatoria" (un "sandbox regulatorio"), donde los innovadores pueden experimentar con nuevos modelos y el funcionamiento de la legislación se prueba en un entorno cerrado, es el camino a seguir. En esto Colombia está en el liderazgo de la región. En otros países, ante la ausencia de un marco regulatorio adecuado para copiar o seguir, se ha optado por una prohibición total de estas prácticas innovadoras.

iii) Modernizar los sistemas legales y regulatorios para prevenir los posibles efectos adversos del desarrollo financiero digital. Incluso antes de la llegada de la pandemia, se disponía de abundante base analítica sobre los efectos que la revolución digital podía tener en el acceso y en las condiciones de financiamiento para las MIPYMEs. Se analizaban las nuevas modalidades como oportunidades de negocios futuras que parecían muy promisorias. La llegada de la crisis aceleró significativamente esa realidad ya que la digitalización demostró ser una pieza clave para la resiliencia de los negocios de las empresas y también para sus mecanismos de acceso al financiamiento. Pero también mostró que es necesario legislar y adaptar los marcos regulatorios existentes para prevenir situaciones que podrían generar resultados adversos. Los principales temas en la agenda que los reguladores deben considerar los siguientes aspectos:

Privacidad de los Datos. Es necesario desarrollar marcos claros para proteger la privacidad de los datos y evitar la recopilación excesiva de datos sin el conocimiento activo y el consentimiento de los clientes, aumentando así la transparencia con respecto a qué datos se recopilan y cómo se están utilizando.

Ciberseguridad. También es necesario establecer requisitos mínimos vinculantes para la ciberseguridad con el fin de evitar violaciones que involucren datos muy sensibles;

Flujos Ilícitos. Otro frente de políticas que deben desarrollarse tiene como objetivo prevenir los flujos financieros ilícitos, en particular el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de nuevos instrumentos financieros digitales con menos transparencia;

Transparencia. Introducir requisitos mínimos de presentación de informes de los agentes no bancarios a las agencias y proveedores de informes crediticios con el fin de aumentar los incentivos para los reembolsos puntuales y frenar el sobreendeudamiento y el fraude, lo que, a su vez, aumenta la eficiencia y la estabilidad de los mercados y del sistema financiero en general;

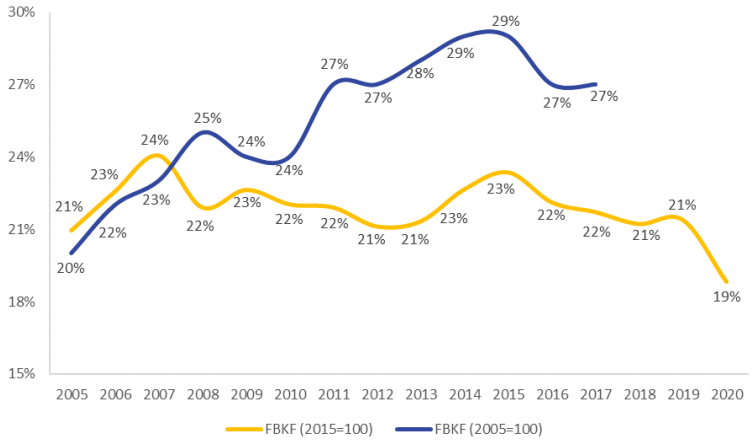
Marcos Legales para Actividades Innovadoras. proporcionar un marco legal para el crowdfunding y otros nuevos instrumentos digitales que fomenten el surgimiento de proveedores nacionales de servicios digitales con soluciones localizadas;

Protección a los más Vulnerables. Formas de garantizar que los consumidores pobres y vulnerables no sean víctimas de prestamistas abusivos y otras prácticas inescrupulosas. Las autoridades deben velar por que los clientes estén suficientemente informados sobre la naturaleza y el funcionamiento de los distintos instrumentos financieros y sobre los costos y riesgos asociados.

4.7. Inversión Privada Doméstica

363. **La acumulación de nuevo capital (inversión) ha sido un factor determinante para el crecimiento económico de Colombia,** especialmente tomando en cuenta el estancamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) y los problemas estructurales del mercado laboral (capital humano). Si bien es cierto que la inversión apalancó el crecimiento económico de Colombia durante 2005-2014, la Administración Santos destacaba erróneamente que la relación Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)/PIB era la más alta de la región (rondando niveles cercanos al 30% del PIB)[80]. En buen momento, el Dane sinceró estas cifras en 2018 y reveló que este indicador se había situado entre el 21%-24% del PIB durante 2005-2019, aunque en 2020 esta se redujo a su nivel más bajo (19% del PIB) por efectos de la pandemia del Covid-19.

Gráfico 41. Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)

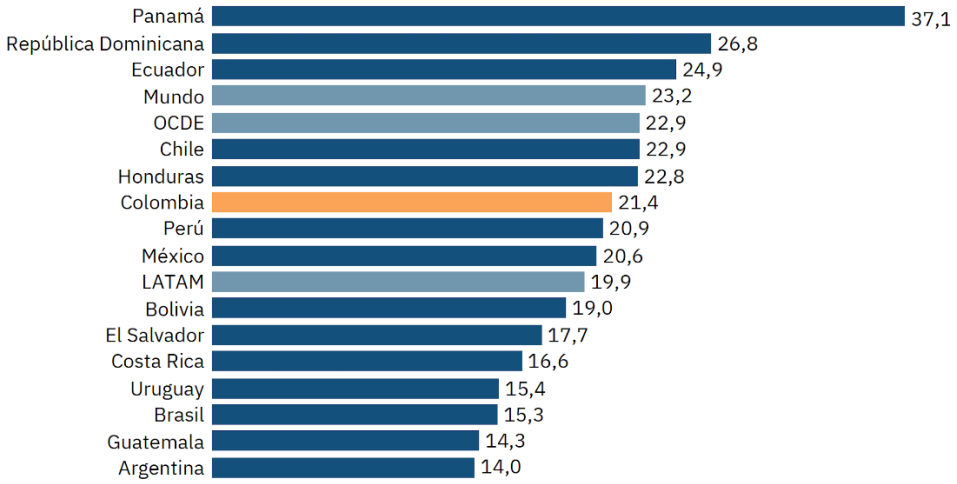


Fuente: Elaboración propia con base en Dane.

364. **Colombia aparece bien posicionada en la región y los países de la OCDE en materia de inversión, pero bastante por debajo del resto del mundo.** Los indicadores del Banco Mundial de la relación FBKF/PIB para 2019, indican que Colombia registra un valor de 21,4% del PIB, lo que está por encima del promedio de los países de Latinoamérica y el Caribe que exhibieron una relación del 19%). La distribución regional muestra grandes diferencias, con países que muestran tasas muy elevadas como Panamá (37%) o Ecuador (25%) y otros con tasas bastante bajas como Argentina (14%) y Uruguay (15%). Con este criterio, Colombia se encuentra cerca del promedio de la OCDE (23%) pero por debajo del resto del mundo (23%).

Gráfico 42. Formación Bruta de Capital Fijo en Latam (2019)

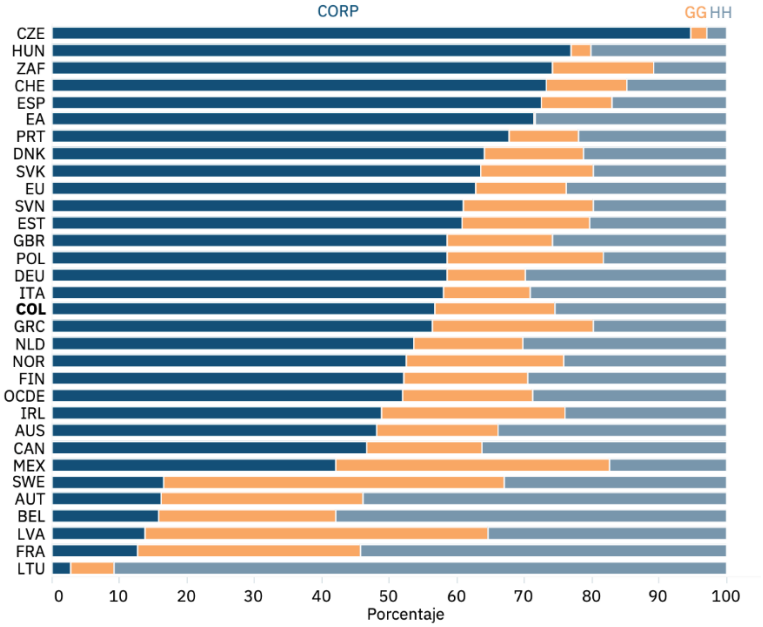
[80] ANIF (2018b)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial.

365. **La inversión en Colombia fue mayormente provista por el sector privado**. Según las estadísticas de la OCDE, el 83% de la inversión total del país fue aportada por el sector privado. El 57% fue aportada por las empresas, el 26% por los hogares y solo el 17% por el sector público. Esto está en línea con la composición de la inversión en los países miembros de la OCDE. Como veremos más adelante, el grueso de la inversión pública en la última década se ha concentrado en la provisión de bienes públicos de infraestructura de transporte, la construcción de vivienda de interés social y, en menor medida, armamento para las fuerzas militares.

Gráfico 43 Comparación de la Composición de la Inversión Doméstica (países seleccionados)

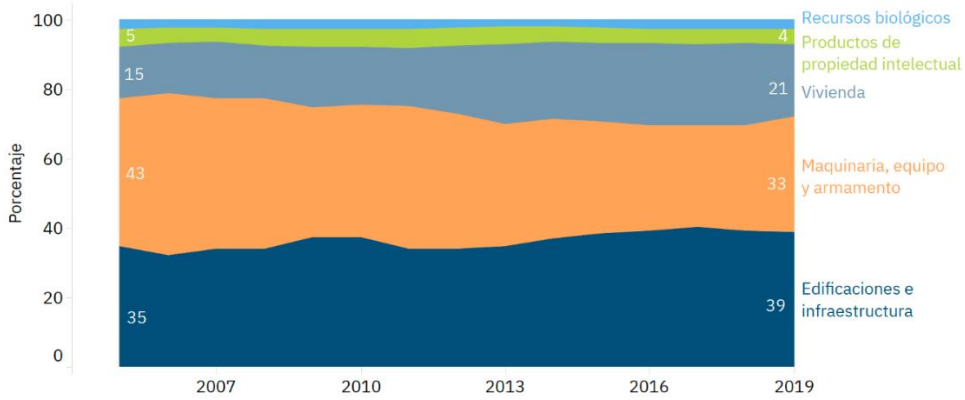


Fuente: Elaboración propia con base en OCDE

366. **La evolución de los flujos de inversión por tipo de activo da cuenta de una preferencia orientada hacia el sector de la construcción** (vivienda, edificaciones e infraestructura), frente a la industria o el agro. Tanto la vivienda, como la infraestructura (principalmente de transporte) han ido ganando peso en la

inversión al pasar, conjuntamente, del 50% del total en 2005 al 60% en 2019. Esto fue impulsado por las políticas gubernamentales que promovieron el acceso a vivienda (programa de vivienda gratuita, subsidios a tasa de interés, créditos blandos a constructores, entre otros) e impulsaron la infraestructura de transporte (programa vial de Cuarta Generación-4G, modernización aeroportuaria, etc.). La inversión en maquinaria y equipo (propia de la industria) perdió participación al pasar del 43% del total en 2005 al 33% en 2019, producto del estancamiento secular de la industria[81] fruto de la Enfermedad Holandesa padecida durante 2008-2014 y del fin del auge minero-energético (encareciendo la adquisición de maquinaria y equipo).

Gráfico 44. Inversión doméstica por tipo de activo



Fuente: Elaboración propia con base en Dane.

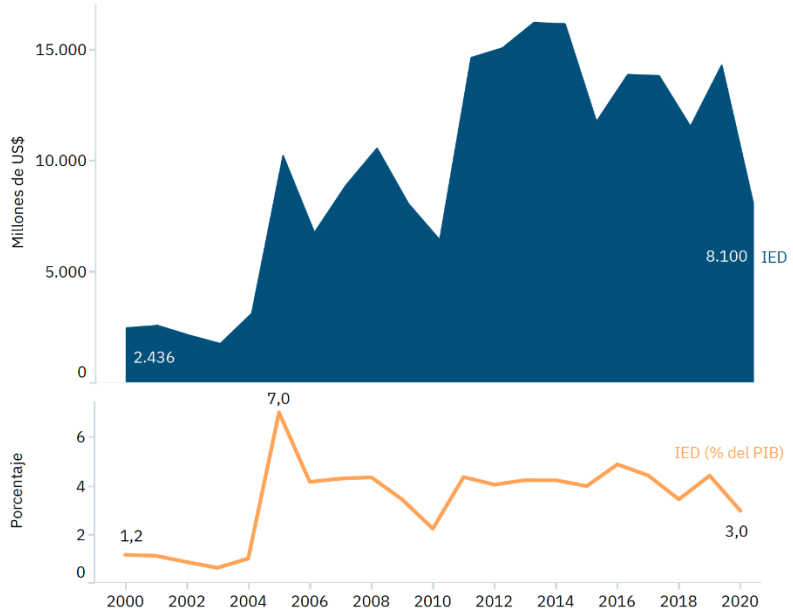
367. **En 2015, el gobierno encargó a una comisión de expertos un estudio detallado del sistema tributario colombiano y las oportunidades para hacerlo más eficiente y equitativo**[82]. Uno de los puntos centrales fue la promoción de la inversión mediante la reducción de carga tributaria a las empresas. Se propuso: i) la eliminación del impuesto al patrimonio, que desincentivaba la capitalización de las empresas; ii) la reducción de la tasa nominal del impuesto a la renta, superior a la de los pares regionales en su momento; y iii) descontar el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital en el impuesto de renta, lo cual era similar a un impuesto al consumo a este tipo de bienes. El gobierno adoptó las dos primeras recomendaciones en la reforma de 2016 y profundizó la tercera (que había sido implementada parcialmente con deducciones de IVA) en la reforma de 2018. No obstante, las recientes presiones fiscales por cuenta de la pandemia del Covid-19 revirtieron gran parte de los avances en este frente.

4.8. Inversión Extranjera Directa (IED)

368. **La atracción de flujos de inversión extranjera ha sido prioritaria en la agenda económica del país desde la liberalización económica en los años noventa**. Sin embargo, en el período 2002-2006 la inversión extranjera recibió su mayor impulso, en respuesta a un régimen tributario favorable para el capital extranjero y una mejora generalizada en la condición económica y de seguridad del país. El entorno nacional e internacional (conjugando políticas de estabilidad macroeconómica locales, auge de precios internacionales de commodities y la crisis financiera en el mundo desarrollado) favoreció la inversión extranjera en el país durante 2006-2014.

[81] ANIF (2012)
[82] Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015).

Gráfico 45. Inversión Extranjera Directa en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en Dane.

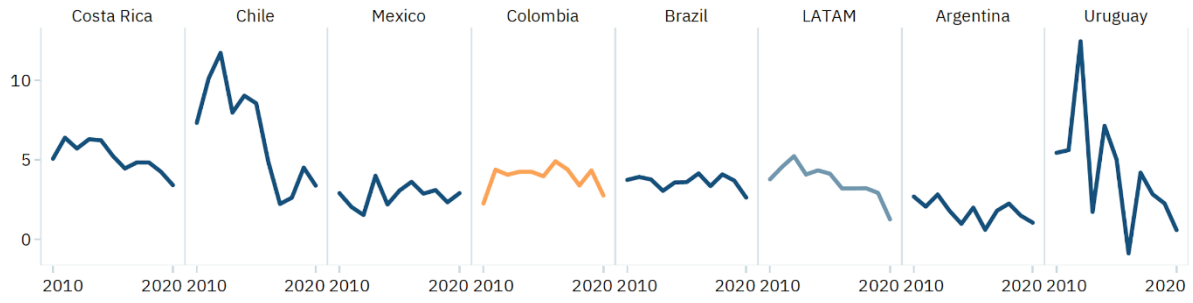
369. **La inversión extranjera privada consta de dos áreas que se analizan por separado.** La primera son los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), que son el foco principal de esta sección, y la segunda son los flujos de Inversión de Portafolio en el mercado de capitales. Estos últimos han financiado de forma importante los proyectos de las empresas cotizantes en la Bolsa de Valores. No obstante, durante 2016-2020, estos flujos se han revertido, en línea con el buen desempeño de los mercados bursátiles en los países desarrollados (ver capítulo de *Financiamiento Privado*).

370. **Los flujos de IED han representado una importante fuente de financiamiento de las cuentas externas del país durante las últimas dos décadas.** La IED aportó en promedio el equivalente al 118% del déficit de cuenta corriente**.** En efecto, la IED promedió fue del 3,4% del PIB durante 2000-2020, allegando flujos por unos $198.000 millones de dólares, mientras que los déficits en cuenta corriente apenas promediaron el 3% del PIB y acumularon $168.600 millones de dólares en este período. No obstante, la situación reciente demuestra la presión actual que recae sobre la IED para el financiamiento de los mencionados déficits en cuenta corriente, pues en el último lustro (2016-2020) esta solo ha podido financiar el equivalente al 101% de estos.

371. **La evolución de los flujos de IED ha sido dispar, pudiéndose diferenciar diferentes períodos a lo largo del período 2000-2020.** Así, los períodos identificados son: i) despegue de la IED y de la confianza inversionista (2000-2010), caracterizado por las condiciones favorables que se generaron durante estos años y que permitieron convertir al país como un destino rentable y seguro de la IED; ii) auge minero-energético (2011-2014), sin dudas el período más exitoso del país en este aspecto, pues se atrajeron flujos promedio de IED equivalentes al 7% del PIB de manera sostenida en todos los sectores de la economía; y iii) estancamiento y desaceleración de la IED (2015-2020), ocasionado por el deterioro generalizado de la situación económica del país (atado al fin del auge minero-energético) y, finalmente, por la crisis generada

por el Covid-19. En términos comparativos, en promedio Colombia ha atraído más IED que la media de la región, pero que está por debajo de los países de la región que también pertenecen a la OCDE.

Gráfico 46. Inversión Extranjera Directa en la región

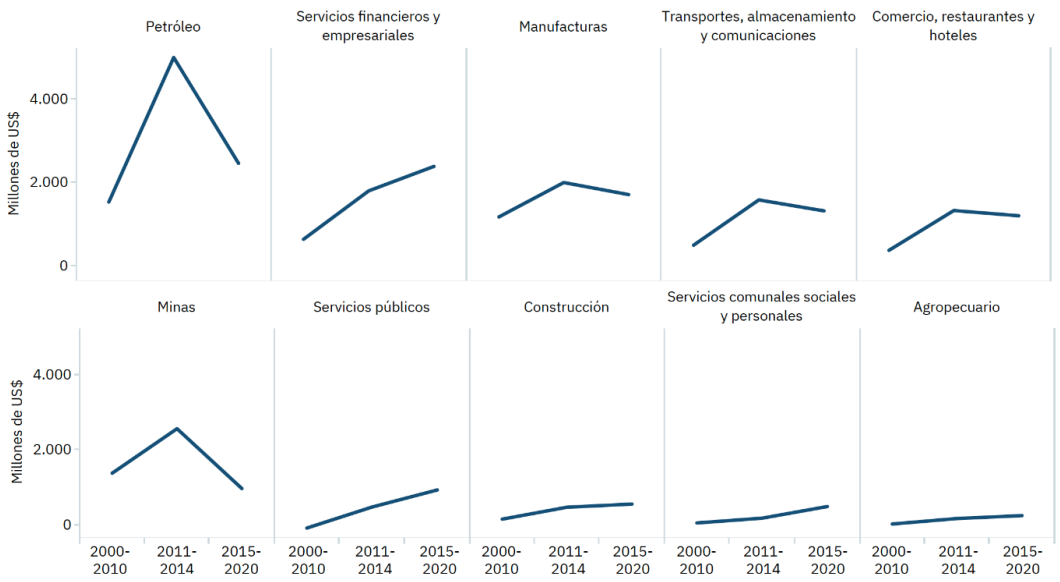


372. **Durante la década estudiada, el país tuvo algunos comportamientos bastante diferenciados.** La dinámica de estas inversiones por sectores, resaltando:

- **Sector minero-energético** En los primeros años de la década (2000-2014), la IED se concentró mayoritariamente en este sector, llegando a representar el 50% del total. Sin embargo, más recientemente (2015-2020), dicha concentración ha disminuido hacia el 28% del total, lo que resulta consistente con los menores precios internacionales de estos commodities (petróleo y carbón).
- **Sector financiero y empresarial** también ha sido receptor importante de IED en los años más recientes (concentrando el 20% del total), por cuenta de las adquisiciones, capitalizaciones e inversiones de grupos financieros extranjeros en el país, destacándose las apuestas a los emprendimientos y los intereses de distintas entidades para fortalecer el ecosistema digital financiero en el país[83].
- **Sectores dinámicos.** Otros sectores dinámicos de IED fueron las manufacturas (14% del total); transportes, almacenamiento y comunicaciones (11%); y comercio, restaurantes y hoteles (10%) que han seguido de cerca la tendencia del ciclo económico,
- **Sectores de bajo interés.** Finalmente, se encuentran sectores como los servicios públicos (8% del total de IED), la construcción (4%) o el agro (2%), que suelen tener menor rentabilidad a mayores plazos o simplemente se perciben más riesgosos.

[83] Colombia Fintech(2020b)

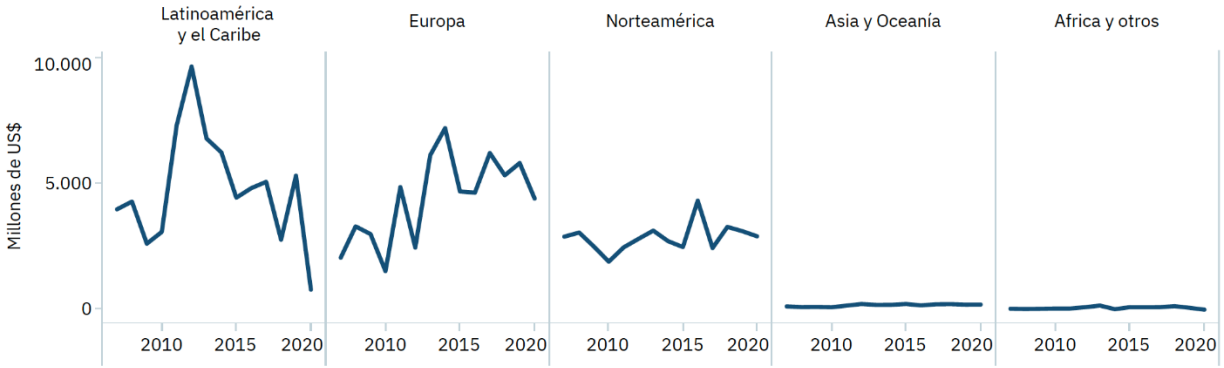
Gráfico 47. Inversión Extranjera Directa por sector económico



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de la República

373. **Los flujos de IED en Colombia se han originado históricamente desde Europa, Norteamérica y el resto de Latinoamérica y el Caribe**, dejándole posiciones muy marginales a la inversión proveniente de Asia y Oceanía. En 2019, la inversión europea provino principalmente de España (18% del total), país que ha ganado espacio frente a otros países como Suiza (8%) o Inglaterra (7%). Entre tanto, la IED de Norteamérica se explica en su gran mayoría por los flujos provenientes de Estados Unidos (18% del total), el mayor originador de IED en Colombia. En la región, las fuentes de IED están mucho más diversificada, teniéndose a Brasil, Panamá, México, Chile, Uruguay y Perú participando conjuntamente del 22% del total, además de otros países caribeños que explicaron en conjunto el 14% de la IED. Nótese como ni Asia, y mucho menos China han participado de manera importante Colombia, siendo actualmente uno de los mayores inversionistas en la región.

Gráfico 48. Inversión Extranjera Directa por región de origen



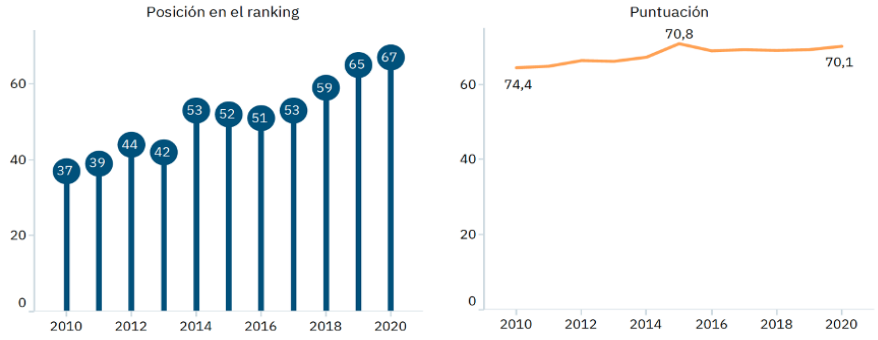
Fuente: Elaboración propia con base en Banco de la República

374. **Las políticas de Colombia mejoraron visiblemente su capacidad de atracción de IED durante la década estudiada.** El informe Doing Business da cuenta del avance que ha tenido en varios frentes el país,

aun cuando su posición en el ranking ha desmejorado considerablemente a lo largo de la década. Es así como Colombia mejoró su puntaje total en el índice (0-100) en 5,3 puntos pasando del 64,4 en 2010 al 70,1 en 2020, con mejoras en los subíndices de i) obtención de crédito (+33,7 puntos); ii) resolución de insolvencia (+13,4); iii) obtención de electricidad (+11,6); iv) pago de impuestos (+8,8); v) apertura de negocios (+5,1); y vi) permisos de construcción (+2,2). Esto es reflejo de medidas como la expedición de la Ley de garantías mobiliarias, la flexibilización de la Ley de insolvencia, la implementación de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) y la implementación del Régimen Simple tributario para pequeñas y medianas empresas.

375. **Por el contrario, existen frentes donde el país ha venido desempeñándose de manera deficiente en la última década.** Los subíndices de comercio transfronterizo (-11,2 puntos), registros de propiedades (-4,7) y cumplimiento de contratos (-1,9) tuvieron un retroceso durante este período. En particular, los tiempos de exportación-importación siguen siendo muy elevados comparados con los de los países desarrollados y la falta de seguridad jurídica contractual continúa afectando el clima de negocios en el país. La sensación es que Colombia avanza con las reformas necesarias para facilitar los negocios en el país, pero no a la velocidad requerida teniéndose retrocesos notorios en el ranking de este índice. El país retrocedió de la posición 37 a nivel mundial en 2010 a la 67 en 2020.

Gráfico 49. Facilidad para hacer negocios



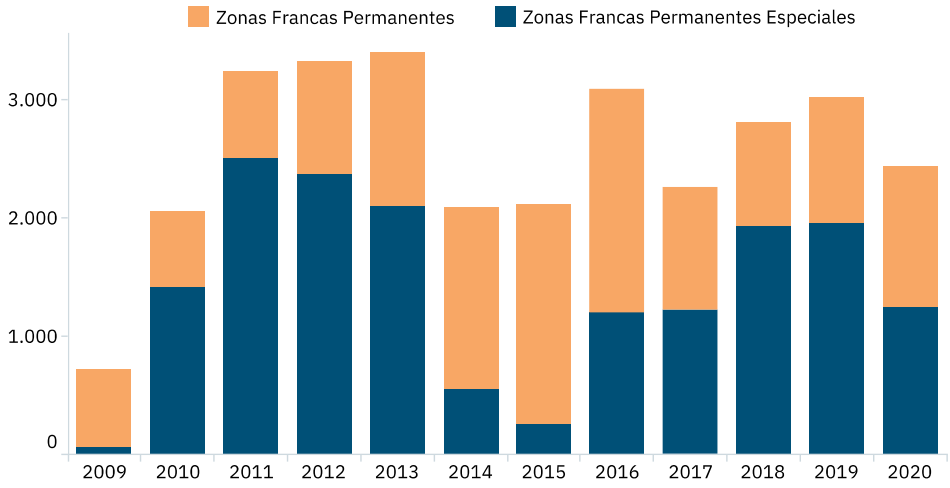
Fuente: Elaboración propia con base en Doing Business.

376. **Un mecanismo empleado por el Estado colombiano para atraer flujos de IED son las Zonas Francas.** Desde su creación en los años setenta, las Zonas Francas fueron concebidas como un instrumento para la promoción de la producción nacional con fines de exportación. Sin embargo, la Ley 1004 de 2005 le dio un giro a esta figura, orientándola más hacia la atracción de inversión y la generación de empleo. Actualmente, el régimen tributario de las Zonas Francas les otorga tarifas diferenciales a las empresas en el impuesto de renta (20% vs. 31% del régimen general) y las exime del pago de los impuestos aduaneros (IVA y aranceles) a las mercancías que entren a estas zonas. El crecimiento de empresas cobijadas bajo esta figura ha tenido un crecimiento progresivo en los últimos quince años. Colombia cuenta con 107 Zonas Francas: 37 Zonas Francas Permanentes (Parques Industriales Tecnológicos) y 70 Zonas Francas Permanentes Especiales (Uniempresariales). Este instrumento ha logrado movilizar una inversión cercana al 5% del PIB durante 2005-2020 (de los cuales se estima que el 22% fue IED) y ha creado hasta 140.000 empleos directos en el país.

377. **Un estudio elaborado para la ANDI en 2019 analiza en la caracterización e impacto económico de las zonas francas en Colombia**. Dicho estudio resalta la heterogeneidad de empresas que se benefician de las zonas francas en el país, de las cuales el 51% son PYMEs, 20% microempresas y solo 9% grandes empresas. También se resalta que el 53% de las zonas francas se dedican a la manufactura de bienes, el 35% a la prestación de servicios y el 12% a actividades agroindustriales. Al llevar a cabo el análisis a nivel de empresas pertenecientes a estas zonas francas, el 39% está enfocado en actividades de manufacturas, el 27% en logística, el 11% en comercio y mantenimiento de automotores, y un 23% en otras diversas actividades. La producción de alimentos, sustancias químicas y plástico-caucho ocupan los primeros renglones entre las actividades manufactureras.

378. **Aunque no se cuenta con estudios recientes de aporte al PIB nacional, se ha cuantificado el impacto económico de inversión y empleo de las zonas francas,** que son requerimientos para la constitución de una zona franca. Se estima que la inversión realizada en estas zonas supera en doce veces los requisitos que por ley se les imponen a estas, mientras que en empleo se habría superado la contratación en seis veces al compromiso adquirido. En cuanto a su aporte al comercio exterior del país, este se mantiene atomizado en máximos de US$3.500 millones, en la medida en que no hay requisitos de exportación actualmente para las zonas francas en Colombia.

Gráfico 50. Facilidad para hacer negocios y aporte al comercio exterior de las zonas francas



379. **Existe un debate nacional sobre la pertinencia de extender los beneficios actuales a las zonas francas.** Las zonas francas son consideradas focos de elusión fiscal, aspecto que según algunos analistas se debe corregir dado el panorama fiscal del país[84]. Se estima que solo en impuesto de renta se ha dejado de percibir recursos cercanos al 1% del total de recaudo anual por este concepto, además de la pérdida por otros beneficios y los efectos indirectos que genera lo inequitativo de esta figura sobre el resto del tejido empresarial[85]. Además, no hay certeza si las inversiones greenfield (proyectos empresariales nuevos, creadores de empleo y generadores de transferencia tecnológica) habrían llegado en cualquier caso al país en ausencia de este régimen. Esta idea la respalda el reporte anual (2021) de la FDI Intelligence, que señala que Colombia es uno de los destinos más apetecidos en materia de IED greenfield, siendo tercero en la región con 96 proyectos y atrayendo una cifra nada despreciable de USD 2,6 mil millones de IED en 2020 (32% del total).

[84] Moller, LC (2012).
[85] Barajas-Gómez RC (2011).

380. **Con la entrada de Colombia a la OCDE, será necesario revisar la posibilidad de realizar una revisión y reducción ordenada del sistema**. La OCDE no está en contra del uso de beneficios tributarios con el fin de incentivar la inversión extranjera, pero tiene entre sus principios el fomento de la libre competencia. Las zonas francas son una figura que distorsiona el mercado, y por lo tanto pueden ser sujetos a ajustes en el futuro. El dilema en Colombia gira en torno al principio de igualdad tributaria entre las empresas ya sean pertenecientes a las zonas francas o no. Pese a que algunos sectores reclaman esta igualdad, jurídicamente el uso de este instrumento está justificado con motivo de la promoción de la inversión y el empleo, tal y como lo ha expresado la Corte Constitucional[1]. Hasta el momento, solo se ha convenido adoptar un impuesto global mínimo del 15% (aprobado por 136 naciones), lo que no afecta la tasa diferenciada actual que tienen las zonas francas en el país (20%).

Próximos pasos: oportunidades para mejorar la gestión de la IED

381. **Colombia tiene grandes oportunidades de aumentar los flujos de IED en el corto y mediano plazo.** El país cuenta con la que es considerada la mejor agencia de promoción de IED en Suramérica y una de las mejores en todo el mundo. Según el informe Best to Invest (2020) de la revista Site Selection[86], Procolombia (la agencia encargada de la promoción de inversión en el país y adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) cuenta con una de las mejores estrategias en el mundo para atraer inversión, según las calificaciones entregadas por el mercado global de inversionistas, quienes tomaron en consideración: i) el manejo profesional a las consultas de los empresarios; ii) el personal calificado conocedor de sus temas y su manejo de idiomas; y iii) la entrega de información a la medida sobre oportunidades e incentivos disponibles a la inversión.

382. **Colombia también sobresale en la región no solo por la disponibilidad de información referente a la IED, sino también por su calidad**. El país cumple casi con todas las buenas prácticas internacionales en el suministro de información de IED, a saber: i) emplea el más reciente manual metodológico expedido por el Fondo Monetario Internacional (MBP6); ii) presenta desagregación a nivel sectorial y por origen; y iii) publica en detalle datos de la inversión colombiana en el exterior. No obstante, hay aspectos susceptibles de mejora, como lo son: la desagregación de la información a nivel sub-nacional, el detalle de los flujos intra-empresas o la diferenciación de inversiones greenfield y fusiones-adquisiciones[87]. Mucho de lo identificado anteriormente se encuentra en proceso y es evaluado por el Comité de Estadísticas, en el marco de la adhesión del país a la OCDE.

383. **El país tendría que revisar el costo-beneficio del sistema de zonas francas y considerar su verdadera utilidad como instrumentos de promoción de IED en el futuro**. El problema de la excesiva carga tributaria sobre las empresas analizado anteriormente es un factor negativo que actúa en contra de la IED. Pero tal vez, ofrecer las zonas francas como solución puede no ser el formato más atractivo para los intereses del país en el mediano plazo. Si se llegara a la conclusión de que las zonas francas no son los instrumentos más convenientes en el futuro, no es necesario desmantelar el sistema existente. Los cambios que se realicen en el modelo actual de zonas francas no deben poner en riesgo la inversión corriente, pues se estaría afectando la seguridad jurídica y la confianza inversionista. Ante esto, algunos analistas han propuesto dar garantías a los empresarios que actualmente participan de las zonas francas, pero limitar la

[86] Site Selection Magazine (2020). El informe Best to Invest es una compilación de varias fuentes de información y reunidas en un solo índice. En este informe se hace un reconocimiento con base en algunos criterios y por parte de un grupo de expertos, a las mejores agencias de promoción de inversión. Este reconocimiento ha sido exaltado por el mismo ProColombia.. Ver: Colombia tiene la mejor estrategia de atracción de inversión en Suramérica | Sala de Prensa | PROCOLOMBIA
[87] Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe- (2021).

figura hacia el futuro (todo ello considerando que el régimen de las zonas francas tiene una vigencia de 30 años)[1].

384. **La diversificación de las fuentes de financiamiento y de la IED deberá considera la posibilidad de establecer lazos más sólidos con Asia y en especial con China**. Este país se ha posicionado como el principal originador de inversión para Latinoamérica y el Caribe, financiando megaproyectos en sectores económicos clave como infraestructura y energía. Mucha de esta inversión ha llegado en forma de crédito público a través del Banco de Desarrollo Chino y Banco de Exportación-Importación de China, con montos tan elevados como USD 117 billones en 2010-2019[88]. Sin embargo, la inversión privada china en la región se ha fortalecido en los últimos años, llegando a USD 114 billones en este mismo período[89]. De estos flujos, Colombia apenas recibió montos marginales por USD 215 millones de dólares, principalmente en fusiones y adquisiciones, pero muy poco en inversión greenfield.

385. **Garantizar la seguridad jurídica para los inversionistas es una condición necesaria y uno de los grandes retos del país para atraer más flujos de IED**. La incertidumbre jurídica en Colombia se puede evidenciar recurrentemente en: i) la frecuencia con que se realizan reformas tributarias y laborales; ii) la sobre-regulación existente y la expedición de más normas desde el ejecutivo; iii) las dificultades en los trámites de las consultas con las comunidades; y iv) las demoras y costos en la resolución de conflictos entre particulares. En este sentido, la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) señala que el 75% de las empresas sufrió algún cambio normativo significativo y que por ello el 67% de las empresas aplazó o canceló decisiones de inversión durante 2015-2017[90].

386. **La infraestructura de transporte y logística es determinante para la competitividad del país, y los rezagos de esta se convierten en un factor disuasivo para los inversionistas extranjeros.** Existe entonces una brecha aún considerable relacionada con infraestructura de alrededor de 2,5% del PIB para los países de la región[91], aún cuando Colombia ha realizado esfuerzos en este frente. Dicho esto, el Reporte Global de Competitividad 2019 del Foro Económico Mundial destaca que Colombia ocupaba la posición 81 entre 141 economías en cuanto a infraestructura, exhibiendo los mayores rezagos en calidad de las vías (puesto 104), conectividad vial (puesto 97) y eficiencia ferroviaria (puesto 99)[92]. A su vez, el Logistics Performance Index (2012-2018) del Banco Mundial sitúa al país en el puesto 71 entre 167 economías en materia logística, siendo la infraestructura logística uno de los puntos más débiles de desempeño (puesto 81)[93].

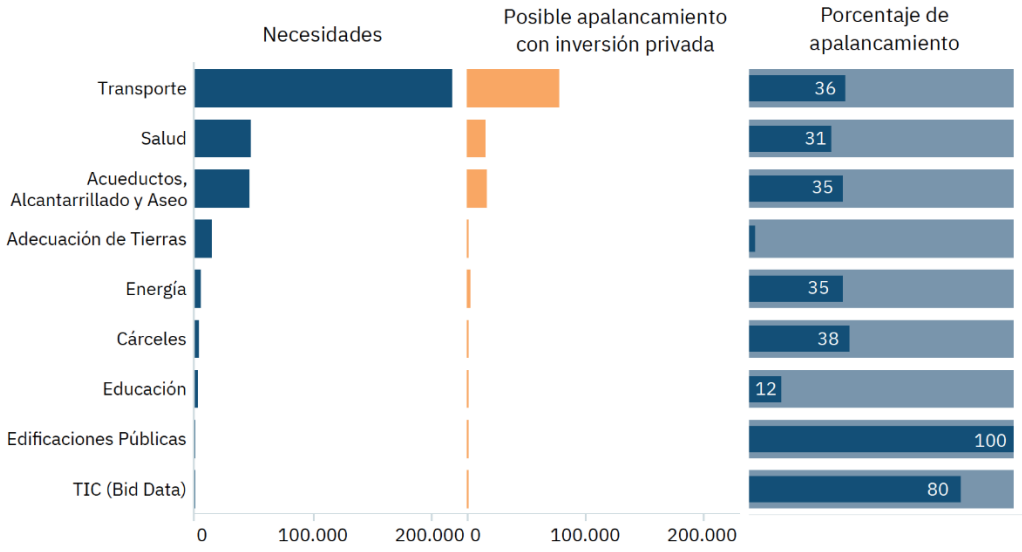
4.9. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

387. **La contratación bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas ha sido usada recientemente para el desarrollo de infraestructura en Colombia**. Según el Departamento de Planeación Nacional (DNP), las necesidades básicas de infraestructura del país se calculaban en al menos un 35% del PIB en 2018[94], considerando como referencia los estándares internacionales. Las exigencias para el Estado en materia de financiamiento de dicha infraestructura han hecho necesario vincular capital privado para la construcción de las obras que resultan estratégicas para el país en materia de infraestructura. Se calcula al menos que

[88] Global Development Policy Center (2021)
[89]. Dussel-Peters, E, (2020).
[90] ANDI, (2017).
[91], Eduardo Cavallo & Andrew Powell (2019)
[92] Foro Económico Mundial, (2019).
[93] Logistics Performance Index 2012-2018, Banco Mundial.
[94] DNP (2021b).

recursos equivalentes al 12% del PIB para la construcción de esta infraestructura básica pueden ser provistos por el sector privado.

Gráfico 51. Necesidades de inversión en infraestructura por sector ($ miles de millones)



Fuente: Departamento de Planeación Nacional.

388. **La necesidad de vincular al sector privado bajo el esquema de APPs trasciende a la necesidad de financiación de los proyectos.** Hasta hace poco, las contrataciones que el Estado colombiano adelantaba para la construcción de macroproyectos de infraestructura (principalmente en los sectores de transporte y energía) se hacían bajo las modalidades de Obra pública o Concesiones, teniendo el Estado que asumir la mayor parte de los riesgos. Macroproyectos estratégicos del país como La Hidroeléctrica del Guavio (en su momento) o El Túnel de la Línea (más recientemente) son solo algunos casos en los que se ha tenido que enfrentar las fallas en la estructuración del proyecto, las adversidades climáticas, la corrupción y, en general, todo tipo de dificultades en el proceso constructivo. Ello ha llevado a acuñar la idea de que para desarrollar infraestructura en Colombia se debe multiplicar el costo inicial de la obra por tres y el cronograma de tiempos por dos[95].

389. **Las APPs se han concentrado prioritariamente en la construcción de infraestructura de transporte.** Los datos de la siguiente tabla muestran la dinámica de estos proyectos en la última década, donde transporte y movilidad representan el 83% del total. Durante el período 2010-2018 se consiguió estructurar el ambicioso Programa de Cuarta Generación de Concesiones de Infraestructura de Transporte (4G). El programa consistió en concesionar la construcción y operación de 28 proyectos de infraestructura vial, que en conjunto tienen un costo estimado del 6% del PIB y para lo que fue necesario un modelo de financiamiento mixto. Pero, además, se ha complementado este programa con el mantenimiento y ampliación de vías férreas, vías fluviales y aeropuertos. El tamaño de las inversiones en infraestructura de transporte requería participación privada en el financiamiento, lo que propició el fortalecimiento del marco institucional y normativo existente de las APPs.

[95] ANIF (2018c)

Tabla 24. APPs contratadas, en arreglo de condiciones o en licitación (a octubre de 2021)

	No. de Proyectos	Participación
Transporte y Movilidad	38	83%
Edificaciones Públicas y Renovación Urbana	4	9%
Agua y Saneamiento básico	2	4%
Salud	1	2%
Minas y Energía	1	2%
Total	46	

Fuente: Departamento de Planeación Nacional.

390. **La Cuarta Generación de Concesiones de Infraestructura de Transporte (4G) es un conjunto de obras de infraestructura de transporte desarrolladas mediante APP**, que buscan conectar al país mediante una red pensada y orientada hacia la competitividad del país. El programa está compuesto por 29 corredores viales estratégicos para el transporte en Colombia. El costo inicial estimado del programa era casi del 5% del PIB, pero al considerarse el valor "por toda fuente" (garantías, provisiones, etc.), este valor rondaba el 6% del PIB. Inicialmente, su construcción se programó para un plazo de ocho años (2014-2022), añadiendo en promedio un 0,2%-0,3% de crecimiento a la economía nacional, pero su ejecución seguramente estará extendiéndose hasta 2026[96].

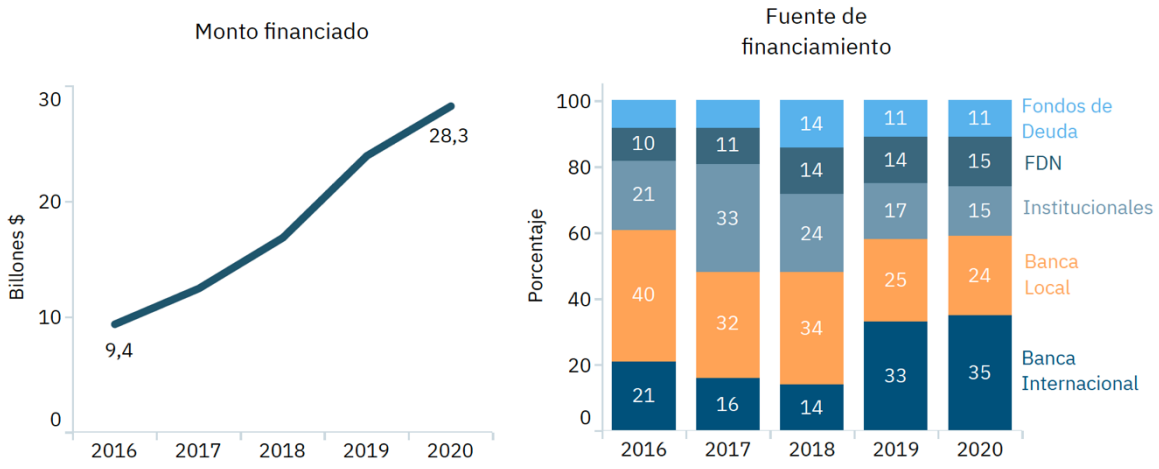
391. **El programa de concesiones 4G no ha estado exento de contratiempos técnicos y administrativos.** El programa de infraestructura vial se ha ejecutado a un paso más lento de lo previsto, pero las obras de aeropuertos y puertos van a buen ritmo en, aunque no así en las arterias fluviales y ferroviarias. No obstante, en las fases de estructuración de los proyectos y ejecución se han tenido dificultades que han complicado la situación y retrasado los cronogramas iniciales, por varios factores:
    - ***Las consultas con las comunidades:*** este asunto se ha convertido en el escollo de importantes proyectos en el país, no solo en el frente de transporte, sino también afectando sectores como el minero, convirtiéndose a veces en mecanismos de extorsión al Estado[97]. Esto genera la necesidad de regular las consultas previas a las comunidades.
    - ***El licenciamiento ambiental:*** los trámites de licencia ambiental son aún complejos y demorados, considerando que estos asuntos son competencia de la Autoridad Nacional de Licenciamiento Ambiental (ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entidades con menor institucionalidad y gobernanza que la ANI y la FDN.
    - ***La adquisición de predios:*** prevalecen problemas con los tiempos de negociación y adquisición de los predios, pese a la posibilidad de "expropiación por bien común" que introdujo la Ley 1682 de 2013.

392. **La financiación del programa 4G ha avanzado en medio de la abundante liquidez de los mercados internacionales y los problemas reputacionales**. A pesar de los traspiés de los proyectos de APPs ilustrados en el Recuadro 4, que generaron problemas reputacionales significativos, el país consiguió

[96] ANIF (2014).
[97] Fedesarrollo (2012).

mantener el ritmo de desarrollo y financiación de las APPs. La apuesta inicial para la financiación del proyecto 4G contaba con una financiación compartida por: (i) crédito de la banca nacional (30% del total); (ii) crédito de la banca extranjera (26%); (iii) equity del concesionario (20%); (iv) inversiones de fondos de capital privado (14%), con participación de inversionistas institucionales; y (v) deuda subordinada de la FDN-multilaterales (10%). Sin embargo, esos flujos de financiamiento estimados han variado en los últimos años, recargándose el financiamiento de manera más acentuada en la banca internacional, los fondos de capital privado y la FDN. Ello tiene su origen, principalmente, en la menor exposición de la banca local al programa, las bajas tasas de interés internacionales y la mayor capacidad de apalancamiento de recursos financieros de la FDN[98].

Gráfico 52. Fuentes de financiación del Programa 4G



Fuente: Financiera de Desarrollo Nacional.

393. **Pese a las dificultades surgidas en la aplicación de las APPs y el modelo de Project Finance, el programa 4G avanza satisfactoriamente en el país**. Como ya se mencionó, este ambicioso plan obligó a adaptar y actualizar el marco normativo e institucional adecuándolo a las necesidades de un programa de esta envergadura. Actualmente, se tienen 21/28 proyectos viales con cierre financiero y dos proyectos ya están completamente finalizados y en operación. En general, se cuenta con avances del 57% en el programa y se tiene la meta de lograr el 80% al finalizar el período de gobierno en 2022. No obstante, se reconoce que el mayor activo que le ha dejado el programa 4G al país es la fortaleza institucional y el aprendizaje en la gestión del riesgo, que ha llevado a que se introduzcan mejoras al marco procedimental y normativo de las APPs.

Marco institucional y normativo para las APPs

394. **La Ley 1508 de 2012 dicta las disposiciones generales para la contratación bajo el esquema de APPs en Colombia.** Esta ley se sumó a la reglamentación hasta entonces existente, conformada por: i) la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación Pública); y ii) la Ley 1150 de 2007 (Ley de transparencia y eficiencia en la contratación pública). Esta norma define a las APPs como un *"instrumento de vinculación de*

[98] ANIF-CCI(2019d)

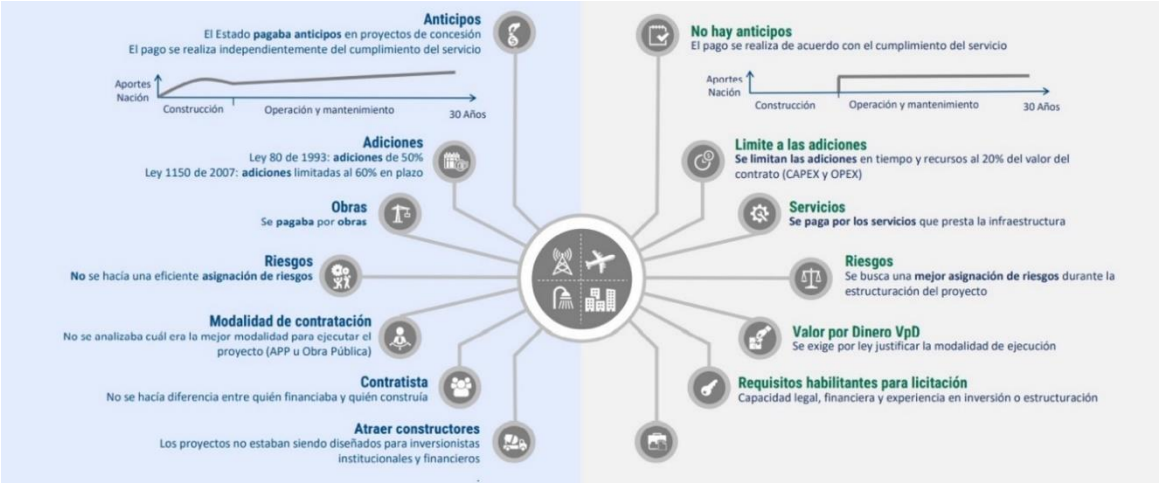
capital privado, materializado en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica, para la provisión de bienes o prestación de servicios públicos, mediante la retención y transferencia de riesgos entre las partes y la definición de los mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad, el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio." La Ley establece los siguientes principios de la contratación bajo el esquema de APPs:

- Las APPs pueden ser de iniciativa pública o privada. En el modelo público, el Estado realiza los pagos por etapas y avances del proyecto, mientras que en el privado el proponente financia la totalidad del proyecto y lo ejecuta (salvo que haya otro interesado) o solicitar financiación pública, en cuyo caso el proyecto va a licitación pública. Estas iniciativas son evaluadas en una evaluación de pre-factibilidad.
- El modelo de contratación por APPs solo aplica para proyectos superiores a 6.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.
- La remuneración está condicionada a disponibilidad de uso y/o nivel del servicio prestado, enmarcado en estándares de calidad e indicadores de cumplimiento previamente definidos.
- Los proyectos están financiados bajo la modalidad de financiación de "Project Finance". Los recursos deben ser administrados con un patrimonio autónomo, constituido específicamente para adelantarlo.,
- En el caso que para viabilizar un proyecto se requieran compromisos futuros con cargo al PGN, estas quedan autorizadas, previa autorización del CONPES y del CONFIS).
- Las concesiones tendrán un plazo máximo de 30 años.
- Las adiciones presupuestales al proyecto serán de máximo hasta el 20%.

395. **La Ley 1882 de 2018 funge como reglamentación complementaria a la Ley de APPs.** Esta ley incorpora modificaciones a la normativa ya existente (entre ellas la Ley 1682 de 2013) en cuanto a contratación pública en aspectos como: i) participación de más oferentes, para lo cual los concursantes presentan por separado sus propuestas técnica-habilitante y económica; y ii) adopción de "pliegos tipo" en la contratación pública para todos los territorios del país. Los principales avances en materia de APPs que introduce esta ley son los relacionados a soluciones en los frentes de:

- Aceleración del proceso de adquisición de predios
- Protección de los derechos de "terceros de buena fe" que hayan invertido en el proyecto cuando se dé la nulidad de un contrato.

Gráfico 53. Necesidades de inversión en infraestructura por sector



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

396. **La institucionalidad para la contratación por APPs ha tenido avances muy notables.** Bajo la administración Santos se crearon el Viceministerio de Infraestructura, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) en 2011, introduciendo mejoras en el régimen de contratación. Estas tres entidades, junto con el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales conforman la institucionalidad alrededor de la infraestructura en Colombia. Allí, cabe resaltar la simbiosis lograda entre la ANI y la FDN, lo que ha posibilitado el satisfactorio avance del ambicioso programa de concesiones de infraestructura bajo el modelo de APPs.

397. **La ANI es la agencia técnica encargada de la estructuración, contratación, administración y evaluación de los proyectos nacionales de infraestructura de transporte concesionados** (entre ellos las APPs). Desde su creación en 2011, la ANI tenido un proceso de mejora institucional continua, apoyada en la normativa expedida para optimizar los procesos de estructuración y maduración de los proyectos Actualmente, la ANI tiene contratados o en licitación pública 34 proyectos bajo la figura de APPs, 33 de los cuales son corredores viales y un aeropuerto (en distintas etapas de avance). Contabilizando todo tipo de concesiones, el número asciende a 149 proyectos contratados. En una década, la ANI ha evaluado al menos 227 proyectos candidatos a APP (la mayor parte no ha superado la etapa de prefactibilidad). No cualquier proyecto es susceptible de ser desarrollado mediante la figura de APP; ello depende de aspectos como su tamaño, el horizonte de tiempo en que esperas ser usada la infraestructura, los riesgos macroeconómicos y aquellos asociados a su ejecución, o el interés de operadores privados[99].

[99] DNP (2014)

Recuadro 11. Megaproyectos fallidos: materialización de riesgos y retracción crediticia

Durante el período de 2010-2014, Colombia aprovechó la alta liquidez internacional y el fortalecimiento macroeconómico local para adelantar una serie de megaproyectos a nivel nacional y regional, Sin embargo, algunos de estos megaproyectos tuvieron resultados no deseados al materializarse riesgos de distinto índole en sus etapas constructivas u operativas. Los principales casos de megaproyectos fallidos dejaron varias lecciones aprendidas:

Hidroituango (2018). Este megaproyecto presentó fallas en su diseño y construcción, lo que terminó en derrumbes que taponaron un túnel para canalizar el cauce del río Cauca. La obstrucción amenazó con desbordar la presa, razón por la que se debió inundar la sala de máquinas de la hidroeléctrica con el fin de ganar tiempo para finalizar las obras necesarias y evitar un desastre. Aquí se conjugaron los riesgos constructivos del proyecto con los riesgos climáticos, lo que ha llevado a la aseguradora del proyecto a subsanar las pérdidas económicas (estimadas en $4.3 billones, según la Contraloría General), además de los daños ocasionados a poblaciones ribereñas aledañas. Entre los financiadores del proyecto se encuentran la banca multilateral y la banca internacional, los que han amenazado con retirar estos recursos ante los traspiés de la hidroeléctrica.

Ruta del Sol II (2017). Este proyecto perteneciente a las concesiones de tercera generación (3G), está vinculado al caso de corrupción transnacional de Odebrecht, que hacía parte del consorcio y que realizó pagos ilegales para adjudicarse el contrato. Cuando se conoció el escándalo, el gobierno nacional dictó la nulidad del contrato, reconociéndole una suma de $211 mil millones al consorcio por las obras adelantadas hasta ese momento. Sin embargo, las pretensiones del consorcio y de los acreedores eran muy superiores al monto reconocido (al menos $2.6 billones), pues la exposición crediticia de la banca local a ese proyecto era de unos $1.2 billones. Además, la nulidad del contrato acarreó provisiones bancarias adicionales por unos $120 mil millones. El vacío jurídico ante un escenario de este tipo presagiaba que la deuda del proyecto sería asumida o bien por el Estado o bien por los financiadores. Esto causó un daño reputacional e institucional a la financiación de la infraestructura en el país, que solo se destrabó con la expedición de la Ley 1882 de 2018, donde se obligó al consorcio a cancelar sus obligaciones con los llamados "terceros de buena fe". Este proyecto se volvió a estructurar bajo el nombre de Troncal del Magdalena y bajo la figura de APP.

Electricaribe (2016). La empresa distribuidora y comercializadora de energía eléctrica fue intervenida y posteriormente liquidada por el gobierno nacional ante la eventualidad del cese de la prestación del servicio en el Caribe colombiano. Los problemas financieros de la empresa obedecían a la falta de pago del servicio por parte de los usuarios y los robos de energía eléctrica, lo que limitaba su margen de inversión en el mantenimiento de la red eléctrica. La falta de supervisión estatal también jugó un rol determinante para llegar a una situación tan crítica. Todo esto obligó a la banca local a provisionar cerca de $1.5 billones por este concepto. Además, el gobierno nacional debió asumir las obligaciones de la empresa (calculadas en $2.4 billones) para así proceder a buscar un nuevo operador del sistema.

Sistemas de transporte masivo urbanos. La situación financiera de estos sistemas de transporte se vio comprometida por una pobre planificación de la demanda de usuarios y la falta de una política pública de financiamiento a la operación de estos servicios. Esto llevó a que se invierta poco en mantenimiento y mejora de los sistemas de transporte, hecho que se tradujo en baja calidad del servicio para los usuarios. El desequilibrio financiero dificultó el pago de las obligaciones financieras que se tenían con la banca local, (estimadas en $3.1 billones en 2015, según Asobancaria) cerrando este canal de financiamiento para este tipo de proyectos. Toda esta problemática se ha profundizado con las restricciones sanitarias en 2020, llegando a paralizar la operación de estos sistemas en algunas ciudades del país.

Estos casos fallidos de megaproyectos en el país han generado importantes aprendizajes que fueron luego mejorando el marco legal y regulatorio de las APPs. También ocasionaron una expansión-retracción crediticia corporativa en la última década, calificada como "efecto acordeón". Luego de haberse expandido a ritmos superiores al 10% real anual en 2010-2015, la cartera comercial ha presentado desaceleraciones marcadas hacia crecimientos cuasi-nulos que persisten desde 2017 hasta hoy. Esto refleja la aversión al riesgo de los establecimientos de crédito para financiar proyectos de gran envergadura en el país

398. **El marco normativo para la administración del riesgo es un elemento clave que se ha venido reforzando al interior de la ANI.** Pese a ello, la agencia ha sufrido daños reputacionales, producto de escándalos de corrupción transnacionales, que afectaron el normal desarrollo de algunos proyectos de

infraestructura vial puntuales (ver Recuadro 4). Se distinguen dos tipos de riesgos: (i) los institucionales y procedimentales; y (ii) los misionales. En el primero, hay lineamientos definidos para gestionar los riesgos de los procesos y medidas anticorrupción al interior de la ANI. El segundo tipo de riesgo es el más difícil de administrar por la entidad por cuanto depende de las características de cada contrato de concesión. Para esto último, existen pautas muy detalladas para realizar la valoración y seguimiento del desempeño del proyecto. Una correcta identificación de riesgos, la medición de probabilidad de ocurrencia de estos y el impacto que tendrían sobre el proyecto, permiten una adecuada asignación de riesgos, que se estipulan en el contrato de concesión de la APP. Se aplican además los siguientes análisis:

- ***En la etapa constructiva*** de los proyectos se ha adoptado el pago por unidad funcional, con lo cual los pagos se realizan al concesionario en la medida en que entrega las obras terminadas. Asimismo, se han impuesto límites a los desembolsos y adiciones de recursos públicos, se han definido plazos máximos para prorrogas de contratos y se han administrado los recursos mediante patrimonios autónomos.

- ***En la etapa operativa*** de la concesión se tiene previsto que, ante la materialización del riesgo por menor uso de la infraestructura, el Estado dispone de apropiaciones presupuestales futuras para garantizarle al operador el flujo esperado de recursos provenientes de su explotación.

399. **Por su parte, la FDN es una corporación financiera especializada en la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura**. La FDN es un banco de desarrollo especializado en infraestructura. Su objetivo principal es financiar y movilizar recursos de terceros para el desarrollo de proyectos con grandes requerimientos de financiamiento. Sin embargo, la entidad también se involucra en la estructuración y gerencia de algunos proyectos. A diferencia de la ANI, la FDN participa de estructuración no solo de proyectos de infraestructura de transporte, sino también energética, de telecomunicaciones y social (educación, salud, justicia).

400. **La FDN, en particular, ha sido un actor muy importante en la financiación de infraestructura de los últimos años en el país.** La FDN fue capitalizada inicialmente por organismos multilaterales, y posteriormente por el Estado[100]. Su fortaleza institucional se cimienta en sus altos estándares de gobierno corporativo. Además de regirse por una extensa normativa organizacional, financiera, anticorrupción y transparencia, entre otros, los proyectos estructurados, financiados o asesorados por la entidad deben recibir el voto favorable de los representantes de las multilaterales en la entidad. Bajo el modelo de APPs y Project Finance, la FDN participa actualmente en la estructuración de proyectos equivalentes al 2,1% del PIB, lo que evidencia su influencia, en general, en el modelo de desarrollo de infraestructura del país. Sin embargo, su rol de financiador de infraestructura, movilizando recursos financieros de distintas fuentes, lo convierte en una entidad clave en el ecosistema necesario para el desarrollo de la infraestructura en Colombia.

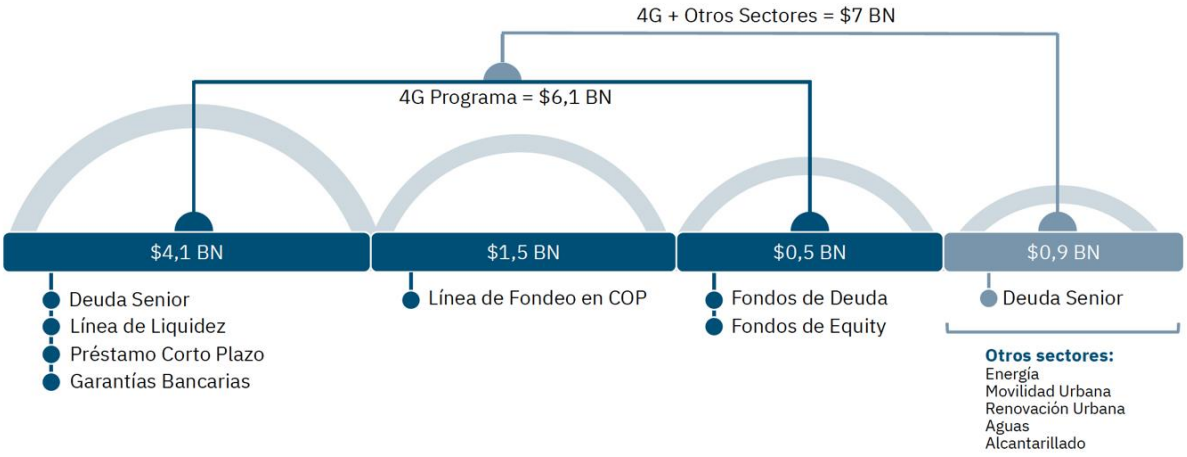
401. **La FDN es un operador altamente calificado en el espacio del financiamiento público-privado**. Los instrumentos financieros con los que cuenta (emisión de deuda, expedición de garantías, fondeo a entidades financieras y fondos de capital privado, etc.) le han permitido canalizar 0,7% del PIB para la construcción de obras de infraestructura estratégicas para el país. La FDN ha conseguido recursos

[100] LA FDN nació en 2011 como parte de la transformación de la Financiera Energética Nacional hacia una entidad con vocación de banco de desarrollo. La entidad, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es una iniciativa estatal que nace con la participación de entidades multilaterales como IFC y CAF, así como del banco japonés Sumitomo Mitsui Banking Corporation-SMBC (banco especializado en la financiación de grandes proyectos). La FDN se capitalizó inicialmente con $640.000 millones, de los que $170.000 millones fueron aportados por los socios y el resto por el Estado colombiano. En su proceso de fortalecimiento institucional, la FDN recibe una capitalización adicional por $5.8 billones (0.6% del PIB) de la enajenación de un activo público como Isagen. Esta capitalización deja a la entidad con una capacidad de apalancar hasta $25.6 billones (2.6% del PIB).

financieros también mediante la emisión de CDTs, bonos en moneda local y tiene entre sus planes emisiones de bonos verdes. Adicionalmente, la FDN constituyó un fondo de capital privado junto con las AFPs del país por valor de $1,5 billones (0,2% del PIB) para la gestión de activos dirigidos hacia la infraestructura. La filial hace parte de la estrategia para movilizar recursos de capital, pero también para evitar conflictos de intereses con el negocio de financiación de deuda.

402. **La FDN ha sido determinante en la consecución de los cierres financieros del programa vial de 4G,** el programa de infraestructura vial más ambicioso de la historia del país. La FDN ha canalizado más del 0,6% del PIB en el financiamiento de este programa, dejando apenas un espacio marginal para otros sectores (0,1% del PIB). Lo anterior convierte a la FDN en el agente de mayor exposición a los proyectos 4G, aunque ello haya implicado también una presencia más reducida, hasta el momento, en obras del orden territorial y regional.

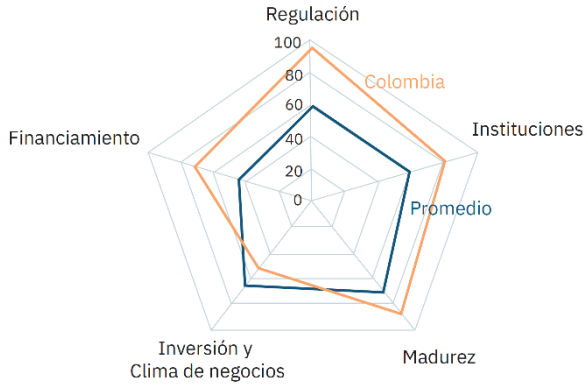
Gráfico 54. Financiación de la FDN a la infraestructura de Colombia



Fuente: Financiera de Desarrollo Nacional.

403. **Colombia es reconocido mundialmente por su marco institucional y normativo para el desarrollo de la infraestructura.** El ranking de Infraescope 2019 situaba a Colombia como el segundo país de Latinoamérica con mejor ecosistema para las APPs, solo por detrás de Chile. Adicionalmente, en 2018, ese mismo ranking ubicaba a Colombia tercero a nivel mundial en cuanto a competitividad del ecosistema APPs. Se destaca de Colombia el marco normativo, la institucionalidad, la madurez del ecosistema y la capacidad de financiamiento, pero se señalan debilidades en el entorno de inversión, relacionadas al riesgo político, falta de competencia por los contratos y corrupción, entre otros.

Gráfico 55. Índice Infraescope para APPs en Colombia (2019)



Fuente: Infraescope.

Próximos pasos: oportunidades para el desarrollo de las APPs

404. **Los aprendizajes que el país ha adquirido en la utilización de este tipo de financiamiento colocan a Colombia en una posición de ventaja frente a los países de la región.** Durante el período analizado, el país ha transitado por un proceso de mejora continua en su marco institucional y de políticas. Las turbulencias generadas por los casos analizados en el Recuadro 4 han servido para hacer correcciones significativas y mejorar el anclaje institucional y normativo. Con las provisiones adecuadas, las APPs pueden ser el camino más viable para la infraestructura del país. No obstante, las fallas en estos proyectos tuvieron impactos negativos en los financiadores, ocasionando una retracción crediticia en el segmento corporativo, algo que hasta hoy en día se mantiene.

405. **Es posible continuar introduciendo mejoras a la seguridad jurídica**. Este aspecto es, tal vez, el más importante para seguir atrayendo flujos de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura en Colombia. Aquí será necesario, seguir introduciendo garantías para las partes financiadoras, pero también continuar buscando soluciones que resuelvan las barreras de los procesos de consulta a las comunidades. Se deberá volver a intentar tramitar una ley estatutaria que reglamente el uso de esta figura en el país, generando garantías para las comunidades, pero también evitando el abuso sistémico de estos procesos que generan grandes retrasos.

406. **La experiencia acumulada por la FDN podría ser de mucha utilidad para acelerar el desarrollo de la infraestructura territorial y de otros sectores diferentes al transporte**. El rezago que por décadas ha tenido el país en materia de infraestructura de transporte ameritan toda la atención y prioridad en materia de financiación. Por ello mismo, el gobierno ha comenzado la estructuración de los proyectos futuros de infraestructura de transporte de Quinta Generación (5G), los cuales estarán exigiendo un estimado de 3% del PIB en los próximos años para alcanzar las metas fijadas en este aspecto. No obstante, la FDN podría participar más activamente en proyectos de infraestructura energética (ver capítulo de *financiamiento climático*), de telecomunicaciones y social. Así mismo, debería trabajar más articuladamente con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de impacto local, aprovechando la capacidad de financiación y endeudamiento de los gobiernos regionales.

407. **Se podría seguir capitalizando y fortaleciendo la FDN**. El rol que ha venido desempeñando la FDN en el financiamiento de la infraestructura del país es de fundamental importancia y por ello se debería considerar

continuar capitalizándola con el fin de que la entidad pueda apalancar más recursos para el desarrollo de infraestructura. Por ello, se podría considerar repetir la fórmula exitosa ya utilizada y enajenar otros activos "no estratégicos" estatales para capitalizar la entidad. Los recursos potenciales provenientes por esta vía se han calculado en 2,5% del PIB, según cálculos recientes de ANIF-CCI.

408. **Se pueden impulsar otros métodos alternativos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura.** La implementación de un nuevo programa de infraestructura vial (5G), además de todas las demás necesidades de infraestructura ya comentadas, suponen nuevos retos en la diversificación del financiamiento, en un entorno que estará caracterizado por la retracción de liquidez en los mercados internacionales. Por ello, se podrían considerar otras fuentes de financiamiento, como: (i) la titularización de la cartera crediticia en infraestructura, pudiéndose comercializar derechos o activos sobre flujos futuros de la cartera de infraestructura; (ii) el uso de créditos de mediano plazo con opción para refinanciación, una vez terminada la etapa constructiva de los proyectos; (iii) la mayor vinculación de los fondos de deuda, donde participan inversionistas institucionales; (iv) la atracción de fondos de inversión colectiva inmobiliarios, con aplicación a proyectos de infraestructura; o (v) la eventual constitución de un fondo de infraestructura estatal, como se ha implementado en México o Chile (aunque esto puede generar problemas vinculados a la corrupción e ineficiencia estatal en el manejo de recursos).

4.10. Filantropía y Responsabilidad Social Empresarial

409. **La Filantropía y la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) son iniciativas privadas que buscan cerrar brechas sociales o mitigar los efectos sobre el entorno de alguna actividad económica**. Dichas iniciativas suelen surgir cuando el Estado es incapaz de dar solución a las distintas problemáticas económicas, sociales y ambientales. Este es el común denominador entre países emergentes, donde las necesidades básicas insatisfechas de la población son incontables. Ese sentido de responsabilidad por parte de quienes más tienen para contribuir a reducir estas necesidades en los países más pobres ha aumentado considerablemente en los últimos años, haciendo de estos flujos una alternativa para financiar la agenda de desarrollo.

410. **La filantropía puede acelerar la consecución de los ODS, no solo por su capacidad de financiamiento, sino por su experiencia en campo y capacidad para trabajar con las comunidades**. Un aspecto fundamental de la filantropía es que puede asumir mayores riesgos en proyectos de los que podría enfrentar el Estado. Además, su trabajo relacional con las comunidades facilita el escalamiento de la donación filantrópica hacia la inversión de impacto y su labor no se circunscribe al gobierno de turno ni a una agenda política. De allí, la necesidad de enmarcar estratégicamente las iniciativas filantrópicas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

411. **Los flujos mundiales de donaciones filantrópicas estarían superando las estimaciones iniciales.** La SDG Foundation (dirigida por el PNUD y WINGS) había proyectado flujos por USD 365.000 millones en el horizonte 2016-2030 para el cumplimiento de los ODS. Sin embargo, en el período 2016-2020, esos flujos ascendieron a USD 217.000 millones, lo que ha motivado a replantear la meta del potencial de recursos que se podrían conseguir por esta vía hasta los USD 651.000 millones para 2030. La Fundación SDG monitorea los flujos internacionales de las donaciones filantrópicas de las más prestigiosas fundaciones a nivel mundial.

Filantropía en Colombia: ecosistema y marco normativo

412. **El ecosistema filantrópico en Colombia está compuesto por múltiples actores en diferentes escalas,** quienes trabajan con las comunidades cumpliendo diferentes funciones sociales, económicas y ambientales**.** Estos actores se caracterizan por no tener ánimo de lucro, independientemente de su objeto social, y se pueden agrupar en:
    - **Fundaciones:** son personas jurídicas, que puede tener financiación corporativa o familiar y que puede adelantar proyectos de forma dependiente o independiente de quien la financia.
    - **Organizaciones No Gubernamentales (ONGs**): son entidades de iniciativa social y con fines humanitarios, e independientes de la administración pública.
    - **Asociaciones y Cooperativas:** son organizaciones conformadas por la comunidad para defender intereses comunes en un contexto local.
413. **El entorno institucional en Colombia es propicio para profundizar en el financiamiento filantrópico** que apoye la agenda de desarrollo en el país. Además de existir una comisión inter-institucional para la implementación de los ODS, la cual tiene facultades para invitar a actores privados, existen tres actores locales encargados de identificar, coordinar, movilizar y promover las donaciones filantrópicas en Colombia:
    - **Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales (AFE)**: fomenta la colaboración al interior del sector filantrópico, además de ser un facilitador del dialogo y las alianzas entre los diferentes partes interesadas, y monitorear la actividad filantrópica en el país.
    - **Confederación Colombiana de ONGs (CCONG):** agrupa los intereses de asociaciones, corporaciones y fundaciones, para garantizar un entorno habilitante para el correcto desarrollo de sus objetos sociales.
    - **Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC):** entidad pública encargada de coordinar los donativos provenientes de la cooperación internacional (principalmente los recursos de cooperación de otras naciones y las ayudas de organismos multilaterales, aunque también administra algunos recursos privados), ver capítulo de Financiamiento Público.

414. **El acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC ha abierto las puertas para que el sector privado se involucre más en la provisión de servicios sociales** para las comunidades afectadas históricamente por la violencia. La filantropía tiene el potencial de consolidar su trabajo en áreas donde la empresa privada tiene acción limitada, como lo son la educación, protección ambiental, vivienda, nutrición, salud o fortalecimiento institucional[101]. Estos intereses están íntimamente ligados con los diferentes puntos del acuerdo de paz: i) reforma rural integral; ii) participación política para la paz; iii) fin del conflicto; iv) solución al narcotráfico; y v) reparación a las víctimas y justicia transicional (abarcando 13 de los 17 ODS).

415. **La planificación de la inversión para la consolidación de la paz en Colombia tiene un enfoque territorial.** El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es un instrumento de gestión y planificación a 15 años que tiene como objetivo impulsar el desarrollo en sus distintas dimensiones (social, económico y ambiental) en aquellas zonas que han sido afectadas por el conflicto armado y donde las brechas son más marcadas. Los lineamientos PDET han servido como marco para que el sector filantrópico focalice de mejor manera sus recursos.

416. **El marco normativo y tributario de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) tuvo cambios sustanciales** con la Ley 1819 de 2016, buscando reducir el abuso de este régimen para eludir el pago de impuestos. Lo primero que estableció dicha Ley fue aplicar un filtro para conocer realmente qué entidades cumplían con las condiciones necesarias para ser reconocidas como ESAL. De las 193.000 ESAL registradas en el Registro Único Tributario en 2017, la Dian estimó que solo 45.700 cumplían las condiciones (objeto

[101] AFE (2017)

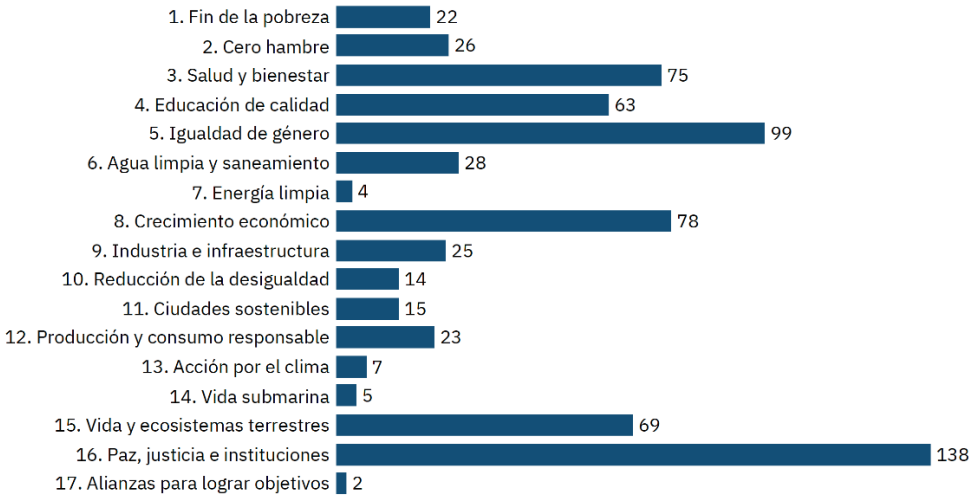
social, contabilidad, entre otras disposiciones) para acogerse a este régimen especial. Sin embargo, solo 27.000 entidades realizaron los trámites requeridos en ese momento para poder operar bajo esta figura. Si a estas 27.000 entidades se suman otras 40.000 que estaban exentas de realizar el procedimiento, el número total de ESAL en Colombia podría ascender hasta 67.000.

417. **Tras la reforma tributaria de 2016, la mayor parte de las ESAL perdieron los beneficios tributarios, pero pudieron mantener su figura jurídica**. Solo aquellas entidades que se sometieran a un proceso de certificación pudieron acceder a los beneficios tributarios de este régimen especial. La normativa actualizó en los siguientes aspectos:
    - **Tributario:** (i) se limitaron los descuentos por donaciones de las ESAL al 25% de la renta liquida gravable; (ii) la tarifa para el pago de impuesto de renta de las ESAL se fijó en el 20% de las utilidades netas; y (iii) las ESAL no fueron exentas de pagos como el Gravamen a los Movimientos Financieros (4x1.000), IVA, retención en la fuente, ni contribuciones parafiscales[102].
    - **Legal y regulatorio:** se mantuvieron intactas las libertades para la operación de las ESAL, concedidas por la Constitución y la posibilidad de participar activamente en el Consejo de Planeación Nacional y en los debates para los Planes Nacionales de Desarrollo; y el registro de las ESAL se mantuvo en cabeza de las Cámaras de Comercio locales.
    - **Contable:** se implementó un registro de los fondos obtenidos por las ESAL, en manos de la DIAN, que ayude a dar transparencia a la operación de las ESAL.
    - **Transfronterizo:** se estableció que las donaciones internacionales deben cumplir con los estándares anti-lavado de activos y anti-financiamiento del terrorismo; y se gravaron los flujos donativos privados provenientes del extranjero.

418. **Colombia es uno de los siete países priorizados por la SDG Foundation para trabajar con el Estado en la consecución de recursos filantrópicos para el financiamiento de los ODS.** Desde 2016, la Fundación SDG ha venido trabajando con el gobierno colombiano para promover el financiamiento de los ODS mediante la habilitación de recursos de la filantropía internacional. Además, se busca proporcionar recomendaciones puntuales para que la filantropía internacional enfoque sus esfuerzos para consolidar la paz en los territorios más afectados por el conflicto. Según esta fuente, durante el período 2010-2018, las donaciones filantrópicas internacionales a Colombia sumaron US$693,7 millones. Estos flujos se destinaron mayoritariamente a seis ODS: i) Paz, justicia e instituciones (US$138 millones); ii) Igualdad de género (US$99,4 millones); iii) crecimiento económico (US$77,7 millones); salud y bienestar (US$75,5 millones); vida y ecosistemas terrestres (US$68,8millones); y educación de calidad (US$63,2 millones)[103].

[102] ibid
[103] The SDG Philantropy Platform (SDGPP). SDG Foundation.

Gráfico 56. Flujos filantrópicos internacionales hacia Colombia, según ODS (USD millones)



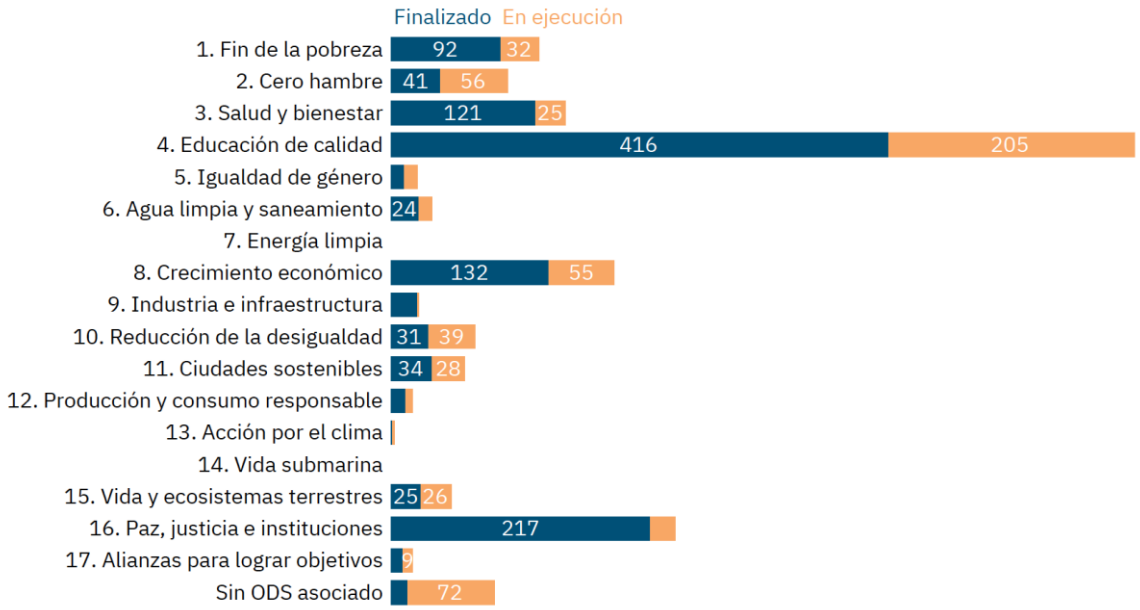
Fuente: Cálculos propios con base en SDG Foundation.

419. **El acuerdo de paz firmado por el gobierno colombiano y las FARC ha influido claramente el direccionamiento que se les ha dado a los recursos de la filantropía internacional**. Posterior al acuerdo, los flujos de recursos se concentraron mayoritariamente en el ODS de Paz, Justicia e Instituciones, el cual ha participado del 20% del total de la filantropía internacional en 2010-2018. Pese a esto, cabe destacar que la implementación del acuerdo de paz está alineada con al menos 13 de los 17 ODS, lo que lo hace, de cierta manera, transversal a la agenda de desarrollo.

420. **Los recursos de filantropía internacional están concentrados en unos pocos financiadores y en unos pocos receptores locales**. Las Fundaciones estadounidenses Susan Thompson Bouffet, Howard Buffet, Gordon and Betty Moore y Mastercard son los mayores emisores de donaciones para Colombia, concentrando el 37% del total de flujos privados recibidos en 2018-2020. Por su parte, fundaciones y entidades como "ESAR", "Amazon Conservation Team", "Institute of International Education" y "Save the children Canada" fueron los principales receptores de donativos internacionales, participando del 19% del total entre 2010 y 2018.

421. **La actividad filantrópicanacional tiene acciones en todo el territorio.** Como parte de su labor, la AFE tiene plenamente identificados unos 1.800 proyectos sociales (600 de ellos activos) en los que están o han estado inmersos sus 67 fundaciones afiliadas. Estos proyectos están alineados, en su mayoría, con los ODS y su implementación es de ámbito municipal, departamental o nacional. Pese al amplio alcance de estos proyectos filantrópicos se encuentran altamente concentrados en los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico, zonas con presencia e influencia empresarial, que, por medio de sus fundaciones, adelantan proyectos sociales.

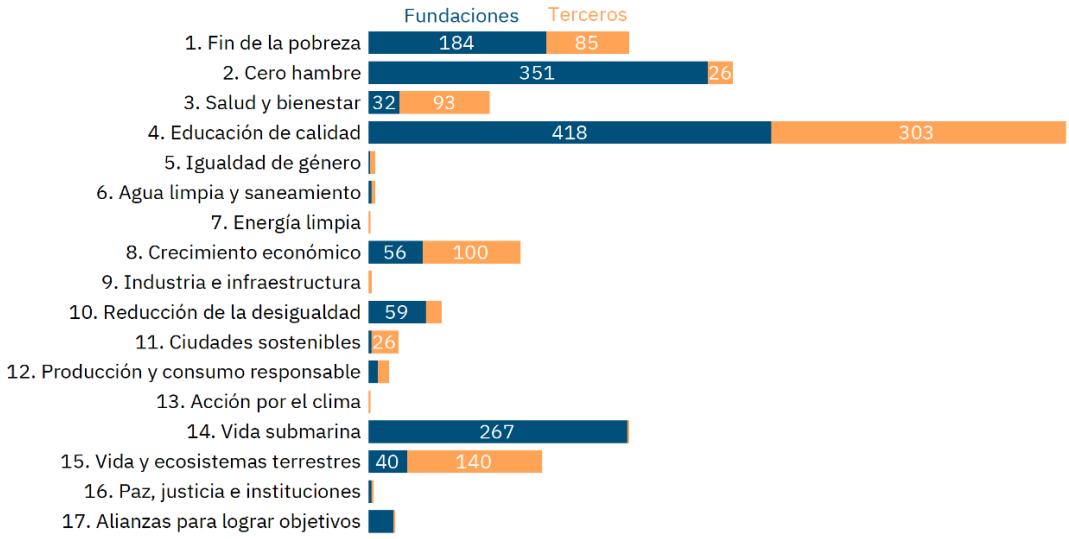
Gráfico 57. Número de Proyectos filantrópicos en Colombia, según ODS (2008-2021)



Fuente: Cálculos propios con base en Mapa AFE.

422. **Desafortunadamente, las fuentes de datos disponibles no permiten profundizar en el análisis de fuentes de financiamiento de estos proyectos filantrópicos**. Los aportes propios de las fundaciones a estos proyectos son limitados, pues en los casi 1.800 proyectos identificados (finalizados y en ejecución) apenas se han tenido aportes por $1,5 billones. A su vez, se contabilizan recursos de cofinanciación de terceros por $0,8 billones, lo cual sugiere una capacidad de movilización de recursos (públicos y privados) del 56% de los aportes propios de las fundaciones. ODS como el fin de la pobreza, educación de calidad y vida submarina han tenido los principales aportes propios de las fundaciones.

Gráfico 58. Aportes de fundaciones y terceros, según ODS ($ miles de millones, 2008-2021)



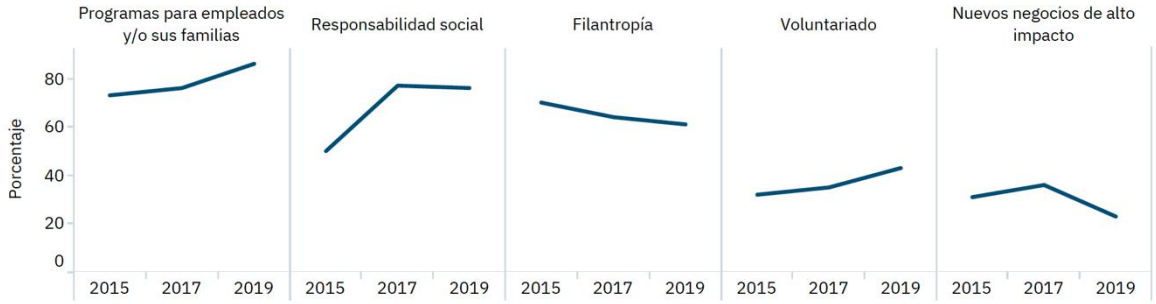
Fuente: Cálculos propios con base en Mapa AFE.

423. **La OCDE reconoce que la información del ecosistema en Colombia es limitada, poco confiable y difícilmente comparable**. Recientemente, la OCDE condujo una encuesta a un grupo de fundaciones en el país con el fin de caracterizar su estructura organizacional y los flujos financieros gestionados por ellas[104]. De este estudio, se pudo determinar que: i) las donaciones filantrópicas nacionales son superiores a las internacionales, pero inferiores a las donaciones de cooperación internacional; ii) las principales fuentes de financiación de las fundaciones son las donaciones empresariales, el capital propio y las donaciones de otras ESAL; y iii) los principales stakeholders de las fundaciones fueron otras fundaciones, comunidades y, universidades y centros de pensamiento.

4.11. Responsabilidad Social Empresarial

424. **En los años más recientes, el sector privado se ha volcado a adelantar iniciativas que trasciendan su operación** y que mejoren ámbitos sociales, económicos y ambientales de su entorno como parte de su estrategia corporativa. La Fundación ANDI reporta en su Encuesta "Panorama de la Gestión Social" que un 51% de las 500 principales empresas del país tienen planes de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). El interés por adelantar estas acciones involucra la preocupación por el desarrollo humano, la imagen corporativa y la posibilidad de atraer-retener talento, y el relacionamiento con grupos de interés. Sin embargo, ello abre otras posibilidades como la del alistamiento en índices bursátiles de sostenibilidad y la posibilidad de ampliar las fuentes de financiamiento.

Gráfico 59. Acciones corporativas en asuntos sociales (2015-2019)



Fuente: Encuesta Panorama de la Gestión Social en Colombia, Fundación ANDI.

425. **La Fundación ANDI estimaba la inversión social de las 500 empresas más grandes en $3,1 billones para 2019**. La misma Encuesta revela que la mayor parte de las empresas (63%) con un programa de RSE tiene alineada su estrategia social con la operación del negocio. Las acciones que desarrollan estas empresas son variadas: el 86% de las empresas tiene programas enfocados en sus empleados y sus familias, el 76% adelanta acciones para mitigar sus riesgos operacionales, el 61% desarrolla acciones filantrópicas, el 43% realizan voluntariados y un 23% está involucrado en proyectos de alto impacto social.

426. **Pese a que la principal preocupación de la RSE es compensar las externalidades negativas de los negocios, también hay interés en aportarle al desarrollo de las comunidades locales.** Las acciones de mitigación de impacto de los negocios trabajan en las áreas medioambiental (71%) y educativa (31%). En cambio, la inversión de impacto realizada por las empresas con programas de RSE está orientada en un

[104] OCDE (2021b)

53% a la financiación de emprendimientos sociales, un 45% a las innovaciones y adecuaciones en la cadena de suministro/distribución y un 30% a la creación de productos para la población vulnerable.

427. **Las donaciones hechas por las empresas nacionales han reducido su incidencia en favor de un aumento de los voluntariados.** Pese a que la filantropía continúa siendo un canal importante para adelantar acciones de RSE por parte de las empresas (principalmente en los focos de medio ambiente y educación), el voluntariado se ha posicionado como parte de la política corporativa de las empresas, brindando beneficios reputacionales, elevando el sentido de pertenencia de los colaboradores y mejorando el clima laboral.

428. **Las acciones corporativas por RSE siguen proyectándose a corto plazo y en su mayoría no están alineados con criterios establecidos por terceros**. En este sentido, las Agendas de Desarrollo locales, nacionales o internacionales no son determinantes en el diseño e implementación de proyectos sociales por parte de las empresas. Las acciones de RSE en Colombia se adelantan principalmente con información propia (65%), diálogo con la comunidad (42%) y levantamiento de línea base para indicadores sociales (37%).

Próximos pasos: oportunidades para mejorar la gestión de la filantropía privada

429. **Se requieren más esfuerzos para identificar los flujos de financiamiento filantrópico nacional.** Hasta el momento, el trabajo conjunto con la AFE ha permitido el monitoreo de la actividad filantrópica en los distintos territorios del país. Sin embargo, dicho monitoreo está acotado al trabajo social que realizan tan solo 67 fundaciones miembros de la AFE. Con la puesta en marcha de la iniciativa de SDG Corporate Tracker para Colombia, se abre la posibilidad de vincular voluntariamente a más fundaciones para que reporten no solo su aporte a los ODS, sino también información relacionada a su objeto social y sus fuentes de financiamiento.

430. **La estructura organizacional de las fundaciones dificulta el reporte periódico y minucioso de las mismas.** Las fundaciones en Colombia son en muchos casos organizaciones familiares, con pocos colaboradores, hecho que dificulta el cumplimiento de todo el marco regulatorio y, en muchos casos, el reporte voluntario. Desde la AFE se vienen liderando esfuerzos por generar una cultura de la transparencia y de reporte periódico al interior del sector, pero ello se ve limitado por la estructura organizacional. Por ello, se requieren herramientas de reporte ajustadas a la realidad del sector y que faciliten el relacionamiento de las fundaciones con los stakeholders. En este último caso, el documento "Uso y aplicación de los ODS: Guía Práctica para las fundaciones" producido por AFE es un punto de partida interesante para vincular a otras fundaciones a reportar sus actividades[105], aunque requiere de mayor difusión.

431. **Son múltiples los desafíos de la filantropía para la consolidación de la paz en Colombia.** Un primer desafío es enfocar las acciones para la consolidación de la paz hacia la inversión de impacto, con resultados tangibles para las comunidades, lo cual involucra vincular capital de riesgo que permita innovar en la prestación de servicios sociales básicos. El segundo reto es adoptar un enfoque más territorial mediante agendas elaboradas para el cierre de brechas sociales y económicas, a la vez que se deben generar sinergias locales e internacionales para maximizar el impacto de los proyectos. Un tercer reto es el relacionado con la adopción de nuevas y mejores métricas de impacto de la labor filantrópica en el país, de modo que se optimice la gestión de las intervenciones.

[105] AFE (2018).

432. **La filantropía tiene grandes posibilidades de movilizar más recursos de financiamiento por medio del blended finance.** Mediante la combinación estratégica de recursos públicos-privados bajo un enfoque innovador de estructuración de capital, el ecosistema filantrópico nacional puede allegar recursos con un modelo que hasta ahora ha sido poco empleado a nivel local y que garantiza rentabilidades a los financiadores según su perfil de riesgo. Para la muestra, el Fondo Multidonante de la ONU para el Sostenimiento de la Paz viene adelantando un programa piloto de blended finance que combina recursos público-privados con una inversión inicial en el fondo de $US2,1 millones. Este programa ha tenido resultados muy importantes como lo son: i) relaciones de apalancamiento de hasta 6 veces los recursos; y ii) la aplicación de instrumentos innovadores (capital semilla, mitigación de riesgo cambiario, subsidio a tasas de interés y asistencia técnica)[106].

[106] Convocatoria Blended Finance. Fondo Multidonante de la ONU para el sostenimiento de la Paz. Julio de 2021.

Capítulo 5. Financiamiento innovador para el desarrollo

433. **Funcionamiento y beneficios de los mecanismos de financiamiento innovador**. Las herramientas de financiamiento innovador buscan apalancar nuevo financiamiento que cierre las brechas financieras para el desarrollo. Con la colaboración entre el sector público y privado, se pueden generar oportunidades de inversión sostenibles que aumenten la disponibilidad de recursos alineados con la Agenda 2030 y los ODS.

434. **Se requiere una revisar del marco regulatorio habilitante para determinar la viabilidad de la implementación de mecanismos de financiamiento innovador.** Existen casos exitosos del uso de financiamiento innovador en Colombia pero en áreas muy particulares en las cuales existen algunos factores legales limitantes para su extensión e implementación para acelerar el cierre de brechas.

435. **Incentivar la emisión privada de bonos temáticos.** Teniendo en cuenta que ya se han tenido avances en relación con la emisión de bonos temáticos en el mercado privado, es importarte que el gobierno genere incentivos para que este tipo de inversiones sean más atractivas para los emisores. Estos podrían ser incentivos fiscales para aquellas empresas que inviertan en proyectos que impacten en el desarrollo sostenible y que se financien a través de estos instrumentos.

5.1. Financiamiento mixto

436. **Con el objetivo de impulsar aquellos elementos catalizadores del desarrollo sostenible, es importante identificar diferentes mecanismos que permitan su financiamiento.** De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, el *Bended finance* es un mecanismo financiero que permite el uso complementario de donaciones, instrumentos altamente concesionales[107] y financiamiento reembolsable de fuentes públicas y privadas con el propósito de proporcionar mayor viabilidad y sostenibilidad financiera a proyectos en el desarrollo sostenible (CAF,2021).

437. **Se ha identificado que la necesidad de financiamiento para cerrar las brechas del desarrollo sostenible requiere esfuerzos no solo del privado, sino también del público.** Es por esta razón que se ha generado la iniciativa de mezclar recursos provenientes de diferentes actores con el propósito de impulsar el cierre de brechas y así lograr los objetivos definidos en la Agenda 2030. Esta iniciativa surge de la necesidad de brindar incentivos a los inversionistas privados para invertir sus recursos en iniciativas de desarrollo sostenible.

438. **El financiamiento mixto ofrece una oportunidad para usar los recursos de ayuda para financiamiento del Desarrollo para movilizar recursos para el cumplimiento de los ODS.** Esta iniciativa puede modificar la relación riesgo-rendimiento que afecta la capacidad de los proyectos de desarrollo en los países desarrollados para atraer la inversión privada que, de otro modo, se invertiría en otros lugares. Asimismo, este mecanismo impulsa proyectos de inversión que podrían no tener el suficiente apoyo económico convirtiéndolos en proyectos económicamente viables que tienen beneficios de desarrollo medibles.

439. **Este mecanismo puede ampliar el impacto de los recursos provenientes de la Cooperación internacional.** Teniendo en cuenta que el propósito principal de los recursos de cooperación internacional es impulsar el desarrollo en los países menos avanzados con el objetivo de cerrar brechas, el financiamiento mixto permite que estos recursos tengan un impacto mayor a través de, por ejemplo, asistencia técnica,

[107] Los recursos concesionales son recursos ofrecidos en términos y condiciones más favorables que aquellos disponibles en el mercado. (BID,2018)

créditos concesionales o ser garantes en créditos comerciales que permitan atraer recursos privados que pueden ser superiores a la capacidad de inversión pública para estos temas particulares.

5.2. Bonos sociales y bonos verdes

440. **Los bonos son instrumentos financieros a través de los cuales el emisor busca financiarse**. Este instrumento financiero se constituye en un título valor que representan una deuda adquirida por el emisor con el inversionista que compra el bono. Esta deuda se pacta con una tasa de interés (que puede ser fija o variable) y un período de tiempo en el cual se deberá devolver el principal y los intereses causados. Adicionalmente, se podrá pactar si el pago de los intereses se hará en periódicamente o en el momento de maduración del bono.

441. **Este tipo de instrumento es ampliamente utilizado para la consecución de recursos financieros.** Esta es una herramienta utilizada tanto por el sector privado como por el público, la cual permite que el emisor cuente con financiamiento a largo plazo, con tasas de interés competitivas y, en algunos casos, con montos significativos para el financiamiento.

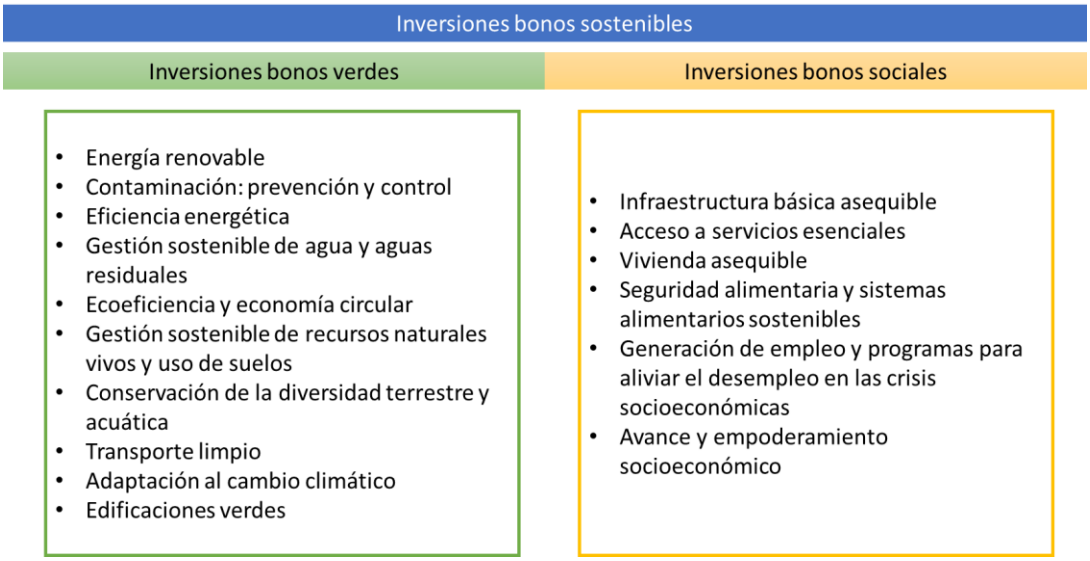
442. **En la actualidad la emisión de bonos temáticos ha tomado impulso en el mercado financiero.** De acuerdo con el BID, los bonos temáticos son el instrumento ideal para catalizar recursos financieros que generen, además de retornos financieros, impactos en el desarrollo social y medioambiental. Por esta razón, permiten a los emisores ampliar el tipo de inversionistas que participan en sus emisiones incluyendo ahora aquellos que están comprometidos con un desarrollo sostenible. Adicionalmente, este tipo de bonos proporcionan mayor transparencia a los inversionistas dado que tienen certeza del tipo de proyectos que se van a financiar con estos recursos y la rentabilidad que puede estar vinculada a estos.

443. **Existen diferentes tipos de bonos temáticos en el mercado de valores, sin embargo, no hay estándares vinculantes para estas emisiones.** Aun cuando no hay estándares vinculantes para estas emisiones, dado el poco tiempo que llevan desarrollándose, existen diferentes estándares que son opcionales y que a su vez no obligan a los usuarios a aplicarlos en su totalidad, tal como lo son los principios rectores de la ICMA[108]. Por otro lado, al no estar tan estandarizado ni tan desarrollado, se da la oportunidad a aquellos emisores que están en el mercado de innovar mediante el desarrollo de estándares que podrán ser utilizados por futuros emisores. Sin embargo, es importante tener especial cuidado de que este tipo de aplicación o diseño de estándares no propendan al incorporar actividades no sostenibles.

Ilustración 14 Usos de recursos provenientes de la emisión de bonos temáticos

TIPO DE BONO	COBERTURA
Verde	Temáticas ambientales
Social	Temas sociales para poblaciones específicas
Sostenibles	Temáticas ambientales y sociales

[108] Para más información sobre los principios de la International Capital Market Association visite el siguiente link: Sustainability-Linked Bond Principles (SLBP) » ICMA - International Capital Market Association (icmagroup.org)



Fuente: BID, 2021.

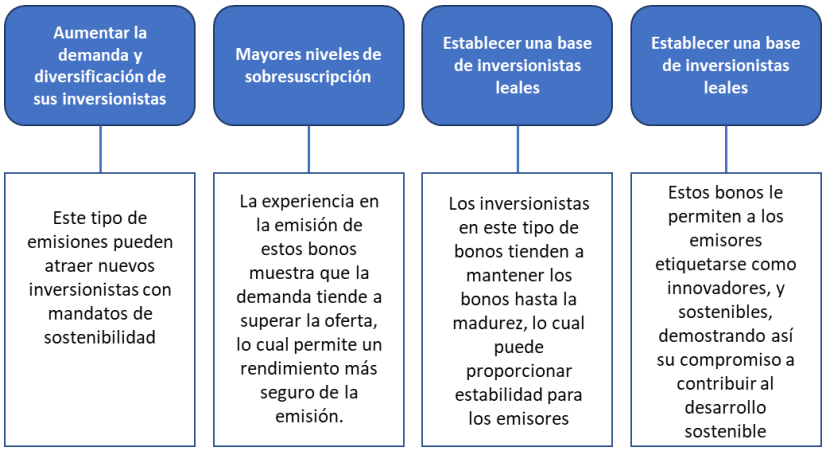
5.3. Ventajas de la emisión de bonos temáticos

444. **De acuerdo con el BID, la emisión de bonos temáticos no solo propende por un desarrollo sostenible, sino que tiene ventajas tanto para los emisores como para los inversionistas.** Para los emisores permite integrar una estrategia de sostenibilidad a su gestión, lo cual permite su posicionamiento como un actor responsable atrayendo así mayor interés de los inversionistas. Por otro lado, los inversionistas este tipo de bonos les permite conectar con oportunidades de inversión y, eventualmente, generar impactos no financieros en el desarrollo de la sociedad.

445. **La emisión de bonos sostenibles permite que los emisores migren de un modelo de inversiones por sector a uno más amplio que tiene como objetivo el desarrollo sostenible.** Esta modalidad de emisiones rompe la lógica sectorial de las inversiones y migra a una visión multisectorial donde los recursos que se captan se invierten de manera transversal impactando varios sectores con el propósito de atender un mismo objetivo el cual genera no solo beneficios económicos, sino también beneficios para un desarrollo sostenible.

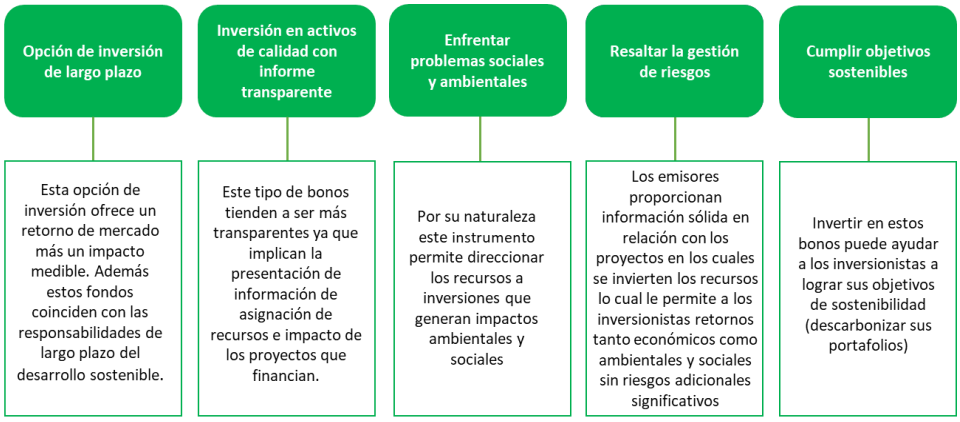
446. **La emisión de estos bonos permite que el emisor se beneficie de una diversificación en la demanda y las inversiones y mejoren su reputación y visibilidad**. De acuerdo con Green Finance for Latin America and the Caribbean – GFL, estos bonos permiten la adopción de nuevas tecnologías innovadoras, promueven proyectos que generen empleos verdes y la resiliencia social y climática. Además, les permiten a los emisores la posibilidad a los emisores de considerarse innovadores y sostenibles demostrando su compromiso con el desarrollo sostenible. Finalmente, una de las características importantes de este tipo de herramienta financiera es la posibilidad de atar la tasa de rendimiento del bono al cumplimiento de los compromisos que establece el emisor, esto permite que el inversionista tenga una inversión de menor riesgo y que el emisor se comprometa con el cumplimiento de los compromisos establecidos en el momento de la emisión.

Ilustración 15. Beneficios para los emisores de bonos temáticos



Fuente: BID, 2021.

Ilustración 16. Beneficios para los inversionistas de bonos temáticos



Fuente: BID, 2021.

5.4. Emisión de bonos temáticos en Colombia.

447. **La emisión de bonos temáticos ha tomado fuerza en los últimos años en Colombia.** Este tipo de herramientas financieras se han convertido en un camino interesante tanto para que el sector público como el sector privado puedan acceder al mercado financiero con el propósito de financiar proyectos sostenibles. En relación con las empresas que participan en el mercado de valores, se tiene que desde el año 2017 y hasta marzo de 2022 se han emitido 17 bonos temáticos tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 25 Emisiones de bonos temáticos en la Bolsa de Valores de Colombia

Emisor	Tipo	F. Emisión	Tasa	Margen	Bid to Cover	Proyecto Financiado
Bancoldex S.A.	VERDE	ago/17	TASA FIJA	7,10 % E.A.	2.10x	Control de contaminación, Transporte y Construcciones sostenibles, Eficiencia energética y Energía renovable.
	SOCIAL	may/18	IPC	2,85 % E.A.	3.13x	Financiamiento de micro y pequeñas empresas e inclusión financiera.
			TASA FIJA	6,05 % E.A.		
			IBR	1,15 % N.M.V.		
	NARANJA	nov/18	IPC	2.20 % E.A.	2.17x	Industrias culturales convencionales, Creaciones funcionales, nuevos medios y software, y, Artes y patrimonio.
			IBR	0,92 % N.M.V.		
Bancolombia S.A.	VERDE	jul/18	IPC	2,60 % E.A.	1.89x	Energías Renovables
			IPC	2,95 %E.A.		
Davivienda S.A	VERDE	abr/17	IBR	2,13 % E.A.	N/A	
Findeter S.A	SOSTENIBLE	jun/19	IPC	2,54 % E.A.	2.58x	Créditos de redescuento con beneficios ambientales y/o sociales.
			IPC	2,90 % E.A.		
Patrimonio Autónomo Titularización TMAS-1	SOSTENIBLE	jun/19	IPC	4,19 % E.A	1.58x	Transporte limpio e Infraestructura básica asequible
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	VERDE	ago/20	TASA FIJA	6,33 % E.A.	2.54x	Construcción de infraestructuras de transmisión de electricidad (energías renovables).
			UVR	3,67 % E.A.		
Banco de Bogotá S.A.	VERDE	sep/20	IBR	1,14 % N.M.V	3.04x	Energías renovables, Eficiencia energética, Transporte e Infraestructura sostenibles, Construcción verde, Agua, Manejo de residuos y Uso de suelo.
			TASA FIJA	4,75 % E.A.		
ICETEX	SOCIAL	dic/20	IPC	1,97 % E.A.	1.41x	Créditos de fomento educativo.
			UVR	3,32 % E.A.		
Banco W S.A.	SOCIAL	feb/21	IPC	1,49 % E.A.	2.13x	Financiamiento de créditos a Microempresas.
Bancamía S.A.	SOCIAL	jun/21	IPC	1,98 % E.A.	1.19x	Financiamiento de créditos a Microempresarios.
Bancolombia S.A.	SOSTENIBLE	sep/21	IBR	1,30 % N.M.V.	1.80x	Energías renovables, Eficiencia energética, Economía circular,

Emisor	Tipo	F. Emisión	Tasa	Margen	Bid to Cover	Proyecto Financiado
			IPC	2,47 % E.A.		Transporte, Construcción sostenible, Agricultura sostenible, acuacultura y pesca, Infraestructura social y básica, Viviendas de interés social, Empoderamiento de la mujer, Financiamiento a emprendedores.
			IPC	3,69 % E.A.		
Corficolombiana S.A.	**SOCIAL**	oct/21	IPC	2,90 % E.A.	1.09x	Infraestructura básica asequible
			IPC	4,15 % E.A.		
Bogotá Distrito Capital	**SOCIAL**	dic/21	IPC	4,35 % E.A.	1.98x	Acceso a educación superior.
			TASA FIJA	4,53 % E.A		
ICETEX	**SOCIAL**	dic/21	IPC	3,69 % E.A	1.46x	Créditos de fomento educativo.
			IPC	4,23 % E.A		
			UVR	4,36 % E.A.		
Mibanco S.A.	**SOCIAL**	ene/22	TASA FIJA	9,00 % E.A.	1.00x	Microcréditos a microempresas lideradas por mujeres
Banco Finandina S.A.	**VERDE**	mar/22	TASA FIJA	10,6% E.A.	2.07x	Transporte y Infraestructura sostenibles, Energías renovables, Energía y eficiencia energética, Construcción verde, Agua, Manejo de residuos y Uso de la tierra.
			IBR	3,45% E.A.		

Fuente: Bolsa de Valores de Colombia

448. **Por su parte, el Gobierno de Colombia, en relación con las emisiones soberanas de este tipo de títulos, ha iniciado este camino con la emisión de bonos verdes.** En su primera emisión de bonos verdes (realizada en septiembre de 2021), el monto inicial que el MHCP colocó en el mercado de valores por medio de este tipo fue de $500.000 millones, sin embargo, la amplia demanda del mercado sobre el mismo, la cual alcanzó los $2.3 billones, permitió una sobre adjudicación generando un recaudo de $750.000 millones. Asimismo, en octubre del mismo año, se realizó una segunda colocación que, aunque en menores proporciones, también tuvo una sobredemanda en relación con su monto inicial de colocación. En esta ocasión se recaudaron recursos por $650.000 millones, lo que le permite al país contar con recursos por $1.4 billones de pesos para financiar proyectos verdes.

5.5. Swaps verdes

449. **Canje de deuda por naturaleza/sostenibilidad:** Teniendo en cuenta que existe la posibilidad de acceder en el mercado a estrategias de canje de deuda en las cuales el país se comprometa a fortalecer el financiamiento de políticas ambientales, se sugiere que se diseñe una estrategia de mediano-largo plazo mediante la cual Colombia pueda obtener en el mercado financiero la reducción de los costos de deuda mientras fortalece los recursos invertidos en sostenibilidad ambiental. Adicionalmente, se sugiere promover no solo canjes de deuda asociados en con la sostenibilidad ambiental, sino también promover estas iniciativas hacia los demás espectros de sostenibilidad.

5.6. Financiamiento climático

450. **Colombia ha actuado proactivamente en el ámbito de adaptación y mitigación del cambio climático,** desarrollando el marco regulatorio y normativo que le permitió asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas en este frente**.** En respuesta a la catástrofe

climática que ocasionó el Fenómeno de La Niña en el país durante 2010-2011, el Estado colombiano comenzó a prestarle atención a los efectos del cambio climático. De manera temprana, se creó el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) en 2011 y se desarrolló la Política Nacional de Gestión del Riesgo en 2012. Con ellas, se ordenó a las entidades públicas nacionales adoptar en sus planes de desarrollo una estrategia de adaptación al cambio climático, entre otras disposiciones. Hasta entonces, los esfuerzos del país para la mitigación del cambio climático eran aún modestos.

451. **El Acuerdo de Paris (COP21) de 2015 marcó un punto de inflexión en la política ambiental y del cambio climático en Colombia,** adquiriéndose en el país una visión amplia de las implicaciones del cambio climático y las necesidades de avanzar aceleradamente hacia la sostenibilidad ambiental. A partir de ese momento, el país empezó a movilizar esfuerzos para desarrollar en plenitud un marco normativo nacional que le permitiera alcanzar los compromisos adquiridos en dicho tratado. En primera medida se creó la "Misión de Crecimiento Verde", conformada por un grupo de expertos en la materia, que buscaba definir los lineamientos de política pública para desarrollo económico del país con criterios de sostenibilidad ambiental en el 2030. Ello desembocó en la creación de la *Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)* en 2016, donde por primera vez se busca vincular al sector privado a la estrategia de mitigación del cambio climático y desarrollo económico con bajas emisiones de carbono.

452. **Paralelamente, Colombia adoptó una Estrategia de Largo Plazo (E2050) como muestra del compromiso internacional del país** para contribuir con el logro de los objetivos en la lucha contra el cambio climático. La E2050 de Colombia es un instrumento de política de Estado que busca definir objetivos que combinen trayectorias a largo plazo de desarrollo socioeconómico y metas de reducción de emisiones GEI para fortalecer la resiliencia del país, al mismo tiempo que contribuye a identificar las prioridades en términos de inversión pública y privada, nacional e internacional, para la transformación estructural de la economía. Se plantea entonces que Colombia sea un país resiliente al clima y con una economía carbono-neutra a 2050.

453. **Con la PNCC se busca articular los esfuerzos del sector público, sector privado y sociedad civil en la implementación de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.** Esta política recoge las estrategias de largo plazo estipuladas previamente en el PNACC, la Estrategia nacional para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (ENREDD+) de 2009 y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres; y añade la *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC)* y la *Estrategia Colombiana de Financiamiento Climático (ECFC).* Dichas estrategias cuentan con escenarios a 2030 y 2050, y actualizaciones periódicas cada 12 años, con el fin de evaluar aspectos estructurales para alcanzar los objetivos establecidos en cada una de ellas. La coordinación de la PNCC queda en cabeza del Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

454. **La ECFC planteó cuatro líneas estratégicas para la consecución de los recursos necesarios para afrontar el cambio climático.** La primera consistió en el desarrollo de instrumentos económicos y financieros; la segunda en la gestión y acceso a fuentes de financiamiento; la tercera en el fortalecimiento de capacidades técnicas, humanas y de gestión; y la cuarta en la gestión de la información para la mejor toma de decisiones. Asimismo, y en el marco de esta estrategia, se estableció: i) el Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA como una instancia de coordinación, articulación, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, normas y demás instrumentos de gestión de cambio climático en el país; y ii) el sistema de Monitoreo, revisión y verificación (MRV) de las acciones para enfrentar el cambio climático.

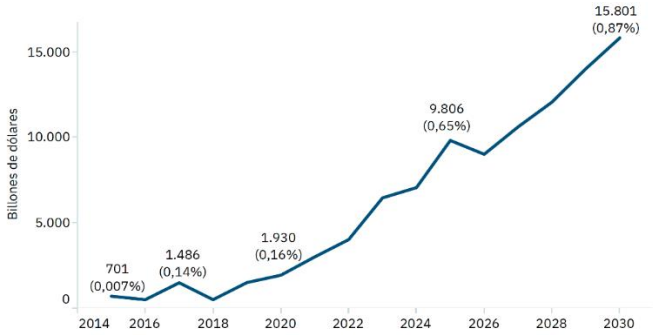
455. **A los avances estratégicos y normativos para combatir el cambio climático anteriormente mencionados se sumaron otras disposiciones adicionales** al marco legal y la aplicación de instrumentos de mitigación. Se introdujo la Ley de Movilidad Eléctrica (Ley 1964 de 2019), la Ley sobre la calidad del aire (Ley 1972 de 2019), la Estrategia Nacional de Economía Circular y los Documentos de Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, Construcción Sostenible y Crecimiento Verde (CONPES 3874, 3919, 3934). Más recientemente, el gobierno expidió la Ley de Acción Climática (Ley 2169 de 2021), donde se establecen las metas y medidas para la transición hacia una economía de carbono neutralidad a 2050, conforme a los compromisos internacionales adquiridos en la COP26. En cuanto a los instrumentos, se inició la arquitectura del sistema de comercio de emisiones (Sistema RE), se creó el impuesto nacional al carbono, se adoptaron los Planes de Gestión de Cambio Climático sectoriales (PIGCCS) y territoriales (PIGCCT) y se espera la primera emisión de Títulos de deuda pública para el financiamiento ambiental (TES verdes).

456. **La ECFC estimó que se requerirán recursos equivalentes al 10,3% del PIB de 2016 para hacer frente al cumplimiento de la PNCC hasta 2030.** Los requerimientos de financiación para la mitigación del cambio climático bordean el 6,5% del PIB y recogen todas las acciones necesarias para lograr la reducción del 20% en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero a 2030. Adicionalmente, se estarían necesitando recursos equivalentes al 3,7% del PIB para la adaptación al cambio climático; aunque dicha aproximación se realizó con base en los costos de que generó la emergencia del Fenómeno de La Niña en 2010-2011 y no en las acciones necesarias para la prevención de desastres generados por la variabilidad climática, dadas las dificultades que suponía tal ejercicio. La actualización del NDC, se busca estimar el costo de cada meta de adaptación por tipo de acción[109].

457. **La PNCC presenta grandes desafíos de financiamiento, que están reflejados en la Estrategia Colombiana de Financiamiento Climático**. La inversión nacional total (pública y privada) para la mitigación del cambio climático fue estimada en el 0,09% del PIB/año en 2016. Para ese momento, los flujos de inversión eran suficientes para cumplir las metas establecidas en la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono. Sin embargo, frente a los requerimientos de financiamiento del 0,36% del PIB/años estimados para 2015-2030, la brecha de financiamiento estaría ascendiendo al 0,27% del PIB/año. El marco de la Estrategia Financiera para el Cambio Climático en Colombia estimó que los flujos de inversión requeridos para mitigar el cambio climático crecerían desde el 0,07% del PIB/año hasta el 0,87% del PIB/año en el horizonte 2015-2030[110].

[109] Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC), diciembre de 2020.
[110] Econometría Consultores y la Alianza Clima y Desarrollo -CDKN (2016).

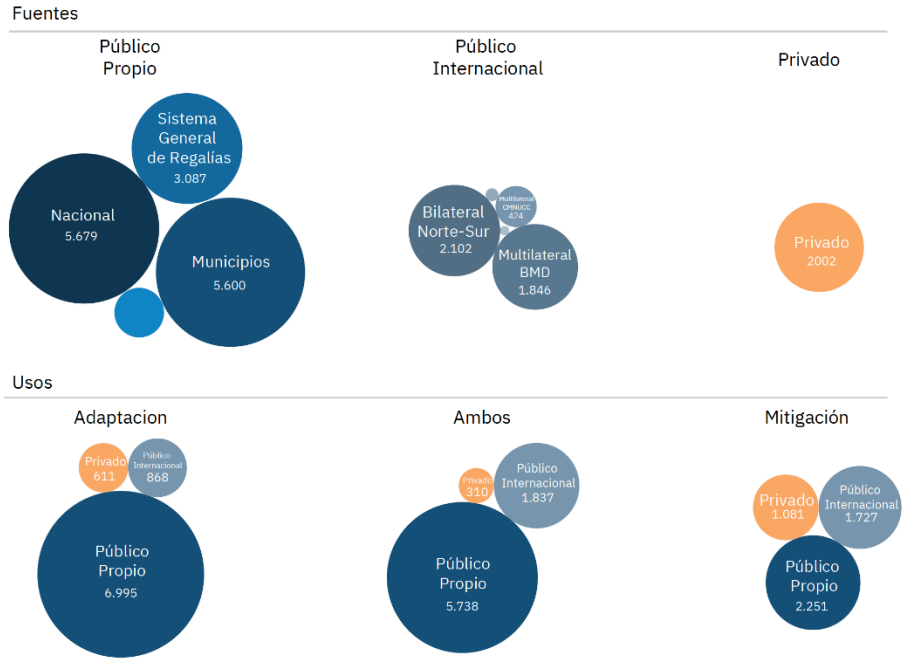
Gráfico 60. Inversión requerida para la mitigación climática (miles de millones de USD)



Fuente: Econometría consultores.

458. **La movilización de estos recursos en el país ha avanzado en los últimos años, aunque se requiere mayor dinamismo de las inversiones del sector privado**. El Departamento de Planeación Nacional por medio de la herramienta MRV reportó que en el período 2011-2020 se lograron allegar recursos equivalentes al 2,5% del PIB de 2016 (24% de avance con respecto a la meta a 2030). Sin embargo, la mayor fuente de financiamiento en el país sigue siendo los recursos públicos, contrario a las tendencias internacionales y lo que se busca en materia de financiamiento, donde el sector privado aporta la mayoría de los flujos financieros[111]. En efecto, alrededor del 70% de estos recursos fueron públicos locales y otro 21% fueron públicos internacionales (bilateral y multilateral). Por su parte, el sector privado ha jugado, hasta ahora, un rol minoritario en todo el esquema de financiamiento nacional, representando apenas el 9% del total de recursos.

Gráfico 61. Fuentes y usos del financiamiento climático (miles de millones de USD corrientes)

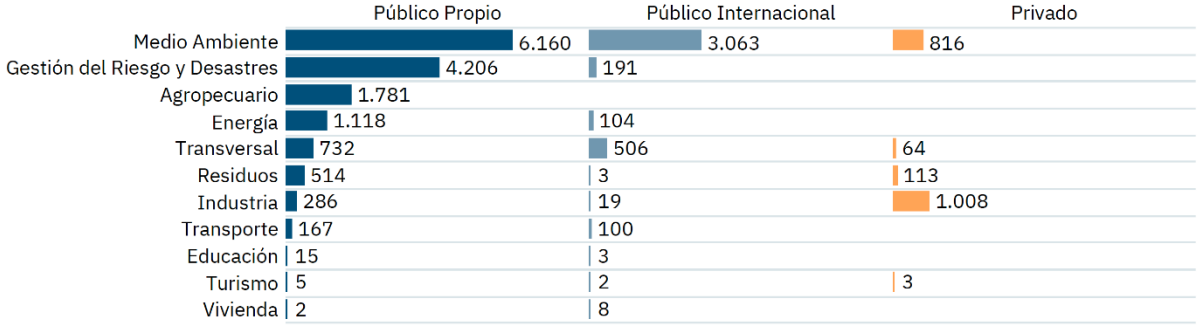


Fuente: Departamento de Planeación Nacional (DNP).

[111] ANDI (2020)

459. **A nivel sectorial, los recursos para el financiamiento climático han tenido distintas destinaciones dependiendo de su origen.** El financiamiento público entre 2011-2020 ha sido destinado en gran parte a acciones: i) medioambientales (recurso hídrico, biodiversidad y saneamiento de aguas); ii) de gestión del riesgo y desastres; iii) agropecuarias; y iv) energéticas (eficiencia energética, acceso a electricidad y producción minera e hidrocarburos). Por su parte, el sector privado ha financiado mayoritariamente proyectos medioambientales y de eficiencia industrial. Finalmente, los recursos públicos internacionales han apoyado principalmente iniciativas medioambientales y transversales (producción y consumo sostenible, ordenamiento territorial y fortalecimiento de capacidades para el desarrollo bajo en carbono).

Gráfico 62. Financiamiento del CC por sectores económicos (miles de millones de USD)



Fuente: Departamento de Planeación Nacional (DNP).

460. **La mayoría de los proyectos e iniciativas que se han adelantado en Colombia con recursos públicos y privados se han concentrado en unas pocas zonas del país**. Las acciones contra el cambio climático desarrolladas con recursos públicos y privados se han concentrado casi que en su totalidad en Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Santander, Atlántico, Bolívar y Bogotá. Por el contrario, territorios como Caquetá, Meta o Putumayo son grandes receptores de estos flujos de inversión públicos internacionales.

5.7. Financiamiento climático privado

461. **El financiamiento climático privado sigue siendo limitado en Colombia.** El principal instrumento para el financiamiento ha sido la emisión de bonos verdes, mayoritariamente, por parte del sistema financiero. La principal fuente y vehículo de financiamiento privado en el país ha sido el sistema financiero, dada: i) su capacidad de desarrollo, ejecución y gestión de proyectos; ii) su capacidad de apalancar mayores recursos; iii) su conocimiento técnico; y iv) su experticia para evaluar los riesgos y la sostenibilidad financiera de los proyectos. Además, la emisión de bonos verdes por parte de entidades financieras tiene más facilidades que la de empresas del sector real, ya que estas direccionan los recursos a través de sus diferentes líneas de crédito sin necesitar un proyecto específico con impacto ambiental.

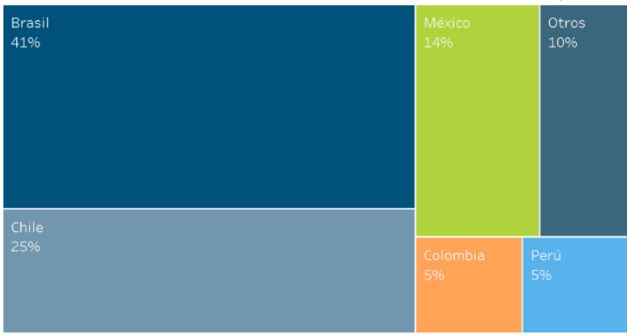
462. **Pese a los avances institucionales y normativos en el frente ambiental, el uso de bonos verdes en el sector privado es todavía incipiente en el país.** En Colombia están habilitados diferentes tipos de bonos verdes en el mercado[112]:

[112] Asobancaria (2018)..

463. **Bono Verde Estándar:** Genera una obligación de pago de deuda estándar con recurso al emisor (respaldado con los activos del emisor). Este instrumento es el que se emplea más frecuentemente en la emisión de bonos verdes.
464. **Bono Verde de Ingresos:** Genera una obligación de pago de deuda estándar sin recurso al emisor, donde la exposición crediticia del bono es el flujo de efectivo prometido de los flujos de ingresos, tasas, impuestos, que se espera recaudar.
465. **Bono Verde de Proyectos**: El uso de los recursos está direccionado a uno o varios proyectos, teniendo el inversor exposición directa al riesgo del proyecto, con o sin potencial de recurso al emisor.
466. **Bono Verde Titularizado:** Este instrumento está respaldado por uno o más proyectos verdes, incluyendo derivados como los Mortage-BackedSecurity, Asset-BackedSecurity, entre otros. La primera fuente de amortización son los flujos futuros de los activos del proyecto verde. Este tipo de bono es ampliamente usado en proyectos de eficiencia energética.

467. **Pese a la variedad de posibilidades, Colombia se encuentra rezagada frente a pares de la región** como Chile, México o Perú en este aspecto.

Gráfico 63. Emisión de bonos verdes en Latinoamérica (cifras a 2019)



Fuente: Casa de Bolsa

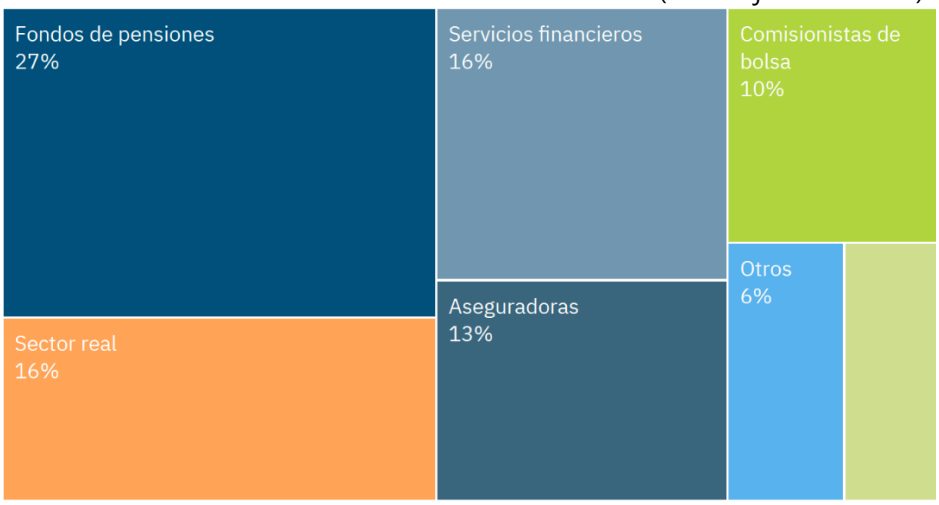
468. **En el último lustro se han emitido bonos verdes privados por 0,28% del PIB anual de 2020**. Entidades privadas como Bancolombia, Banco Davivienda, Banco de Bogotá, Bancoldex y Grupo ISA han emitido deuda verde en pesos colombianos por medio de la Bolsa de Valores de Colombia a plazos de entre 3 y 20 años, obteniendo muy buenos resultados, pues se encontró apetito del lado de la demanda con un 'bid to cover' de hasta 2,6 veces sobre los montos ofertados[113]. Allí se han conjugado las bondades del instrumento verde, con un costo de la deuda por debajo del costo de las emisiones tradicionales, y los beneficios reputacionales de invertir en este tipo de activos.

469. **Los bonos verdes no ofrecen un diferencial en su rendimiento frente a los bonos tradicionales,** según la Corporación Financiera Internacional (IFC, 2020)[1,] aunque en algunos períodos específicos sí han resultado más rentables, debido a su escasez en el mercado. En general, los bonos verdes están altamente relacionados con las tasas que ofrecen los bonos de referencia del emisor. Estas tasas dependen, a su vez, de la calificación crediticia del emisor. Según un estudio de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017)[1], el 76% de las emisiones de bonos en Latam contaban con grado de inversión otorgado por una calificadora de riesgo. Sin embargo, un 24% correspondía a bonos con grado especulativo, que otorgaban altos rendimientos comparados en línea con el mayor riesgo de estos instrumentos.

[113] Casa de Bolsa (2020)

470. **Algunos analistas internacionales señalan que la financiación vinculada a objetivos ambientales suele ser escasa en los mercados calificados como de "alto rendimiento".** Emitir un bono verde con estas condiciones puede llegar a tener costos asociados a su monitoreo y cumplimiento, lo que desincentiva el uso de los instrumentos. Ante este panorama, los analistas sugieren que los bonos Ambientales, Sociales y de Gobierno Corporativo (ASG) ofrecen una visión más integral para el inversionista, lo que sumado a la mayor flexibilidad en sus usos puede llevar a que los bonos de este tipo ofrezcan retornos más elevados. La base de inversionistas de los títulos verdes suele ser más diversificada de lo habitual. Allí es recurrente el interés por parte de Fundaciones, Congregaciones religiosas, Universidades, Cámaras de Comercio, Family Office, Fondos Extranjeros y Personas Naturales. En Colombia, los principales tenedores de estos bonos son, en su mayoría, inversionistas institucionales tales como AFPs, empresas de servicios financieros, Aseguradoras, Comisionistas de Bolsa y Fiduciarias, aunque hay alguna participación del sector real.

Gráfico 64. Emisión de bonos verdes en Latinoamérica (cifras a junio de 2020)



Fuente: Casa de Bolsa

471. **Son destacables los beneficios reputacionales e incremento de confianza del inversionista de estos instrumentos económicos al ofrecer transparencia en el uso de los recursos**. Las entidades privadas que invierten en estos instrumentos suelen informar con detalle la destinación y el impacto de estos recursos en sus reportes periódicos. En este sentido, las entidades privadas locales ya mencionadas han señalado destinar sus recursos principalmente a proyectos relacionados con energías renovables y eficientes (51,4% del total emitido), seguido del control de la polución y eficiencia en el uso de los recursos naturales (42,2%).

Proceso de certificación y emisión de bonos verdes en Colombia

472. **La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) expidió recientemente la Guía de Bonos Verdes en el contexto colombiano**, según lo impartido en la Circular Externa 028 de 2020 y en línea con lo establecido en la normativa internacional1. El proceso de emisión de bonos verdes debe seguir los lineamientos generales para la oferta pública de valores, lo que implica solicitar la inscripción de los bonos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) ante la SFC y ser objeto de una calificación de riesgo. Sin embargo, se deben aportar elementos adicionales para llevar a cabo la inscripción del bono, tales como informar acerca de:

473. **El uso de los fondos:** incluye la presentación de un sistema de clasificación o taxonomía sobre los cuales se van a identificar los proyectos y planes de inversión. Si bien en Colombia esta clasificación fue expedida recientemente, la normativa permite el uso de taxonomías internacionales.
474. **El proceso de selección y evaluación de los proyectos:** se entiende como la presentación de la información asociada a los objetivos de sostenibilidad ambiental que persigue la emisión, además de los criterios de elegibilidad o exclusión de los proyectos, las políticas y mecanismos para la identificación, evaluación y seguimiento de los riesgos sociales y ambientales de los proyectos, y la lista de proyectos preseleccionados (en caso de haberlo), junto con su información técnica, financiera y jurídica.
475. **La gestión de los fondos:** se describen las políticas de transparencia en el uso de los recursos obtenidos con el bono verde. Asimismo, se deben describir las condiciones para una eventual reasignación de recursos por parte del emisor y el uso que se le dará a los recursos no asignados a los proyectos.
476. **Los informes y la revelación de información:** se especifica la designación de uno o varios terceros independientes que lleven a cabo la evaluación del cumplimiento de los objetivos del bono verde. Igualmente, se debe indicar el mecanismo por el cual se va a comunicar al mercado la utilización de los fondos y la evaluación del impacto ambiental, según los objetivos establecidos.

477. **El mercado de valores colombiano reconoce el compromiso con el desarrollo sostenible del sector privado.** El reconocimiento IR (Investor Relationship) es otorgado a por la BVC a aquellos emisores que voluntariamente adopten canales de comunicación que faciliten el acceso a la información para la toma de decisiones de inversión por parte de los accionistas, inversionistas y demás grupos de interés. Actualmente, 32 emisores cuentan con este reconocimiento en el país y en base a los títulos valores de estos emisores se ha creado el Índice COLIR de la BVC. Nótese cómo este índice se asemeja al índice de Sostenibilidad Dow Jones (DJSI), en el cual participan 6 emisores colombianos, a saber: Bancolombia, Cementos Argos, Grupo Argos, Grupo Sura, Banco Davivienda y Grupo Nutresa.

5.8. Próximos pasos: oportunidades para mejorar la inversión climática

478. **La financiación mixta (blended finance) podría ser una modalidad con gran potencial para el desarrollo económico sostenible.** En Colombia, esta alternativa se ha desarrollado ampliamente en el frente de la infraestructura de transporte (particularmente aplicada al desarrollo de las vías de Cuarta Generación-4G). Sin embargo, muy poco se ha explotado esta modalidad con fines de sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), entidad financiera que tiene como objetivo gestionar la financiación para el desarrollo en el país, apenas cuenta con un proyecto de energía renovable no convencional con financiamiento aprobado en los Llanos orientales. Asimismo, el Green Climate Fund (GCF), el mayor fondo para el financiamiento climático en el mundo ha movilizado apenas 66.7 millones de dólares hacia el país, representados en 2 proyectos orientados al manejo sostenible forestal y del recurso hídrico. Por lo tanto, existe un sinnúmero de oportunidades todavía para el financiamiento de proyectos verdes.

479. **El fortalecimiento de la FDN debe ser una prioridad nacional.** Al igual que como se hizo con la venta de activos públicos como Isagen en 2016, la cual sirvió para capitalizar a la entidad y así poder apalancar mayor cantidad de recursos mediante la emisión de deuda, debería capitalizarse a la FDN con los recursos provenientes de potenciales enajenaciones activos públicos no estratégicos, como es el caso de la electrificadora ISA, Celsia, Ecopetrol y otros activos menores, en vez de destinarse a gasto corriente que se diluirá en las diferentes obligaciones fiscales del país.

480. **Uno de los mayores problemas para el financiamiento climático es la falta de idoneidad de proyectos elegibles.** Si bien se requiere ampliar rápidamente la oferta de proyectos invertibles desde el sector privado, debe considerarse que muchos de los proyectos no se estructuran adecuadamente, siendo poco rentables, riesgosos o no escalables. La estructuración de los proyectos ambientales debe considerarse entonces desde la óptica de la viabilidad financiera, para lo cual el sector financiero debe fungir como facilitador en la gestión de los proyectos. Pero también hay espacio para el uso de una gran variedad instrumentos de de-risking del lado público que servirían para incentivar la inversión privada en proyectos de este tipo[114].

481. **Se debe avanzar más rápidamente en la diversificación de instrumentos financieros para el cambio climático.** Si bien el instrumento por excelencia para el fondeo climático han resultado ser los bonos verdes, se debe avanzar más rápidamente en la reglamentación del sistema de comercio de emisiones (Sistema RE), así como en la creación de un Banco de Inversión Verde, aspectos en los que el país viene adelantando acciones. Pero también está la posibilidad de fortalecer las Alianzas Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura sostenible, introducir el Pago por Servicios Ambientales, adoptar modelos de Financiamiento basado en resultados o impulsar el Crowdfunding climático (véase el capítulo de *Sector Financiero Privado*).

482. **Colombia tiene el desafío de profundizar en el financiamiento climático a partir de una visión territorial y sectorial.** Aun cuando Colombia viene trabajando activamente, todavía hay una gran inequidad en el acceso a recursos de financiamiento ambiental y climático en el país a nivel departamental y sectorial. Se deben crear incentivos más robustos para que el sector privado diversifique su fondeo de proyectos en sectores económicos distintos a la industria, lo cual puede beneficiar otras regiones del país sin acceso a estos recursos.

5.9. ¿Qué mecanismos de financiamiento innovador pueden tener mayor impacto en el financiamiento climático?

483. A partir de la metodología desarrollada a través de la participación de Unicef en el Programa Conjunto INFF, se identificó una serie de instrumentos de financiamiento innovador que podrían acelerar el cierre de brechas de ODS en materia de niñez y género. El documento con los resultados en materia de niñez y género estará disponible en el 1er trimestre de 2023.

484. Ampliando la metodología planteada por Unicef, pero para el financiamiento climático, la presente sección detalla la propuesta de priorización de mecanismos de financiamiento innovador para acelerar el logro de metas relacionadas con las NDCs, los compromisos ambientales y en general el financiamiento de los ODS de planeta o temáticas verdes dentro de los 17 Objetivos.

485. **Teniendo en cuenta las necesidades de financiamiento con las que cuenta el país, es importante identificar todo el escenario de alternativas existentes.** Es por esto por lo que en el marco de generar estrategias para el financiamiento para el cumplimiento de los ODS planeta, el programa conjunto INFF ha adelantado un análisis sobre los diferentes mecanismos de financiamiento innovador a los que puede acceder el país, con el propósito de que este cuente con un escenario más amplio de oportunidades en el mercado financiero.

[114] OCDE (2021)

486. **Este esquema innovador de financiamiento ha surgido como un enfoque complementario para la generación de fuentes sostenibles de financiación para alcanzar los ODS** (OIT, 2022)**.** En este sentido, este análisis se enfocará en las posibilidades de implementar estas herramientas para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en materia ambiental y que de cierta manera se encuentran en línea con la esfera de planeta de los ODS. Este enfoque de financiamiento puede dividirse en los siguientes grupos:

Ilustración 17. Esquemas de financiamiento innovador



Fuente: adaptado del documento de financiamiento innovador de UNICEF

Esquema de Pago por Resultados

487. **El financiamiento basado en resultados corresponde a cualquier programa o intervención que otorga recompensas luego de la verificación de resultados logrados.** Estas recompensas pueden ser monetarias o no monetarias y pueden ser parciales o totales (Naciones Unidas, 2022). A continuación, se detallarán algunos de estos instrumentos que pueden ser utilizados para el cierre de brechas de los ODS de planeta por parte del Gobierno de Colombia.

Fondos de pago por resultados

488. **Este mecanismo funciona como un fondo de respaldo financiero que busca contribuir a las iniciativas de inversiones que tienen por objetivo tener impactos positivos en diferentes temáticas tanto sociales como ambientales.** En este esquema, se cuenta con un inversionista interesado con poner en ejecución un proyecto de impacto mientras un agente pagador respalda esta inversión con la condición de pagar siempre y cuando se cumpla con los objetivos especificados.

489. **La alineación de las prioridades entre inversionistas y pagadores puede generar impulso al cumplimiento de las metas.** Teniendo en cuenta el incentivo de contar con fuentes de financiamiento atadas a la efectividad de la implementación de los proyectos, este mecanismo permite generar resultados más eficientes en la ejecución de los recursos en relación con el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos por el país, cerrando así las brechas existentes en los ODS de planeta.

490. **Colombia lanzó recientemente su proyecto de pago por resultados para reducir la deforestación en departamentos.** Este proyecto fue lanzado en julio de 2022 y tiene como propósito contribuir con la reducción de la deforestación y degradación del bioma amazónico[115], mediante la financiación a través del Fondo Verde del Clima[116], en convenio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Con esta inversión de cerca de 28 millones de dólares se espera contribuir de manera significativa a la reducción de la emisión de Gases de Efecto Invernadero y a la detención del avance de la deforestación.

Pago por servicios ambientales

491. **Este mecanismo está diseñado para incentivar la conservación de del medio ambiente, como respuesta al cambio climático.** Este corresponde a un incentivo económico, en dinero o especie, que reconoce las acciones y las prácticas asociadas a la preservación y restauración de ecosistemas, que permiten minimizar conflictos en el uso del suelo y así favorecer el mantenimiento y la generación de servicios ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022). El pago de este incentivo se realiza en la medida en la que el beneficiario del incentivo se compromete y desarrolla acciones para mantener y recuperar las coberturas naturales existentes y establece usos del suelo de acuerdo con su vocación y aptitud.

492. **Lo fundamental con este tipo de herramientas consiste en que el pago sea el motivo por el cual se genera o mantiene el beneficio ambiental,** es decir, se debe considerar que en el caso de que no existiera este incentivo este beneficio no existiría (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

493. **Las fuentes de financiación para la implementación de este mecanismo pueden ser internacionales, nacionales, regionales o locales.** Estos recursos pueden ser destinados en los planes de desarrollo de los diferentes niveles de la administración pública. En este sentido, la legislación colombiana ha definido diversas fuentes del orden nacional para financiar estos proyectos, tales como: la tasa por utilización de aguas, Transferencia del sector eléctrico, la destinación del 1% de los recursos destinados a proyectos que requieran de licencia ambiental para su desarrollo, recursos habilitados del impuesto al carbono, y otros.

494. **Teniendo en cuenta las problemáticas de degradación ambiental que enfrenta Colombia, la implementación de este mecanismo complementa la gestión ambiental y el desarrollo rural.** Asimismo, el programa de pagos por servicios ambientales en Colombia posibilita que el acceso a recursos naturales y servicios ambientales no sea un detonante para conflictos sociales. Este esquema

[115] Bioma es el nombre que se le da a un grupo de ecosistemas que comparten características como el clima, la vegetación y la fauna. (WWF, 2022)
[116] Fondo financiero que tiene como propósito apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para limitar o reducir sus emisiones y ayudarlos a adaptarse a los efectos del cambio climático.

se puede relacionar un triple efecto asociado con la conservación de los ecosistemas, la generación de oportunidades de desarrollo local y la reducción de la pobreza.

Ilustración 18. Elementos del Esquema de Pago por Resultados en Colombia



Fuente: tomado del Programa Nacional de Pago por Servicios 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Bonos Forestales

495. **Los Bonos Forestales son un vehículo de pago por resultados que aprovecha los mercados de carbono para pagarle a un inversionista que invierte en proyectos por la captura de carbono como resultado de la conservación de los recursos naturales y restauración de los suelos.** Este mecanismo se utiliza como una estrategia para que las empresas que deben pagar impuesto al carbono por sus emisiones sustituyan esta contribución a través de la compra de bonos que financian proyectos dirigidos a reducir la deforestación, mediante los proyectos REDD+[117]. Esta inversión se ve fortalecida, a su vez, por recursos de fondos internacionales destinados a estas iniciativas.

496. **Es importante la transparencia en la implementación de este mecanismo.** Si bien, este pareciera un mecanismo eficiente para compensar las emisiones de carbono producto de la operación de diferentes empresas de la industria (que prefieren contribuir mediante la compra de estos bonos que a través del pago del impuesto), se han detectado casos en los cuales las estimaciones de compensación de emisiones mediante la protección de áreas forestales puede estar sobre estimada, razón por la cual la compensación de conservar bosques en relación con las emisiones que generan las empresas puede estar generando un menor impacto positivo que el que estimaba el proyecto. Por lo anterior, si bien esta puede ser una herramienta de financiamiento muy eficiente, es importante definir las métricas correctas para la valoración de los impactos ambientales tanto de la protección a los bosques como de la inversión en protección ambiental de los recursos provenientes del impuesto al carbono.

Contratos basados en desempeño

497. **Este mecanismo más que una fuente adicional de financiamiento está enfocada en la administración eficiente de los recursos con los que se cuenta.** En este modelo de gestión de

[117] La sigla REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation) hace referencia a la reducción de emisiones de GEI debidas a la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y aumento de las reservas de carbono y el manejo forestal sostenible. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022)

recursos la contratación de servicios que retribuye con base en los resultados provistos, es decir, en el momento de generar la contratación se definen una serie de condiciones que deben ser cumplidas a la hora de entregar resultados por parte del contratista, una vez que estos resultados tengan el impacto esperado se realizará el pago en los términos pactados.

498. **Al respecto se tiene evidencia del posible uso de este mecanismo en el cumplimiento del ODS 6.** El Banco Mundial apoyó la estructuración de contratos basados en el desempeño para mejorar la prestación del servicio de agua en Colón, Panamá. Este proyecto está enmarcado por el Proyecto de **Mejoramiento del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en la Zona Metropolitana**, que fue una respuesta a los problemas de capacidad del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y en Colón se enfocó en los desafíos operacionales. El equipo del Banco ayudó en una asistencia técnica para la infraestructura con el fin de ayudarle a IDAAN en la implementación de contratos por desempeño. El contratista de este contrato quedó con un pago fijo de 70% y uno variable del 30% restante con el cumplimiento de indicadores en metas clave. Esto además fue supervisado por una empresa internacional que dio la verificación de cumplimiento

Transferencias basadas en resultados

499. **Al igual que los contratos basados en desempeño, este mecanismo funciona a través de la asignación eficiente de recursos.** Este esquema basado en a administración de recursos de acuerdo con sus resultados tiene como propósito hacer el giro efectivo de recursos de acuerdo con la capacidad que muestre el receptor para dar resultados conforme a las especificaciones que se definan en el momento de establecer el derecho a la transferencia. Al respecto, la entidad que realiza el giro de recursos definirás las condiciones sobre las cuales establecerá el giro.

500. **En Colombia no se cuenta con un esquema que se le asemeje, sin embargo, hay un espacio considerable para generar mayor eficiencia en la ejecución del gasto y por esta vía generar mejores resultados con la ejecución de estos recursos**. Colombia cuenta con un alto nivel de inflexibilidad en la asignación de recursos (se estima que esta inflexibilidad sea de cerca del 90%) como consecuencia de la determinación de estos por norma legislativa, tal es el caso de las transferencias que se ejecutan a través del PGN. En este sentido, y con el propósito de mejorar la eficiencia del gasto en Colombia, sería interesante identificar aquellas transferencias que podrían ser reformadas con el propósito de identificar si la asignación de recursos está siendo efectiva o no, lo cual permitirá contar con información para una toma de decisiones más eficientes que generará: i) presiones para que los beneficiarios de dichas transferencias se esmeren por generar mejores resultados y así no ver pérdidas en la asignación de recursos y ii) una mejor asignación de recursos que pueden generar un mayor impacto en el cierre de brechas.

Préstamos basados en resultados

501. **Dentro de este mecanismo existen diferentes formas de estructurar este tipo de préstamos dependiendo de los actores involucrados.** Este tipo de préstamos se pueden estructurar esperando resultados en términos financieros o de impacto bien sea social o ambiental. Este tipo de instrumentos vinculan la financiación con resultados o efectos medibles y previamente acordados. Al respecto, es probable que el desembolso de cada tramo de financiación se vincule al cumplimiento de objetivos preestablecidos, lo cual brinda al prestatario un incentivo para cumplir los objetivos (Polastri & Savastano, 2020).

502. **El uso de estos instrumentos ha tendido a crecer en los últimos años por parte de los cooperantes internacionales.** Teniendo en cuenta el objetivo de algunos de estos cooperantes enfocados en la mejora de las condiciones de vida de la sociedad o el cuidado del medio ambiente, este es un instrumento que puede generar que el país se vuelva más atractivo para la financiación mediante un mejor desempeño en el cierre de brechas efectivo.

503. **A través de la implementación de estos instrumentos, los prestamistas aseguran que sus recursos sean utilizados de la forma esperada.** Al definir las condiciones del préstamo con base en el desempeño del uso de estos, los prestamistas que tienen como propósito tener un impacto más allá de lo financiero aseguran en cierta medida que este tipo de financiamiento sea más eficiente. En línea con esto, Colombia tiene una gran oportunidad de acceder a este tipo de préstamos con el propósito de cerrar las brechas ambientales, así como dar cumplimiento a los compromisos ambientales que ha suscrito.

Instrumentos Clásicos Temáticos

504. **Estos instrumentos pueden definirse como un reconocimiento de deuda que emite un prestatario a cambio de recibir una financiación y que, a cambio, es entregado al prestamista que facilita los recursos** (BBVA, 2016)**.** Ahora bien, con la creciente necesidad de contar con recursos financieros que permitan alcanzar un desarrollo sostenible, este tipo de instrumentos han ido evolucionando para atender las necesidades del prestatario, tal es el caso de los instrumentos temáticos que propenden por el financiamiento de objetivos específicos tal como se mostrará a continuación.

Bonos temáticos

505. **Corresponden a instrumentos financieros de renta fija emitidos con el objetivo de abordar el cambio climático o facilitar soluciones ambientales y sociales.** Este tipo de bonos velan por el financiamiento de proyectos que persiguen impulsar el desarrollo sostenible. Al respecto se han identificado tres tipos de estos bonos: i) Bonos verdes; ii) Bonos sociales; y iii) Bonos sostenibles. A continuación, la definición de cada una de estas categorías (Bolsa Mexicana de Valores, 2020).
    - **Bonos verdes:** Este tipo de instrumentos son colocados con el propósito de captar recursos que sean utilizados para reducir la huella de carbono, esto a través de transporte limpio, energías renovables, conservación de ecosistemas, y más iniciativas para combatir el cambio climático.
    - **Bonos sociales:** Estas colocaciones buscan apoyar a las poblaciones menos favorecidas mediante el acceso a infraestructura básica, vivienda asequible, inclusión financiera y social, e igualdad de género.
    - **Bonos sostenibles:** Estos bonos se tratan de una intersección entre los dos anteriores, por lo que se enfoca en atacar la desigualdad a través de proyectos ecológicos.

506. **En este tipo de instrumentos Colombia ha ido adquiriendo experiencia y fortaleciendo los mecanismos para acceder a estos.** El mercado financiero de Colombia ya ha tenido experiencia relacionada con estos instrumentos, pues tanto emisores privados como el Gobierno han accedido a recursos a través de este tipo de bonos. En relación con las emisiones soberanas, Colombia ya ha colocado en el mercado 3 bonos verdes, los cuales han tenido una gran acogida por parte del mercado captando a la fecha un monto cercano a los $2 billones de pesos. Finalmente, el gobierno ha ido fortaleciendo su esquema de emisión, tal como se señaló anteriormente, mediante la emisión de un Marco de Referencia para la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles soberanos.

Líneas Especiales de Descuento.

507. **Este mecanismo corresponde a instrumentos financieros de renta fija emitidos con el objetivo de darle liquidez al mercado financiero a través de la proveeduría de fondos a organizaciones de primer piso para que éstos generan sus líneas de crédito y productos financieros.** A través de este mecanismo, las instituciones de primer piso podrán contar con recursos destinados al público general que busquen financiera proyectos con temáticas específicas, de manera que a través de estos puedan acceder a mejores condiciones en el mercado financiero a la vez que tienen impactos positivos en el cierre de brechas.

508. **Al respecto, Colombia cuenta con mecanismos enfocados en procesos Agrícolas, sin embargo, podría ampliar su portafolio con el propósito mitigar el impacto del cambio climático a través de proyectos con enfoque ambientalmente sostenible.** En la actualidad Colombia cuenta con líneas de redescuento a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, a través de subsidios a la tasa de interés a los beneficiarios busca fortalecer la actividad agrícola en el país. Estos recursos son girados por el Gobierno a FINAGRO a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Trade Finance Fund

509. **Este tipo de mecanismo corresponde a un vehículo estandarizado de préstamos para capital de trabajo que tiene como garantía los contratos de venta de largo plazo de los proyectos productivos agropecuarios, bioeconomía, agrícolas y forestales.** Mediante este mecanismo se busca incentivar los proyectos productivos que además de generar un beneficio financiero generen impacto positivo en el cierre de brechas, teniendo como garantía los contratos de venta de los productos generados por estos, los cuales, a su vez, deberán tener un impacto positivo en relación con el desarrollo sostenible.

510. **Al respecto, el sector privado de Colombia cuenta con iniciativas como las de Alquería que mediante sus proyectos productivos apoyan a productores de leche.** Este mecanismo busca financiar a los productores a largo plazo garantizándoles la compra de su producción, lo cual le permite garantizarles a pequeños productores la sostenibilidad financiera de sus proyectos. En línea con esto, sería importante generar incentivos que permitan que se puedan financiar proyectos productivos que buscan mantener la sostenibilidad ambiental, pero que tal vez tengan inconvenientes a la hora de contar con financiamiento.

Inversión Directa en Capital

511. **Este mecanismo corresponde a la Inversión directa en capital se refiere a aquella que afecta directamente el patrimonio de una empresa y su composición accionaria.** El propósito de este mecanismo es, además de contar con participación accionaria, permitirles a las empresas contar con liquidez para su operación y funcionamiento, lo cual generará que el accionista cuente con dividendos y comparta el riesgo con demás accionistas.

512. **En relación con el cumplimiento de los ODS de planeta, este mecanismo permitirá fortalecer las iniciativas empresariales asociadas con la conservación del medio ambiente.** Al respecto, este mecanismo permitirá que las empresas que impactan el cierre de brechas relacionadas con los compromisos ambientales y las metas de los ODS de la esfera de planeta cuenten con el soporte financiero que les permita operar. En este sentido, será importante que el gobierno implemente estrategias, a través de sus entidades, que incentiven la inversión en este tipo de compañías.

Deuda Mezzanine

513. **Al igual que el instrumento anterior, este corresponde a un mecanismo que en primera instancia les permite a las compañías contar con liquidez para su operación.** Este instrumento financiero opera como una inversión donde se pacta un periodo de devolución y unos intereses a pagar por el prestador con la opción del acreedor de convertir parte del saldo en acciones si se cumplen ciertas metas.

514. **Este instrumento permite que las empresas no pierdan liquidez a la vez que atienden sus compromisos de endeudamiento.** Con este mecanismo las empresas atienden sus compromisos de endeudamiento sin tener que afectar su liquidez, así mismo, deberá permitirle al acreedor una ventaja para obtener participación accionaria. Este tipo de instrumentos ya han sido utilizados en algunas economías para apoyar financieramente a compañías que tienen impacto social o ambiental.

515. **En Colombia se puede incentivar la creación de fondos que apoyen este tipo de compañías.** Teniendo en cuenta los riesgos y las necesidades de financiamiento y algunas veces las limitaciones de acceso a los mercados financieros que pueden presentar este tipo de compañías, que tienen por objetivo tener impacto positivo en el desarrollo sostenible, este mecanismo puede incentivar la creación y operación de este tipo de empresas que, desde el sector privado, impactan positivamente en el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos por Colombia.

Deuda Convertible

516. **Este instrumento corresponde a una inversión en la cual se pactan unos intereses y condiciones de conversión del capital en acciones después de un determinado tiempo.** Este instrumento funciona de manera similar al anterior, en cuanto les permite a las empresas contar con financiamiento para atender su endeudamiento, sin embargo, a diferencia del mecanismo anterior, en este se puede pagar el préstamo con participación accionaria en la compañía.

517. **Este instrumento permite que las empresas no pierdan liquidez a la vez que atienden sus compromisos de endeudamiento.** Con este mecanismo las empresas atienden sus compromisos de endeudamiento sin tener que afectar su liquidez, así mismo, al pactar participación accionaria como pago, los nuevos accionistas asumen parte del riesgo de la compañía. Finalmente, este tipo de instrumento incentiva a la compañía a cumplir ciertos compromisos pactados en el momento de la creación de este, pues en caso de no cumplir los objetivos, los cuales pueden estar vinculados a la sostenibilidad ambiental y acción contra el cambio climático, deberá afectar su capital para pagar la deuda, la cual puede incluso ser más costosa por la tasa de interés que se deberá pagar y que podrá estar vinculada con el alto riesgo que puede ser invertir en este tipo de emprendimientos.

Capital de Primera Pérdida

518. **Este es un mecanismo de financiamiento usualmente patrocinado por actores filantrópicos.** Este es un instrumento en el cual un inversionista con capital concesional[118] pone un dinero que tiene menos prioridad que otro tipo de capital de un inversionista comercial y donde este sirve de garantía por si el proyecto no llega a las rentabilidades esperadas.

[118] El capital concesional corresponde a recursos financieros provistos por actores filantrópicos o públicos a tasas de mercado más bajas en términos del costo del capital o en una capa de protección adicional para los inversionistas privados. Este capital puede tomar diferentes formas incluyendo garantías,

519. **Este instrumento mezcla recursos tanto de acreedores tradicionales como de inversionistas con capital de primera pérdida.** El objetivo de este instrumento es incentivar la participación de actores privados tradicionales en proyectos de alto riesgo o de menor retorno en las fases iniciales de operación. En este sentido, con el apoyo de este capital de primera pérdida, el cual corresponde a recursos que están dispuestos a tener un menor retorno, facilite el acceso al mercado financiero a estos proyectos de inversión que pueden ser poco atractivos para el mercado tradicional.

520. **En este escenario, tanto los recursos públicos como los de cooperación internacional pueden tener mayor impacto.** Teniendo en cuenta que las necesidades de recursos para cerrar algunas brechas del desarrollo sostenible son amplias y que a su vez estos pueden ser proyectos que no generen grandes rendimientos financieros, la vinculación de recursos públicos o de cooperación (que en principio no están en el mercado financiero por la búsqueda de altos rendimientos) puede utilizarse como garantía para que los inversionistas privados tengan una motivación para invertir en estos proyectos, mediante el aseguramiento de tasas de rendimiento atractivas. Esto puede impulsar el cierre de brechas y el cumplimiento de compromisos adquiridos por el país mediante el apoyo a emprendimientos e incluso mediante fortalecimiento a la inversión pública.

Créditos Especiales

521. **Corresponden a préstamos atados a condiciones específicas y con tasas de interés preferenciales o con condiciones diferenciadas.** Este tipo de créditos se diseñan usualmente teniendo un público objetivo definido según tamaño, sector o alguna característica principal. Estos créditos tienden a ser emitidos por bancos tanto privados como de desarrollo que tienen un claro objetivo de fomentar el desarrollo sostenible.

522. **Este tipo de mecanismo tiende a contar con características especiales que permiten impulsar el desarrollo sostenible.** En este sentido, no es estrictamente necesario que solo nuevos emprendimientos o empresas orientadas exclusivamente al desarrollo sostenible sean quienes accedan a estos créditos, ya que a estos también pueden acceder empresas tradicionales que incluyen en sus metas apuntarle al cumplimiento de metas asociadas con el desarrollo sostenible.

523. **Lo anterior puede impulsar la creación de líneas productivas o áreas de trabajo orientadas al desarrollo sostenible.** Mediante el acceso a recursos de financiamiento que pueden tener menores costos que los créditos tradicionales que existen en el mercado financiero, las empresas cuentan con un incentivo importante a la hora de querer modernizar sus líneas de producción o de trabajo, incluyendo en estas el desarrollo sostenible.

Crowdfunding

524. **Este corresponde a un instrumento en donde varias personas jurídicas o naturales participan aportando una fracción de lo requerido por un proyecto.** El objetivo de este mecanismo es que, a través de aportes de diferentes actores, se logre completar la necesidad total de financiamiento de los proyectos y que estos inversionistas queden a futuro con un derecho a los flujos proporcionales a su aporte.

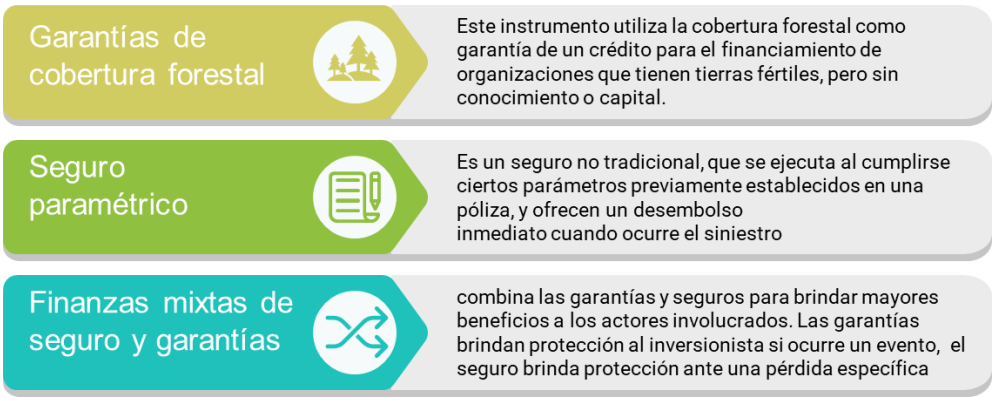
525. **Este mecanismo permite contar con recursos sin necesidad de que el esfuerzo financiero venga de un solo gran inversionista.** Esto hace que esta estrategia de financiamiento sea atractiva en el sentido en que, al poder ser financiado por aportes relativamente pequeños, el riesgo que asume el inversionista también es bajo. Sin embargo, puede existir el riesgo de que el proyecto no sea lo

suficientemente atractivo como para completar el monto necesario para implementar el proyecto e iniciar su operación.

Instrumentos de Reducción de Riesgos

526. **Este tipo de instrumentos están diseñados con el propósito de mitigar los riesgos que pueden poner en riesgo la operación de los proyectos.** En este sentido, estos instrumentos no tienen como objetivo la consecución de recursos adicionales para el financiamiento, sino que buscan darles herramientas a los tenedores de deuda para que su operación no se ponga en riesgo por posibles externalidades asociadas con el mercado.

Ilustración 19. Instrumentos de Reducción de riesgos



Fuente: elaboración propia a partir de información del reporte de financiamiento innovador elaborado por UNICEF

527. **Este tipo de instrumento si bien no aumentan el flujo de recursos de financiamiento, generan condiciones estables para invertir en proyectos que permitan el cierre de brechas.** Este tipo de instrumentos tiene como propósito generar garantías a la inversión en proyectos, que en el caso de este análisis deberán estar orientadas a proyectos asociados con el desarrollo sostenible. Al respecto, será importante que se incentiven mecanismos que garanticen la operación de empresas o proyectos que tengan como misión o como efecto colateral la protección del medio ambiente y la acción contra el cambio climático.

Otros Instrumentos de Finanzas Mixtas

528. **Dentro de este conjunto de instrumentos se encuentran mecanismos que buscan incentivar la movilización de recursos a iniciativas sostenibles.** En este sentido, en este conjunto de instrumentos se encuentran una serie de mecanismos que propenden por la movilización de recursos hacia iniciativas de desarrollo sostenible que, a su vez, pueden ser de gran utilidad para promover la acción contra el cambio climático y la conservación del medio ambiente.

Canje de Deuda por Naturaleza

529. **El canje de deuda es un mecanismo a través del cual se hace un cambio de los términos de la deuda principal bien sea porque un tercero interviene o porque se acude a otros mecanismos para el saneamiento de la ya existente.** En este caso, el mecanismo funciona como una transacción voluntaria donde el acreedor reduce la deuda de un país en desarrollo a cambio de que el deudor se comprometa a la conservación ambiental y acción contra el cambio climático.

530. **El cambio de deuda por cuidado de la naturaleza o por acción contra el cambio climático pueden permitir una reformulación de la deuda.** A través de este, los países pueden reformular su endeudamiento a una tasa de interés más baja o con un mayor plazo de vencimiento, asignando los beneficios de un menor costo de esta a proyectos medioambientales o de conservación.

531. **Si bien este tipo de mecanismos impulsan la sostenibilidad en países en desarrollo, están altamente asociados con casos de default de deuda.** Esto genera que el mecanismo no sea muy atractivo para los inversionistas, pues las condiciones de cumplimiento del país que recurre a este no sean las óptimas. Sin embargo, dada la óptica de este instrumento hacia la sostenibilidad ambiental principalmente, sería muy importante generar reformas que permitan recurrir a este instrumento para impulsar el desarrollo y no solamente con el propósito de no incumplir con los compromisos crediticios.

Inversiones de Impacto Localizada

532. **Este tipo de inversiones tienen como propósito generar un despliegue de capital con intensión de generar tanto rendimientos financieros como ambientales.** Este enfoque tiene como propósito ser un modelo colaborativo que se enfoca en el desarrollo de una región específica, con un enfoque interrelacionado y general más que focal a una problemática específica.

533. **En este tipo de mecanismos participan inversionistas, filántropos y gobiernos que buscan financiar las necesidades de una comunidad.** A su vez, las comunidades que se benefician con este instrumento buscan resolver diferentes problemas interconectados, que pueden generar un impacto social y/o medioambiental y que, por esta vía, al ser proyectos que no tienden a ser atractivos financieramente no tienen gran acogida en el mercado financiero tradicional.

Finanzas Mixtas para Fondeo de Preparación

534. **A través de este mecanismo se busca cubrir los costos iniciales de un proyecto.** Esto con el propósito impulsar la rentabilidad de estas inversiones, permitiendo así que sea atractivo para para inversionistas comerciales. Esto además de poner a disposición los recursos financieros, también involucra la asistencia técnica para estructurar proyectos rentables y atractivos para los inversionistas.

535. **Este instrumento permitirá fortalecer las capacidades de estructuración de proyectos ambientales.** Dentro de los hallazgos de este programa, se ha encontrado que parte de la falta de recursos orientados a la sostenibilidad ambiental se asocian a la falta de capacidad técnica para diseñar este tipo de proyectos, por lo cual, este tipo de mecanismos facilitarían la ampliación del conjunto de proyectos, tanto en el sector público como privado, que permitirán el cierre de brechas en los ODS de planeta.

Finanzas Mixtas para Capital Concesional.

536. **Este mecanismo corresponde a deuda o capital en condiciones concesionarias.** A través de este instrumento se busca brindar términos de tasas favorables en relación con los precios del mercado; al ser un capital de desarrollo que no tiene riesgo-rendimiento de mercado.

537. **En este mecanismo se mezclan los recursos financieros tanto de la banca comercial como de inversionistas que podrían considerarse en cierta medida filantrópicos.** En este sentido, este tipo de mecanismo busca favorecer los proyectos productivos que además de los recursos de la banca comercial podrían necesitar recursos de otras fuentes un poco más flexibles y a menor costo que el del mercado tradicional. Lo cual permitiría fortalecer la consecución de recursos y los costos de operación

y funcionamiento de proyectos que al buscar cerrar brechas de los ODS de planeta puedan no ser del todo atractivos en el mercado financiero tradicional en relación con los rendimientos financieros.

Recuadro 1. Utilización de instrumentos desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP

A continuación, se relaciona una tabla que permite asociar los instrumentos que son de uso de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

Instrumento	Manejo del instrumento desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
Fondos de Pago por Resultados	No se ha utilizado desde la Dirección de Crédito Público, la experiencia en Colombia ha sido manejada desde el Departamento de Prosperidad Social DPS
Pago por servicios ambientales	No se ha utilizado desde la Dirección Crédito Público, la experiencia en Colombia ha sido manejada desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Bonos Forestales	No se ha utilizado desde la Dirección de Crédito Público
Contratos basados en desempeño	
Transferencias basadas en resultados	
Préstamos basados en resultados	
Bonos temáticos	Si se han utilizado o para el financiamiento de temáticas ambientales a través de la emisión de bonos verdes soberanos
Líneas especiales de descuento	Estas líneas se manejan a través de los ministerios sectoriales. Desde Hacienda se reconoce el giro de estos recursos a Findeter
Trade Finance Fund	No se ha utilizado desde la Dirección de Crédito Público
Inversión Directa en Capital	
Deuda Mezzanine	
Deuda Convertible	
Capital de primera pérdida	
Créditos Especiales	
Crowfunding	
Canje de Deuda por Naturaleza	Se realizó un canje de deuda por naturaleza en el país en el año 2004 por US$10 millones
Inversiones de Impacto Localizada	No se ha utilizado desde la Dirección de Crédito Público
Finanzas Mixtas para Fondeo de Preparación	
Finanzas Mixtas para Capital concesional	

5.9. Priorización de instrumentos de financiamiento innovador para ODS de planeta

538. **Partiendo de la metodología diseñada por AMPLO para Unicef se priorizaron instrumentos para las metas ODS de planeta.** En el marco de la consultoría para UNICEF, la firma de consultoría AMPLO diseñó una metodología que permite priorizar los instrumentos financieros innovadores que impulsarían el financiamiento hacia las metas ODS de la esfera de Planeta priorizadas por el programa conjunto INFF.

539. **Para la priorización de instrumentos innovadores desde el marco de las brechas financieras observadas se tomó como base el resultado arrojado por la metodología IPP.** Para esto, partimos identificando los indicadores de los ODS 6,12,13,14 y15 que se analizaron en esta metodología. Una

vez contando con esta información, se procedió a identificar los indicadores que tardarían más tiempo en alcanzar su meta correspondiente y los que menor desempeño tuvieron en relación con los demás indicadores del objetivo. En este sentido, se lograron identificar 7 metas ODS que cuentan con un menor nivel de desempeño que las demás y que, por esta vía, podrían apoyarse en instrumentos financieros innovadores para impulsar su desempeño.

Tabla 26. Metas ODS esfera de Planeta priorizadas

METAS PRIORIZADAS				
ODS	**Indicador**	**Meta**	**Descripción meta**	**Años de Convergencia**
6	Acceso a agua potable (suelo rural)	6.1	De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos	22
6	Acceso a agua potable (suelo urbano)			24
6	Porcentaje de puntos de monitoreo con categoría buena o aceptable en el índice de calidad de agua	6.3	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial	23
12	Residuos peligrosos aprovechados y tratados	12.4	De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente	24
12	Porcentaje de equipos y desechos de policlorobifenilos eliminados			22
13	Tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes	13.1	Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países	1.25
14	Miles de hectáreas de áreas marinas protegidas	14.5	De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible	0.75
15	Porcentaje de la superficie cubierta por bosque natural en el área continental e insular de San Andrés y providencia	15.1	De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	22
15	Proporción de especies críticamente amenazadas	15.5	Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción	24

540. **Una vez identificadas las metas priorizadas, se procede a priorizar los instrumentos innovadores de financiamiento.** En este sentido, se procede a implementar la metodología definida por la firma consultora AMPLO (AMPLO, 2022), la cual parte de dos principios para la priorización: Factibilidad e Impacto.

- **Factibilidad:** Corresponde a la probabilidad o posibilidad que tienen estos instrumentos para ser utilizados en el cierre de brechas de los ODS priorizados
- **Impacto:** Corresponde a la posibilidad de movilización de recursos hacia los ODS priorizados.

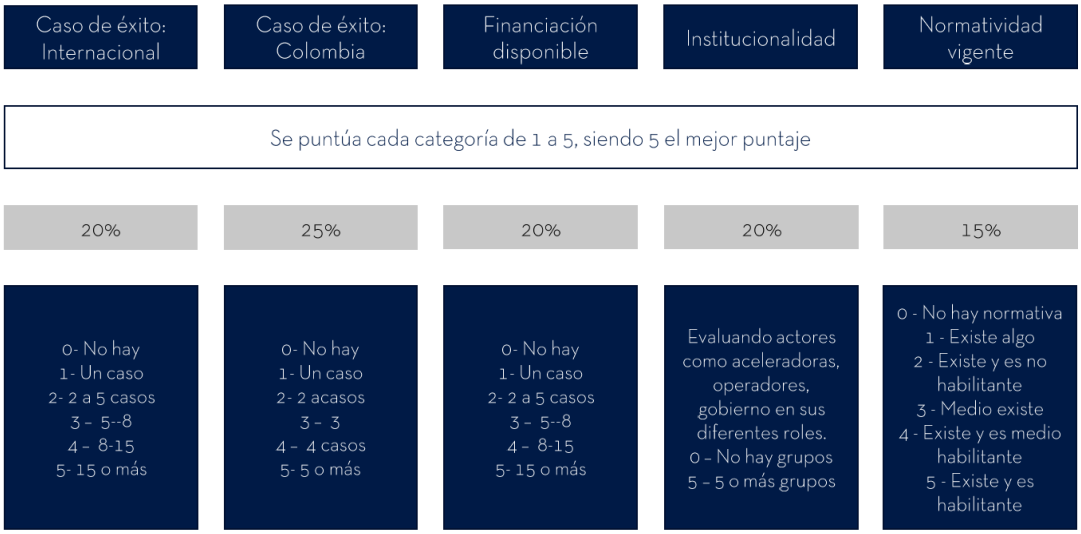
541. **En este sentido, cada principio cuenta con una serie de aspectos que permiten la evaluación de cada instrumento.** Para cada una de las dimensiones señaladas anteriormente, se consideraron 5 criterios que se califican de 1 a 5 y que cuentan con una ponderación específica que permite asignar

un puntaje tanto a la factibilidad como al impacto de cada instrumento. Los criterios para cada principio son los siguientes:

FACTIBILIDAD:

- **Casos de Éxito (internacional):** se evalúan ejemplos de la utilización del instrumento con el fin de ver ejemplos de su funcionalidad y habilitación del entorno para la respectiva implementación
- **Casis de Éxito (Colombia):** Se evalúan ejemplos de aplicación en Colombia con el propósito de identificar si el país cuenta con experiencia en la implementación del instrumento
- **Financiación disponible:** Se consideran los financiadores que puedan llegar a utilizar estos instrumentos con el propósito de identificar que estos instrumentos puedan movilizar recursos necesarios y que existan actores interesados en su implementación
- **Institucionalidad:** Se valora la presencia de diferentes actores alrededor del instrumento y que exista un conocimiento generalizado del mismo
- **Normativa vigente:** Se considera el marco legal habilitante que promueva o permita el uso de estas herramientas.

Ilustración 20. Puntaje criterios de factibilidad

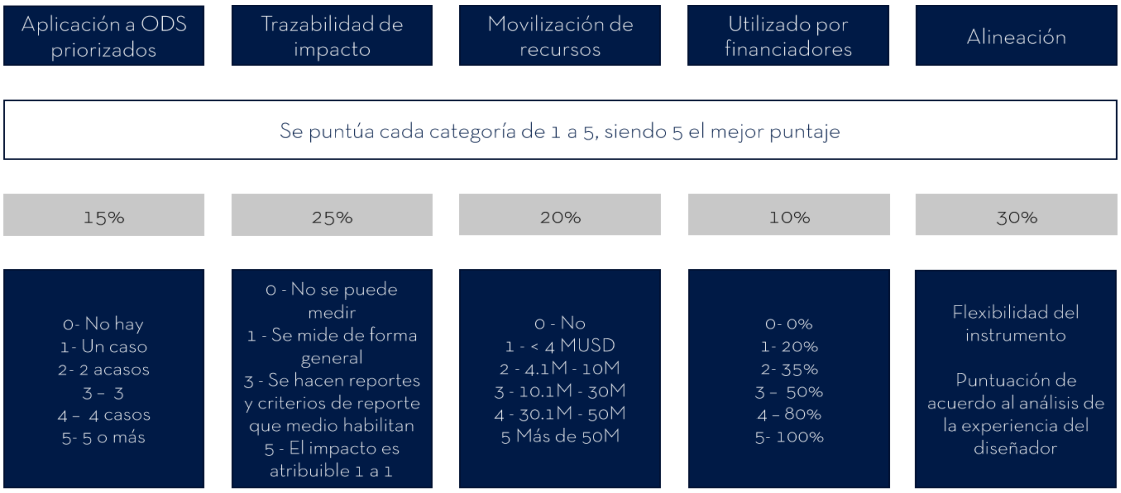


Fuente: AMPLO para Unicef-INFF.

IMPACTO:

- **Aplicación para los ODS priorizados:** Se consideran casos en donde el instrumento se ha utilizado para financiar los ODS priorizados.
- **Trazabilidad de impacto:** Se considera la posibilidad de la medición directa del impacto del instrumento en el cierre de brechas.
- **Movilización de recursos:** Se consideran unos rangos de recursos que podrían llegar a ser movilizados por el instrumento
- **Utilización por financiadores:** Se considera la posibilidad de que los financiadores direccionen los recursos a estos ODS
- **Alineación futura con ODS Priorizados:** Se evalúa la posibilidad de utilización de este instrumento para ODS diferentes a los utilizados inicialmente.

Ilustración 21. Calificación criterios de impacto



Fuente: Firma Consultora AMPLO

542. **Con base en las metas prioritarias y los criterios señalados anteriormente, se procedió a analizar los instrumentos financieros para el cierre de brechas en los ODS de Planeta.** Teniendo en cuenta los criterios definidos anteriormente, se realizó el análisis de factibilidad e impacto para los 19 instrumentos de financiamiento innovador contenidos en este documento en línea con las necesidades para atender el cierre de brechas en las 7 metas priorizadas y mencionadas anteriormente.

Ilustración 22. Priorización Instrumentos de financiamiento innovadores

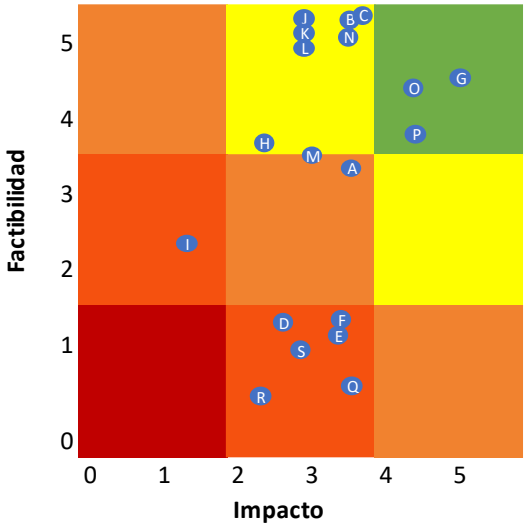


Tabla 27. Relación de instrumentos

Identificación	Instrumento
A	Fondos de Pago por Resultados
B	Pago por servicios ambientales
C	Bonos Forestales
D	Contratos basados en desempeño
E	Transferencias basadas en resultados
F	Préstamos basados en resultados
G	Bonos temáticos
H	Líneas especiales de descuento
I	Trade Finance Fund
J	Inversión Directa en Capital
K	Deuda Mezzanine
L	Deuda Convertible
M	Capital de primera pérdida
N	Créditos Especiales
O	Crowfunding
P	Canje de Deuda por Naturaleza
Q	Inversiones de Impacto Localizada
R	Finanzas Mixtas para Fondeo de Preparación
S	Finanzas Mixtas para Capital concesional

543. **Una vez realizado el análisis, se identificaron los instrumentos con mayor potencial para el cierre de brechas en las metas priorizadas.** La implementación de esta metodología permitió identificar que los instrumentos con mayor potencial (de la muestra) para el cierre de brechas son:

- **Pagos por servicios ambientales**
- **Bonos Forestales**
- **Bonos temáticos**
- **Inversión Directa en Capital**
- **Deuda Mezzanine**
- **Deuda Convertible**
- **Créditos Especiales**
- **Crowfunding**
- **Canje de Deuda por Naturaleza**

Conclusiones sobre el uso de financiamiento innovador para temáticas climáticas, de naturaleza, o en términos de las NDCs y ODS.

544. **Existe una gran variedad de mecanismos para fortalecer el financiamiento del desarrollo ambientalmente sostenible.** Este análisis permitió identificar que se cuenta con un gran conjunto de herramientas financieras que pueden permitir tanto al sector público como privado contar con mecanismos para conseguir recursos para el fondeo de proyectos que pueden impactar de manera positiva el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos por el país.

545. **Estas herramientas no solo están diseñadas para la consecución de recursos, sino que también hay algunas que les dan estabilidad a los proyectos.** Teniendo en cuenta que muchas veces estos proyectos pueden tener grandes riesgos asociados al mercado y a la economía, varias de estas herramientas están diseñadas para permitirles contar con mayor sostenibilidad financiera y mitigar el riesgo de operación.

546. **El financiamiento mixto es una herramienta que vale la pena explorar y explotar.** Al respecto, se ha identificado que este tipo de proyectos (dados los riesgos que pueden presentar y los niveles de rentabilidad que no tienden a ser su objetivo principal) tienden a ser poco atractivos para los inversionistas privados tradicionales, sin embargo, mediante el apoyo por parte de filántropos, gobierno y cooperantes internacionales, donde estos operan como garantes, los inversionistas privados cuentan con garantías más fuertes que convierten estos proyectos en una opción más para obtener rentabilidad y al mismo tiempo aportar al cumplimiento del desarrollo sostenible.

547. **Finalmente, se ha identificado que la implementación de estos proyectos no depende exclusivamente de los recursos financieros con los que se cuenta.** Este análisis ha permitido identificar, que si bien la consecución de recursos financieros es importante, hay factores adicionales que son necesarios para fortalecer y fomentar el cierre de brechas, asociadas principalmente con los ODS de planeta, asociados con la cobertura de riesgos, el fortalecimiento de capacidades para la implementación de estos o el apoyo tanto operativo como financiero para actores que cuentan con el capital físico, pero no cuentan con conocimientos o con recursos financieros suficientes para el diseño, implementación y operación de este tipo de proyectos.

548. **El canje de deuda por naturaleza es un instrumento que tiene gran utilidad, pero a su vez cuenta con un riesgo reputacional alto.** Teniendo en cuenta que este ha sido un instrumento que se ha utilizado en casos de default por parte de los deudores, recurrir a este instrumento puede significar un mensaje de alerta al mercado, sin embargo, es importante tomar la oportunidad de dar un nuevo uso a este instrumento que puede ser tan útil para los deudores y para el desarrollo sostenible.

549. **La priorización de metas y de instrumentos de financiamiento permite dirigir los recursos para el cierre de brechas.** La identificación de los instrumentos de financiamiento con mayor potencial para el cierre de brechas de los ODS de planeta permitirá contar con información para la dirección de operaciones de financiamiento que permitan alcanzar los objetivos y compromisos ambientales definidos por el país.

Capítulo 6. Seguimiento integrado del financiamiento de los ODS

Seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de la estrategia financiera para el logro de los ODS

- Se recomienda a la Comisión ODS de Colombia liderar el diseño, implementación y monitoreo de la estrategia financiera. Adicionalmente, Los resultados del seguimiento y monitoreo al cumplimiento de esta estrategia financiera, y de manera general a la implementación de los ODS, deberá estar incluido en los Reportes Nacionales Voluntarios (VNRs) entregados por Colombia a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Propuesta de indicadores para el seguimiento de esta estrategia ODS

- Indicador de gestión: Número de reformas políticas adelantadas como consecuencia de la implementación de las recomendaciones contenidas en esta estrategia financiera
- Indicador de resultado: Crecimiento en la financiación disponible orientada al desarrollo, como consecuencia de la implementación de las recomendaciones contenidas en esta estrategia.

550. **La Estrategia Financiera de los ODS para Colombia debería formularse, concertarse y aprobarse en el transcurso del año 2023 e implementarse a partir del año 2024 y hasta el 2030.** Se recomienda que la Estrategia Financiera de los ODS comprenda los componentes presentados en este documento y que se establezcan compromisos concretos para el etiquetado y seguimiento del gasto (tanto público como privado y de la cooperación internacional) que se requiere y que efectivamente se destina al cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS en el país.

551. **Para 2023 se plantea adelantar ejercicios de actualización, priorización y costeo de metas que se deberían incorporar en la Estrategia Financiera de ODS (EFIN-ODS)**. La propuesta de actividades por adelantar para estructurar, definir e iniciar la implementación de la Estrategia Financiera de ODS se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 28. Propuesta de actividades para el diseño e implementación de la Estrategia Financiera de ODS en 2023

Actividades propuestas	Responsable (s)	2023 Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1. Alistamiento: organización de grupos de trabajo y planificación	DNP-DSEPP y DPIIP												
2. Revisar y actualizar las metas ODS de los CONPES 3918 y 3934 de 2018 en función del PND 2022-2026 y de las prioridades a 2030	Comisión ODS (lideran DNP-DSEPP y DANE)												
3. Priorizar metas ODS para financiamiento a 2030	Comisión ODS (lideran DNP-DSEPP y DPIIP y MHCP-DGPPN)												
4. Adelantar costeo de metas priorizadas a 2030	Comisión ODS (lideran DNP-DSEPP y DPIIP y MHCP-DGPPN en coordinación con Direcciones Técnicas del DNP)												
5. Identificar y priorizar metas ODS que se financiarán exclusivamente con recursos del PGN	Comisión ODS (lideran DNP-DPIIP y MHCP-DGPPN)												

Actividades propuestas	Responsable (s)	2023 Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
6. Identificar y priorizar metas ODS que tendrían financiamiento mixto (público, privado y/o cooperación internacional).	Comisión ODS (lideran DNP-DPIIP y APC Colombia)												
7. Elaborar borrador Estrategia Financiera de ODS a partir de insumos de PNUD-INFF, de las metas priorizadas y de las fuentes esperadas de financiamiento	Lideran DNP-DPIIP y DSEPP												
8. Retroalimentar y ajustar Estrategia Financiera de ODS	Miembros de Comisión ODS (lideran DNP-DPIIP y DSEPP)												
9. Aprobar Estrategia Financiera de ODS	Comisión ODS (lideran DNP y MHCP)												
10. Diseñar e implementar sistema de seguimiento físico y presupuestal de la Estrategia Financiera de ODS	Comisión ODS (lideran DNP y MHCP)												

Fuente: adaptado de DNP (2018).

552. **Al aplicar la metodología correspondiente a la cadena de valor[119], es posible identificar las relaciones lógicas necesarias para identificar y alcanzar los resultados esperados en el marco de la definición e implementación de una Estrategia Financiera de los ODS en Colombia**. La cadena de valor es tanto un marco conceptual como una herramienta metodológica que permite ordenar los procesos de una intervención para generar un beneficio común, priorizar aquellas intervenciones con mayor incidencia sobre la sociedad, de tal forma que se genere mayor valor público e identificar los principales indicadores asociados con los distintos eslabones (resultados – productos – actividades – insumos). Como señala el DNP: *"La cadena de valor es una de las principales herramientas de planificación en la gestión pública por su esquema y procedimiento práctico que simplifica el análisis y entendimiento de las políticas públicas"* (DNP, 2017b: 7). La propuesta de cadena de valor alrededor de la Estrategia Financiera de ODS se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 29. Propuesta preliminar de Cadena de Valor para la Estrategia Financiera de los ODS

INSUMOS ¿Cuáles son los recursos (humanos, financieros, otros) que se requieren para que a través de las actividades se conviertan en productos?	ACTIVIDADES ¿Cuáles son las acciones que se deben llevar a cabo para producir o entregar cada producto? (Nota: máximo 5 actividades en orden lógico por producto)	PRODUCTOS ¿Cuáles son los bienes y servicios (productos) que se entregarán para alcanzar los resultados esperados?	RESULTADOS ¿Cuáles son los cambios esperados en términos de bienestar de los beneficiarios?
▪ Personal de planta en DNP, MHCP y demás entidades de la Comisión de ODS que apoyan la Estrategia Financiera	1. Revisión, actualización y priorización de Metas ODS 2. Adelantar Costeo de Metas ODS priorizadas 3. Elaborar Borrador de Estrategia Financiera	1.1. Reportes de Seguimiento a Metas ODS priorizadas elaborados 2.1. Reportes de Seguimiento a Metas ODS priorizadas con financiamiento del PGN elaborados	1. Nivel de cumplimiento de las metas ODS priorizadas en la Estrategia Financiera 2. Metas ODS priorizadas alcanzadas con recursos del PGN

[119] *"La cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total"* (DNP, 2017b: 5).

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
¿Cuáles son los recursos (humanos, financieros, otros) que se requieren para que a través de las actividades se conviertan en productos?	¿Cuáles son las acciones que se deben llevar a cabo para producir o entregar cada producto? (Nota: máximo 5 actividades en orden lógico por producto)	¿Cuáles son los bienes y servicios (productos) que se entregarán para alcanzar los resultados esperados?	¿Cuáles son los cambios esperados en términos de bienestar de los beneficiarios?
▪ Proyectos de inversión que apalanquen el desarrollo de las actividades ▪ Apoyo del Sistema de Naciones Unidas con recursos, personal y/o en especie	4. Aprobar Estrategia Financiera 5. Diseñar e implementar sistema de seguimiento a la Estrategia Financiera	3.1. Reportes de Seguimiento a Metas ODS priorizadas con financiamiento mixto elaborados	3. Metas ODS priorizadas alcanzadas con financiación mixta

Fuente: esquema adaptado de DNP (2018).

553. **Alrededor de los eslabones de la cadena de valor es posible definir indicadores para medición y seguimiento de la implementación de la Estrategia Financiera.** En la siguiente tabla se establece una programación indicativa de metas asociadas a indicadores propuestos para medir la implementación de la Estrategia Financiera de los ODS en Colombia entre 2023 al año 2030:

Tabla 30. Programación indicativa de metas asociadas a indicadores propuestos para medición de implementación de Estrategia Financiera de los ODS

Tipo	Indicadores	Unidad de Medida	Línea Base	Metas							
			2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Resultado	Nivel de cumplimiento de las metas ODS priorizadas en la Estrategia Financiera	Porcentaje (%)	0%	20-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	91-100%
Resultado	Metas ODS priorizadas alcanzadas con recursos del PGN	Porcentaje (%)	0%	20-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	91-100%
Resultado	Metas ODS priorizadas alcanzadas con financiación mixta	Porcentaje (%)	0%	20-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	91-100%
Producto	Reportes de Seguimiento a Metas ODS priorizadas elaborados	Número	0	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
Producto	Reportes de Seguimiento a Metas ODS priorizadas con financiamiento del PGN elaborados	Número	0	***1***	*1*	***1***	***1***	*1*	***1***	***1***	*1*
Producto	Reportes de Seguimiento a Metas ODS priorizadas con financiamiento mixto elaborados	Número	0	***1***	*1*	***1***	*1*	***1***	*1*	***1***	*1*

Fuente: adaptado de DNP (2018).

6.1. Mecanismos legales y operativos para una única estrategia ODS

554. **Para la definición e implementación de la Estrategia Financiera es necesario contar con soporte normativo y mecanismos operativos en el Gobierno nacional.** Con el fin de avanzar en la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de la Estrategia Financiera de los ODS se plantea que el principal

mecanismo institucional y operativo es la Comisión Interinstitucional de ODS, la cual convoca a diferentes organismos del nivel nacional con competencias y responsabilidades claves para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS. De otra parte, en la siguiente tabla se presentan algunos posibles mecanismos normativos para darle soporte y peso de mandato a la Estrategia Financiera:

Tabla 31. Posibles mecanismos normativos para aprobar la Estrategia Financiera de ODS

Mecanismo	Ventajas	Desventajas	Observaciones
Ley ordinaria	▪ Mayor peso en el ordenamiento jurídico nacional	▪ Mayor complejidad para su negociación y aprobación	▪ Opción ideal en términos de estabilidad y permanencia pero que requiere un compromiso claro del Gobierno para su trámite ante el Legislativo
Decreto presidencial	▪ Mayor peso para soportar la toma de decisiones al interior del Gobierno nacional	▪ Restricciones para su continuidad ante cambios drásticos en el esquema o estilo de gobierno	▪ Opción destacada para organizar temas al interior del Gobierno nacional. Sin embargo, corre el riesgo de no tener continuidad ante un cambio de gobierno
Documento CONPES	▪ Mayor peso técnico en su discusión y elaboración	▪ Menor alcance en términos de obligatoriedad para las partes	▪ Opción clave desde el punto de vista técnico que puede trascender gobiernos. Sin embargo, su elaboración puede ser compleja y demandante en términos de articulación intra e interinstitucional
Directiva Presidencial	▪ Mayor alcance dentro del Gobierno nacional	▪ Menor peso dentro de las decisiones gubernamentales ante un cambio de administración	▪ Es la opción menos viable en términos de garantía de continuidad, visibilidad u obligatoriedad ante cambios de gobierno
Resolución interna (de cualquiera de los miembros de la Comisión Interinstitucional de ODS)	▪ Mayor peso al interior de las entidades	▪ Menor peso en las relaciones intra-gubernamentales	▪ Opción que puede complementar la aprobación de la Estrategia mediante ley, decreto o CONPES, con el fin de fortalecer el compromiso de las entidades con el cumplimiento de la Estrategia

Fuente: PNUD-INFF Colombia.

6.2. Los ODS como sistema de gestión por resultados

555. **La adopción de sistemas de seguimiento y evaluación en los países de América Latina forma parte de los procesos de reforma impulsados en la región desde la década de los noventa del Siglo XX.** Dichos procesos se orientaron a mejorar el desempeño de los modelos de gestión pública y a fortalecer el papel del Estado para la promoción del desarrollo, al tiempo que se promovía la vinculación de otros actores (p.ej., sector privado, sociedad civil). En tal sentido, se pueden distinguir los siguientes enfoques de reforma que han tenido incidencia en la forma en que se han concebido la planeación, el seguimiento y la evaluación en los diferentes países de América Latina y el Caribe: la *Nueva Gestión Pública (NGP)* y la *Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)*.

556. **La NGP otorgó un mayor protagonismo a la gerencia pública, el liderazgo y la autonomía para que las entidades de gobierno (nacional y subnacional) contarán con herramientas de planeación y presupuestación orientadas al logro de resultados.** La NGP puede entenderse como una filosofía y corriente de la administración pública que se caracteriza por la adaptación y el uso de las prácticas del sector privado a los sistemas organizacionales del sector público, con el fin de maximizar el valor público (BID y CLAD, 2007) y mejorar la eficiencia y eficacia del Estado (DNP, 2010). Las propuestas de la NGP llevaron a la implementación de prácticas como el Presupuesto por Resultados, la definición de metas de

gobierno, la identificación de fuentes confiables de información y la medición, seguimiento y evaluación de resultados.

557. **Desde el enfoque de la GPOR se ha incidido en contar con una visión más integral del desarrollo.** En el marco de la GPOR, si bien sigue siendo importante el hacer un uso eficiente de los recursos, la medida clave de un adecuado gerenciamiento lo constituye el lograr los objetivos propuestos con las intervenciones, las cuales tienen como finalidad última el beneficiar a la población y lograr políticas efectivas para el desarrollo. En tal sentido, la GPOR se concibe como: *"un enfoque gerencial que busca adaptar las estructuras, los procedimientos, las instituciones y los recursos de una organización para que su labor se oriente a obtener los resultados (productos, efectos e impactos) planeados que permitan la creación de valor público"* (DNP, 2010).

558. **En este orden de ideas, los 17 ODS, junto con sus 169 y sus indicadores globales y locales asociados, se constituye en la base de un sistema de gestión orientada al logro de resultados de desarrollo hacia el 2030.** Lo anterior se evidencia en el esquema de seguimiento y en los reportes existentes sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS tanto a nivel global como en el caso de Colombia[120].

559. **El etiquetado de ODS y la alineación de ODS en el Catálogo de Productos de Inversión que se adelantó con el apoyo del Programa INFF Colombia constituyen avances para articular la planeación y seguimiento físico (al cumplimiento de metas) con la planeación, programación y seguimiento presupuestal y del financiamiento de los ODS en Colombia.** Uno de los principales retos, en el corto y mediano plazo, es que las metas esperadas alrededor de los ODS que estableció el Gobierno nacional en el Documento CONPES 3918 de 2018**,** así como otras metas establecidas a nivel global se constituyan en los referentes para orientar los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo tanto del orden nacional como subnacional que se formularán entre 2023 a 2028 (p.ej. PND para los períodos 2022-2026 y 2026-2030 y PTD de departamentos y alcaldías para los períodos 2023-2026 y 2027-2031), así como para tomar decisiones de gasto público nacional y territorial que se vean reflejadas en los presupuestos anuales.

560. **El cumplimiento de los ODS debe ser el principal referente para tomar decisiones de política y articular iniciativas de diferentes actores en los diferentes niveles de gobierno.** En la lógica de una gestión estratégica orientada al logro de resultados, los ODS deben convocar, incentivar y evidenciar la participación y compromiso del sector privado y la sociedad civil con el fin de concretar los propósitos de desarrollo en el mediano y *largo* plazo.

[120] Los informes globales se pueden consultar en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/progress-report/. Por su parte, los informes de avance elaborados por el DNP en relación con el cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores identificados en el Documento CONPES 3918 se encuentran en: https://ods.dnp.gov.co/es/resources. Una mirada externa al cumplimiento de los ODS en Colombia es brindada por el Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de los Andes (CODS), que estima un índice de ODS para los países de América Latina y el Caribe (ver: http://cods.uniandes.edu.co/#).

Referencias

Alcaldía de Manizales – Laboratorio de Innovación Pública (2022). Manizales en clave ODS. Primer Reporte Local Voluntario, Manizales, Colombia 2022 (versión para comentarios). Disponible en: https://laboratorio.manizales.gov.co/reporte-local-voluntario/ (acceso: 04/11/2022).

Antioquia Sostenible y ProAntioquia (s.f.). Medición y Territorialización de los ODS en Antioquia. Informe Antioquia Sostenible 2020. Disponible en: https://www.proantioquia.org.co/medicion-y-territorializacion-ods-antioquia (acceso: 04/11/2022).

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (s.f.). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para las Ciudades Capitales". Bogotá D.C. Disponible en: https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Cartilla4-.pdf (acceso: 04/11/2022).

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (BID y CLAD, 2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. BID y CLAD.

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2021a). Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia 2021. DNP. Disponible en: https://ods.dnp.gov.co/es/resources [acceso: 04/11/2022].

DNP (2021b). Reporte Nacional Voluntario 2021: Acelerar la Implementación para una Recuperación Sostenible. DNP. Disponible en: https://ods.dnp.gov.co/es/resources [acceso: 04/11/2022].

DNP (2018). Guía para la Construcción de Indicadores. DNP – Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf [acceso: 14/06/2022].

DNP (2017a). *Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019*. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/ODS_en_los_PDT.PDF [acceso: 12/01/2021].

DNP (2017b). Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor. Bogotá D.C.: DNP.

DNP (2010), Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado. 15 Años del Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados – Sinergia. Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes, Bogotá D.C.: DNP.

Decreto 280 de 2015. Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS. Disponible en: http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%20280%20DEL%2018%20DE%20FEBRERO%20DE%202015.pdf [acceso: 04/11/2022].

Documento CONPES 3918 de 2018. Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Marzo 15 de 2018. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf y https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918_anexos.pdf [acceso: 04/11/2022].

Documento CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Julio 10 de 2018. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3932.pdf [acceso: 04/11/2022].

Documento CONPES 3934 de 2018. Política de Crecimiento Verde. Julio 10 de 2018. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3934.pdf [acceso: 04/11/2022].

DNP, Fundación Corona, Red de Ciudades Cómo Vamos, PNUD (2021). Guía para elaborar Reportes Locales Voluntarios (RLV) en Colombia. Punto Aparte Editores. Disponible en: https://ods.dnp.gov.co/es/resources [acceso: 14/06/2022].

Gobierno de la Ciudad de Pereira, Pereira Cómo Vamos, Stockholm Environment Institute, Departamento Nacional de Planeación, Área Andina (2022). Reporte Local Voluntario 2022. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pereira (Risaralda, Colombia). Disponible en: https://www.sei.org/publications/reporte-local-voluntario-pereira-2022/ [acceso: 14/06/2022].

Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales (2021). Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021. Notre Dame, IN and Bogotá, Colombia. Disponible en: https://curate.nd.edu/show/05741r69f09 [acceso: 04/11/2022].

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (s.f.). Documento Anexo No. 1 a la Nota de Planificación para el Desarrollo No. 1: Territorialización de la Agenda 2030. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en: https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf [acceso: 04/11/2022].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Corona y Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (2020). Guía para elaborar Reportes Locales Voluntarios (RLV) en Colombia. Bogotá, D.C.: Diciembre, 2020. Disponible en: https://www.undp.org/es/colombia/publications/guia-para-elaborar-reportes-locales-voluntarios-rlv-en-colombia-2021 [acceso: 04/11/2022].

Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Corona y Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (2019). Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia ¿Hacia dónde vamos? (Documento de trabajo). Bogotá D.C.: Octubre 2019. Disponible en: http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/10/02_Informe-Territorializaci%C3%B3n-ODS-Documento-de-trabajo_Octubre-2019.pdf [acceso: 04/11/2022].

AMPLO. (2022). Diseño de una estrategia de financiación alternativa, priorizando el análisis de metas ODS relativas a niñez, adolescencia y equidad de género, a partir de mecanismos innovadores e iniciativas de blended finance que faciliten su cumplimiento. Bogotá.

BBVA. (2016). BBVA. Obtenido de Educación Financiera - BBVA: https://bbva.info/3h11knL

Bolsa Mexicana de Valores. (septiembre de 2020). Grupo Bolsa Mexicana de Valores. Obtenido de ¿Qué son los Bonos Temáticos?: https://bit.ly/3Vtr63c

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales. Obtenido de Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales: https://bit.ly/3VqBhFl

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de Programa Nacional de Pagos Por Servicios Ambientales: https://bit.ly/3H4qtJ6

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - REDD+: https://bit.ly/3VnNqv6

Naciones Unidas. (2022). Centro de Transformación de la Educación. Obtenido de Naciones Unidas - Centro de Transformación de la Educación: https://bit.ly/3Y36QHo

OIT. (2022). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de Finanzas Innovadoras : https://bit.ly/3ueHCrA

Polastri, R., & Savastano, S. (29 de Septiembre de 2020). FIDA. Obtenido de Financiación basada en los resultados: Un posible cambio de juego para las futuras operaciones del FIDA: https://bit.ly/3FlqR4B

WWF. (2022). WWF. Obtenido de Glosario ambiental - WWF: https://bit.ly/3B0kKQE