

**ASPECTOS DETERMINANTES EN LA APROBACIÓN DE PROYECTOS DEL (GIT) PLAN FRONTERAS DE LA  
CANCILLERÍA**

Lucía Teresa Carreño Rueda



Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2024

**Aspectos determinantes en la aprobación de proyectos del (GIT.) plan fronteras de la cancillería**

**Lucía Teresa Carreño Rueda**

**Trabajo de pasantía como opción de Grado presentado como requisito para optar al título de  
profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales**

**Brayan Andrés López Matamoros, Tutor**



**Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales**

**Universidad La Gran Colombia**

**Bogotá D.C.**

**2024**

**Dedicatoria**

A Dios, quien ha sido mi guía y fortaleza en este camino. A mi familia, por su incondicional apoyo y amor. A mi tutora en el Ministerio de Relaciones Exteriores, agradezco su sabiduría y orientación que han enriquecido mi formación. A los grupos comunitarios, quienes han sido mi inspiración, enseñándome el valor inmenso de la gobernanza comunitaria. A todos ustedes, mi eterno agradecimiento por ser parte esencial en este trabajo de investigación.

## Tabla de contenido

<b>Contexto de la pasantía</b>	<b>6</b>
1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores	6
1.2. Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF)	8
1.2.1 Funciones de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF)	12
1.3 Grupo Interno de Trabajo (GIT) Plan Fronteras para la prosperidad	14
1.4 Actividades realizadas	15
<b>Objetivos</b>	<b>20</b>
Objetivo General	20
Objetivos Específicos	20
<b>Capítulo 1: Convenios y agentes en la formulación de proyectos para el desarrollo fronterizo</b>	<b>21</b>
a. Convenios de Cooperación	21
b. Convenios de Asociación	24
c. Convenios Interadministrativos	26
<b>Capítulo 2: Metodología para la formulación de proyectos de Desarrollo Fronterizo</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 3: Variables e indicadores del proceso de aprobación de proyectos desde el Plan Fronteras de la Cancillería</b>	<b>36</b>
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>40</b>
<b>Lista de Referencia o Bibliografía</b>	<b>43</b>

**Lista de Figuras**

<b>Figura 1</b> <i>Incidencia de la pobreza por departamentos en el año 2012</i>	10
<b>Figura 2</b> <i>Organigrama Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF)</i>	13
<b>Figura 3</b> <i>Ciclo de vida de proyecto</i>	32
<b>Figura 4</b> <i>Fases de proyecto Plan Fronteras</i>	34
<b>Figura 5</b> <i>Indicadores de aprobación de proyectos identificados en el GIT Plan Fronteras</i>	42

**Lista de Tablas**

**Tabla 1** *Matriz de proyectos supervisados durante mi pasantía en la vigencia 2023*

18

## Contexto de la pasantía

### 1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

En un contexto de transformaciones políticas y sociales posterior a la independencia de España en 1819, se evidenciaba la necesidad de establecer una estructura gubernamental sólida que asegurara la consolidación de la soberanía nacional y fomentara el progreso de la joven república. Ante ello, y como primera medida ejecutiva tras alcanzar la independencia, se crea la constitución de 1821 la cual establece dentro de las 4 secretarías que conforman el nuevo gobierno la secretaría de Relaciones exteriores a cargo del diplomático Pedro Gual.

Dicha secretaría fue el pilar para el posicionamiento político, económico y diplomático en la región y la preservación de la soberanía; ya que comandó procesos como el de anexar nuevas provincias, fue el punto de partida para las primeras misiones diplomáticas y relaciones comerciales con otros Estados, y representó la base “[...]de la administración pública del Estado y la encargada de consolidar el proyecto de estado-nación de la naciente república” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, párr. 9).

Posteriormente, la secretaría de Relaciones Exteriores, como se denominaba en aquel entonces, experimentó una reestructuración y pasó a ser conocida como la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores a través de la ley del 11 de mayo de 1843. Este cambio la convirtió en el órgano principal encargado de elaborar y comandar la política exterior colombiana. Tras la disolución del Gobierno de la Confederación Granadina, el Departamento de Relaciones Exteriores se fusionó con los departamentos de Gobierno e Instrucción Pública. No obstante, recuperó su autonomía en 1880 mediante la Ley 10.

Años después, con la ley 51 de 1935, se marcó otra etapa importante en la historia del Ministerio, al reorganizar su estructura y fijar las asignaciones de sus empleados. Los nombramientos respectivos fueron efectuados mediante el Decreto 2063 del 21 de noviembre de 1935. Luego, la Ley 114 del 18 de noviembre de 1937 otorgó al Gobierno la autorización para reorganizar el Ministerio y crear la Carrera Diplomática y Consular.

Ahora bien, en la década de los noventa, tras un contexto de conflicto armado, migraciones, narcotráfico, pobreza, en donde expresidentes de la república como López Michelsen “afirmaba que Colombia era el “Tíbet de Suramérica” aislada del contexto mundial encerrada en sí misma” (Borda & Tickner, 2011, p. 21) surge un periodo de poder popular que impulsa la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual le otorga visibilidad y poder a los grupos sociales, reconoce la diversidad étnica y cultural de Colombia, y enfatiza en la importancia de la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el apego a los principios del derecho internacional en la formulación y ejecución de la política exterior de Colombia.

Con ello, las relaciones internacionales se impulsaron desde la apertura y cooperación con otros Estados, la diversificación de alianzas con otros actores del sistema internacional como Organizaciones No Gubernamentales, las Naciones Unidas, actores privados, y la defensa de los derechos humanos a través de mecanismos internacionales con el objetivo de preservar la paz y la garantía de los derechos que han llevado a una continua participación del Estado en el escenario global.

Finalmente, con la expedición de nuevos decretos, el Ministerio de Relaciones Exteriores es actualmente el órgano gubernamental, encabezado por el Canciller, bajo la dirección del presidente de la República, encargado de “formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de

Colombia y el servicio exterior de la república" (Dec. 869, art. 3, 2016). Así mismo, es el encargado de la gestión de las relaciones diplomáticas y políticas del país con el resto de los Estados del sistema internacional, con el fin de representar y promover los intereses nacionales en el ámbito internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

## **1.2. Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF)**

Colombia es un Estado que cuenta con 5 fronteras<sup>1</sup> terrestres (Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil y Panamá y 9 marítimas (Ecuador, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Jamaica, y Honduras). En donde, en el territorio nacional son 13 los departamentos y 77 municipios de frontera (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Esto representa un reto para el Estado en términos de seguridad, cubrimiento de necesidades básicas, desarrollo socioeconómico e integración fronteriza (CONPES 3805, 2014), retos que se ven agravados por la estructura centralizada del gobierno y la diversidad étnica presente en las zonas fronterizas.

Las zonas de frontera comprenden en su mayoría a comunidades étnicas como indígenas, NARP y ROM. De acuerdo con el DANE (2012) en los departamentos fronterizos se asientan 53 pueblos indígenas, población Raizal en San Andrés, Providencia y Santa Catalina; comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador; pueblo Rom o Gitano en el área metropolitana de Cúcuta y resguardos indígenas quienes constituyen un aproximado del 27% del área territorial nacional y se ubican principalmente en 5 departamentos fronterizos (CONPES 3805,2014).

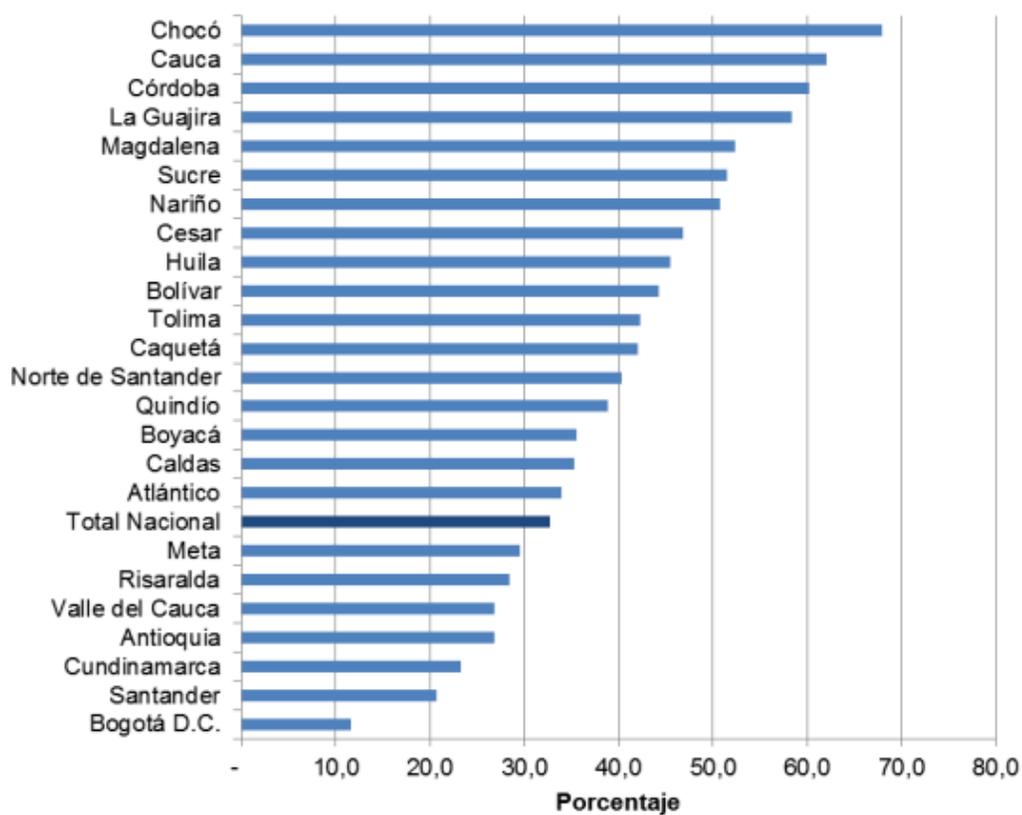
---

<sup>1</sup> La ley 191 de 1995 en su artículo 4 define a las zonas de frontera como aquellos "municipios y corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo"

Además, estas áreas exhiben los índices más elevados de rezago socioeconómico y desigualdad en comparación con los departamentos no fronterizos del país. Esto se refleja claramente en la alta incidencia de la pobreza en estos territorios, como se ilustra en el siguiente gráfico:

**Figura 1**

*Incidencia de la pobreza por departamentos en el año 2012*



*Nota.* Tomado de "Comunicado de prensa Resultados Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012, por Departamentos" (p.6), por Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2012.

Lo anterior evidencia que departamentos fronterizos como Chocó, La Guajira y Nariño, presentan elevados índices de incidencia de la pobreza<sup>2</sup> y pobreza monetaria<sup>3</sup>, lo que refleja que más del 50% de la población que habita en estos departamentos no recibe los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas. Además, departamentos fronterizos como Vaupés, Guainía, Vichada y Amazonas no figuran en los registros, lo que pone de manifiesto la brecha socioeconómica entre las zonas fronterizas y el resto de los departamentos y la necesidad de intervención gubernamental.

Para poder solucionar este problema que afecta a las zonas de frontera, se crea la Política de Fronteras mediante el CONPES 3805 del 2014, debido a que, los años anteriores no existía una normativa de política pública específica para la generación de estrategias transversales en las zonas de frontera. Es así como “Plan Fronteras para la Prosperidad” define las bases de una política fronteriza que promueva la consolidación de condiciones de convivencia y mejoramiento institucional en estas zonas.

La implementación de la política tiene como objetivo identificar acciones específicas a realizar por las instancias gubernamentales dentro de sus atribuciones para lograr el desarrollo fronterizo entendido desde: “[...] tres nociones afines [...] la existencia de un desarrollo, integración y cooperación fronteriza” (Plata, 2005, p.27) en donde dos o más países construyen iniciativas y/o proyectos para el desarrollo de las zonas de frontera, la generación de acuerdos y consolidación de un régimen fronterizo y la incorporación de las fronteras en el marco normativo con el fin de satisfacer las necesidades de las zonas de frontera a través de la integración nacional y regional.

---

<sup>2</sup> La incidencia de la pobreza es la proporción de la población que se encuentra en condición de pobreza (DANE, 2012).

<sup>3</sup> La pobreza monetaria se refiere a la condición en la que una persona dispone de un ingreso mensual inferior al necesario para cubrir las necesidades básicas (DANE 2020).

Además, la puesta en marcha del CONPES facilita la creación de estrategias para el desarrollo socioeconómico en las zonas de frontera, nueva normatividad en cuanto a los departamentos catalogados como fronterizos, exhortan a las instituciones gubernamentales a incidir de manera directa o indirecta en el desarrollo de las zonas de frontera en el ejercicio de su competencia.

Es así, que ante la ausencia de una entidad dedicada exclusivamente al desarrollo y la integración fronteriza, y para darle debido cumplimiento al CONPES 3805, cuyo objetivo es mitigar el rezago socioeconómico en las áreas de frontera, se crea la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF) mediante la resolución 869 de 2016 con el objetivo de organizar y ejecutar diversas funciones relacionadas con el desarrollo social en las zonas fronterizas, teniendo en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la relevante tarea de comandar la puesta en marcha de la política y la articulación con las demás entidades gubernamentales acciones para generar estrategias para el desarrollo fronterizo.

La mencionada Dirección está ubicada dentro del conjunto de Direcciones adscritas al Despacho del ministro de Relaciones Exteriores. Dentro de esta estructura se encuentran el Grupo Interno de Trabajo (GIT) Plan Fronteras y el Grupo Interno de Trabajo (GIT) Integración Fronteriza. Esta vinculación directa con el despacho del ministro proporciona un canal más directo y efectivo para abordar las problemáticas fronterizas, así como para cumplir con las directrices del Canciller en estos asuntos.

**Figura 2**

*Organigrama Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF)*



*Nota.* Adaptado de "Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores 2022" (p.1), por Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022.

### **1.2.1 Funciones de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DIDIF)**

Sus funciones de acuerdo con la resolución van desde identificar, priorizar, definir, formular y llevar a cabo proyectos de desarrollo social de acuerdo con las directrices establecidas en la resolución 3256 de 2016, la cual establece el programa "Plan Fronteras para la Prosperidad". Además, se encarga de estructurar y coordinar un plan de convergencia regional en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación, las entidades territoriales y otras instancias competentes, con el objetivo de cerrar brechas socioeconómicas en las fronteras.

Otra función importante es promover a nivel nacional el diseño e implementación de estrategias que fomenten la equidad social, la productividad y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas fronterizas. Esto se hace en colaboración con las autoridades regionales, teniendo en cuenta aspectos diferenciales como el enfoque territorial, étnico y cultural.

La Dirección también tiene la responsabilidad de coordinar y llevar a cabo acciones para integrar las regiones fronterizas, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Además, propone estrategias para fortalecer las instituciones, así como modelos de desarrollo territorial y asociatividad en las regiones fronterizas, en alianza con las autoridades nacionales, regionales y locales del país.

En cuanto a la provisión de servicios básicos y fundamentales para el desarrollo fronterizo, la Dirección coordina y articula la intervención de los sectores del Gobierno central, trabajando en colaboración con entidades competentes. Además, se encarga de analizar y emitir recomendaciones sobre situaciones problemáticas que se presenten en las zonas fronterizas.

La Dirección también desempeña un papel facilitador y articulador entre las entidades locales, regionales y nacionales en términos de planeación territorial. Promueve la inclusión de mecanismos e instrumentos de desarrollo fronterizo en los planes de desarrollo nacional y territorial, y acompaña y supervisa la ejecución de documentos y contratos relacionados con el desarrollo y la integración, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades responsables.

### **1.3 GIT. Plan Fronteras para la prosperidad**

El Grupo Interno de Trabajo (GIT) Plan Fronteras, es un equipo de trabajo dentro de la DIDIF, destinado a promover el desarrollo fronterizo a través de la suscripción de proyectos, dicho GIT se establece juntamente con el GIT de Integración Fronteriza, lo que los constituyen como los dos grupos de trabajo de la Dirección encargados del desarrollo y la integración Fronteriza desde el accionar de la Cancillería, reconociendo que el desarrollo y la integración regional van de la mano.

El objetivo de liderar una política de fronteras con enfoque regional e integral que fomente el desarrollo socioeconómico a través de la ejecución de planes binacionales, agendas bilaterales, proyectos de desarrollo e integración fronteriza con participación comunitaria, establecido como función de la Dirección, es comandado por el GIT Plan fronteras.

Ese objetivo se logra a partir de la suscripción y ejecución de convenios de asociación con Entidades sin Ánimo de Lucro, convenios interadministrativos con entidades públicas y convenios de cooperación con Organismos Internacionales, a través de la postulación de proyectos e iniciativas al GIT Plan Fronteras, quién se encarga de evaluar y otorgar la viabilidad técnica y financiera de las propuestas, y actúa como entidad supervisora de los convenios suscritos.

Las zonas en las que opera el programa son: “aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo” (L.2135, art. 2, 2021) ubicados en los 13 de los 32 departamentos del territorio nacional identificados como zona de frontera.

Es importante destacar que de acuerdo con el CONPES 3805 del 2014, en las fronteras, tanto terrestres como marítimas, habita un gran porcentaje de las comunidades étnicas, como indígenas, raizales y afrocolombianos, por ello los convenios suscritos desde GIT. Plan Fronteras deben tener un enfoque diferencial y trabajar el desarrollo de manera integral a través de la formulación de proyectos en los siguientes ámbitos: salud, agua, medio ambiente, energía, gobernabilidad, desarrollo económico, educación, cultura y deporte.

De esta manera se da relevancia al desarrollo social y económico de las poblaciones de frontera, mediante la definición, priorización y ejecución de proyectos de impacto en ambos ámbitos. Con ello se espera reducir la brecha económica y social entre estas zonas y el resto del país, permitiéndoles alcanzar una dinámica propia fortalecida bajo los principios de desarrollo sustentable, desarrollo humano, políticas públicas diferenciales, enfoque local y sostenible con una amplia participación comunitaria.

#### **1.4 Actividades realizadas**

En el desarrollo de la pasantía, apoyé la revisión de las propuestas iniciales enviadas por las comunidades a Cancillería en la realización de observaciones de mejora a las propuestas de proyecto enviadas. Así mismo, apoyé la elaboración de los estudios previos de los convenios 017 de 2023 y 007 de 2023, suscritos por Cancillería para la ejecución de proyectos en las zonas de frontera. En el apoyo a la elaboración de los estudios previos, documento oficial que sustenta y justifica la viabilidad del proyecto, a través del diagnóstico de la zona a intervenir, la definición de objetivos, actividades, costos, riesgos, y productos entregables, me encargué de realizar diagnósticos de la zona la cual intervendría el proyecto y el ajuste de cronograma de actividades y matriz financiera de acuerdo con los tiempos de Cancillería.

Tras la aprobación de los estudios previos por la secretaría general de la Cancillería, contribuí a la revisión de la ficha técnica del proyecto y la elaboración de las actas de memoria de cada comité de seguimiento de los convenios en ejecución. Así mismo, apoyé la elaboración de los informes de seguimiento trimestral del convenio de cooperación 012 de 2021 y los informes periódicos de supervisión y reportes mensuales del convenio 012 de 2021 y el 017 de 2023.

Por otro lado, apoyé el estudio técnico requerido por la Cancillería para la declaratoria de zona de frontera, a través de la revisión y consolidación de los conceptos previamente emitidos por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Interior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Ministerio de Hacienda. Realicé una revisión propia, teniendo en cuenta la justificación enviada por el municipio solicitando la designación de zona fronteriza, y elaboré un balance de dichos conceptos para emitir finalmente un dictamen favorable o desfavorable sobre la designación de la zona como fronteriza.

Así mismo, apoyé a través de la evaluación de Estudios Previos, asistencia a reuniones técnicas e informes periódicos la supervisión de los siguientes Convenios:

**Tabla 1**

*Matriz de proyectos supervisados durante mi pasantía en la vigencia 2023*

DEPARTAMENTO	SECTOR	TIPO DE CONVENIO	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONVENIO
AMAZONAS, SAN ANDRÉS Y GUAINÍA	Desarrollo económico	Cooperación Internacional	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para contribuir al desarrollo social y económico en departamentos de frontera mediante un enfoque de innovación tecnológica y producción sostenible en los departamentos de frontera	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para contribuir al desarrollo social y económico en departamentos de frontera mediante un enfoque de innovación tecnológica y producción sostenible en los departamentos de frontera
VAUPÉS	Desarrollo económico	Asociación	Proyectos de vida que generan ingresos, desarrollo social, económico y ambiental en Mitú en el departamento del Vaupés	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para contribuir al desarrollo social y económico en departamentos de frontera mediante un enfoque de innovación tecnológica y producción sostenible en los departamentos de frontera
ARAUCA	Educación	Asociación	Contribuir al mejoramiento de ambientes escolares, mediante la dotación de mobiliario escolar	Contribuir al mejoramiento de ambientes escolares, mediante la dotación de mobiliario escolar fabricado a base de material reciclado, en el municipio Cravo Norte, del departamento de Arauca.
NARIÑO	Desarrollo económico	Interadministrativo	Fortalecer la minicadena productiva de Kumpaño Rrom, implementando un taller de marroquinería con 10 puestos de trabajo y promocionando la oferta artesanal del pueblo Rrom del municipio de Pasto en los principales eventos feriales.	Fortalecer la minicadena productiva de Kumpaño Rrom, implementando un taller de marroquinería con 10 puestos de trabajo y promocionando la oferta artesanal del pueblo Rrom del municipio de Pasto en los principales eventos feriales.

Nota. Elaboración propia con datos de los convenios suscritos en la vigencia 2023, por el GIT Plan Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores

**Convenio de cooperación 012 de 2021:** El proyecto tiene el objetivo de aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para contribuir al desarrollo social y económico en departamentos de frontera mediante un enfoque de innovación tecnológica y producción sostenible en los departamentos de frontera. Se localizó en los departamentos de Guainía, Amazonas, y el Archipiélago de San Andrés, a través de una alianza estratégica con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El proyecto busca reducir la pobreza rural, propiciar sistemas agroalimentarios inclusivos y eficientes, y ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición por medio de la entrega de los siguientes productos: a) Implementación de sistemas silvopastoriles para la gestión efectiva de los recursos naturales, b) Implementación de sistemas de captación y potabilización de agua para la generación de capacidades técnicas, asociativas y de gestión empresarial, c) Realización de talleres de fortalecimiento institucional, en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural d) Implementación una planta de transformación de alimentos en el archipiélago de San Andrés, como estrategia de generación de ingresos y agregación de valor a las actividades productivas.

**Convenio de asociación 002 de 2023:** El proyecto titulado “Proyectos de vida que generan ingresos, desarrollo social, económico y ambiental en Mitú en el departamento del Vaupés” busca aumentar la capacidad productiva y/o de prestación de servicios de las iniciativas de barbería, producción y transformación de Ají, diseño y producción de elementos promocionales y de publicidad, elaboración de artesanías, prestación de servicios ecoturísticos y producción audiovisual, fortaleciendo

siete (7) iniciativas juveniles del municipio de Mitú. Transversal al fortalecimiento empresarial, dicho proyecto pretende mejorar el nivel de involucramiento de las organizaciones beneficiarias con la Mesa de infancia, adolescencia y familia (MIAF) para que las instituciones de Mitú puedan enfocar sus esfuerzos en la mitigación de problemáticas como el suicidio, teniendo en cuenta que de acuerdo a cifras de la Defensoría del Pueblo (2023), Vaupés es el departamento que presenta tasas más altas en suicidio juvenil en Colombia, en donde, el 50% de los suicidios comprende a la población juvenil.

**Convenio de asociación 006 de 2023:** En asociación con Fundación Postobón, el proyecto “Mi pupitre” busca contribuir al mejoramiento de ambientes escolares, mediante la dotación de mobiliario escolar fabricado a base de material reciclado, en el municipio Cravo Norte, del departamento de Arauca. Lo anterior es realizado a través de un programa emblema en materia de intervenciones sociales, educativas y medioambientales, para el beneficio de la población más necesitada del país, denominado “Mi pupitre”; el cual es un programa que busca aumentar los volúmenes de recolección y reciclaje del material Tetra Pak, generando un impacto social gracias a la transformación de este residuo sólido en mobiliario escolar (sillas universitarias, mesas y sillas de primaria y preescolar, escritorios y sillas para docentes, bibliotecas y tableros), para instituciones educativas oficiales del país. Con lo anterior, se espera dotar a la Institución Educativa José Antonio Galán con 1316 piezas de mobiliario.

**Convenio interadministrativo 017 de 2023:** En alianza con Artesanías de Colombia y la Gobernación de Nariño, el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió el convenio 017, que tiene como objetivo el fortalecimiento de la minicadena productiva de Kumpaño Rrom, implementando un taller de marroquinería con 10 puestos de trabajo y promocionando la oferta artesanal del pueblo Rrom del municipio de Pasto en los principales eventos feriales. Dicho proyecto busca beneficiar 10 familias de la

comunidad Kumpaña (Kumpania) Rrom de Nariño, a partir de la cualificación, el rescate de técnicas, y estimulación de los procesos de innovación en diseño y desarrollo de tecnologías para así mejorar la competitividad del pueblo Rrom a nivel nacional e internacional.

Sin embargo, durante el ejercicio de mi pasantía, pude observar el notable compromiso de las organizaciones comunitarias y civiles en impulsar el desarrollo socioeconómico de sus territorios. Esto mediante la elaboración de proyectos y la presentación de iniciativas ante la Cancillería, buscando obtener respaldo financiero estatal para la ejecución de los proyectos o apoyo a través de las alcaldías municipales. No obstante, es importante destacar que no todas las propuestas recibidas por Plan Fronteras, especialmente aquellas provenientes de organizaciones civiles, étnicas y sociales, son aprobadas, dejando así en manos de las organizaciones la responsabilidad de ejecutar los proyectos de manera autónoma.

Por esta razón, el presente trabajo de reflexión de pasantías como opción de grado aborda la pregunta: ¿Cuáles son los aspectos determinantes en el proceso de aprobación de los proyectos suscritos por el GIT? de trabajo Plan Fronteras de la Cancillería?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Identificar los aspectos que determinan la aprobación de los proyectos suscritos por el Grupo Interno de Trabajo (GIT.) Plan Fronteras de la Cancillería.

### **Objetivos Específicos**

1. Caracterizar los tipos de convenios suscritos por los agentes involucrados en la formulación y postulación de proyectos ante el GIT. Plan Fronteras de la Cancillería colombiana.
2. Describir la metodología utilizada por la Cancillería para la formulación de proyectos para el desarrollo fronterizo.
3. Identificar las variables e indicadores del proceso de aprobación de los proyectos recibidos por el GIT Plan Fronteras de la Cancillería.

## **Capítulo 1: Convenios y agentes en la formulación de proyectos para el desarrollo fronterizo**

El Grupo Interno de Trabajo Plan Fronteras, para cumplir el objetivo de “impulsar, articular, financiar o cofinanciar la implementación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza” (Dec. 869, art. 4, 2016) trabaja en estrecha colaboración con diversos tipos de actores para la suscripción de convenios que promueven el desarrollo fronterizo. Estos convenios abarcan la asociación con Entidades sin Ánimo de Lucro, la realización de convenios interadministrativos con entidades públicas y convenios de cooperación con Organismos Internacionales. De esta manera, estos agentes canalizan propuestas e iniciativas hacia el GIT. Plan Fronteras, encargado de evaluar su viabilidad técnica y financiera, así como de supervisar la ejecución de los convenios suscritos que serán ejecutados por los actores que postulan los proyectos a Plan Fronteras. Ante ello, es fundamental comprender y describir los distintos tipos de actores que participan en la formulación y ejecución de propuestas para el desarrollo fronterizo.

### **a. Convenios de Cooperación**

Los convenios de cooperación internacional son alianzas realizadas por el Estado con organismos internacionales, conjuntos de individuos o entidades que operan más allá de las fronteras de un país. Estas actividades se llevan a cabo en coordinación con las Naciones Unidas y las entidades estatales a través de acuerdos intergubernamentales (Naciones Unidas, 2023), con el objetivo de brindar apoyo financiero, técnico, científico o académico a países en desarrollo mediante proyectos impulsados por los organismos internacionales.

De acuerdo con las Naciones Unidas, estos organismos son los siguientes:

1. OMS. Organización Mundial de la Salud
2. ONU. Organización de las Naciones Unidas
3. FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
4. FMI. Fondo Monetario Internacional
5. Banco Mundial
6. Consejo de Europa
7. OIT. Organización Internacional del Trabajo
8. OMT. Organización Mundial del Turismo
9. OSCE. Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
10. OTAN. Organización del Tratado del Atlántico Norte
11. OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
12. PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
13. PNUMA. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
14. UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
15. UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
16. ONU Mujeres. Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer

Estos organismos nacen posterior a la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, y desde la fecha, han sido pilares fundamentales en la promoción del desarrollo y la preservación de la paz a nivel mundial. Con el objetivo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por la Asamblea General de la ONU en 2015, han desarrollado programas y proyectos centrados en áreas como la erradicación de la pobreza, la educación, la salud, la igualdad de género, el

medio ambiente y muchos otros aspectos que se alinean con las líneas de trabajo definidas por el Plan Fronteras. Lo anterior refleja una experiencia diversa y profunda que los posiciona como socios clave en la búsqueda de soluciones efectivas y sostenibles para los desafíos globales que enfrentan las fronteras en Colombia.

Ahora bien, en términos de la contrapartida <sup>4</sup> y condiciones financieras, es importante resaltar, que la suscripción de convenios con estos organismos representa un apoyo técnico y financiero adicional para la ejecución de los proyectos, aparte del ya contemplado en el Plan Operativo Anual<sup>5</sup>, ya que pueden financiar el 50% o la totalidad del valor total del convenio. Sin embargo, esto representa que los términos y condiciones de la ejecución del proyecto estarán regidos por el reglamento de dichas entidades y los convenios con organismos internacionales pueden ser financiados. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993 (L. 1150, art. 20, 2007).

Es así, que los convenios de cooperación a través de los organismos internacionales representan un aliado estratégico para la ejecución de proyectos en las fronteras. Su participación en proyectos a nivel mundial alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las líneas de trabajo de Plan Fronteras, reflejan una amplia experiencia que los posiciona como socios clave en la búsqueda de soluciones efectivas y sostenibles para los desafíos globales y un importante respaldo técnico y financiero adicional para la ejecución de proyectos.

---

<sup>4</sup> Se entiende como contrapartida aquellos recursos efectivos o en especie, aportados por los ejecutores y coejecutores para la realización de un proyecto.

<sup>5</sup>El Plan Operativo Anual (POA) constituye un instrumento destinado a la planificación y supervisión de las metas que deben ser llevadas a cabo por las distintas entidades públicas en el que se establecen las acciones y actividades a desarrollar para cumplir los fines de acuerdo con la misionalidad de la entidad, el Plan Estratégico y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en una vigencia determinada (Secretaría Distrital de Planeación, 2024).

**b. Convenios de Asociación**

En Colombia, los convenios de asociación con Entidades sin Ánimo de Lucro desempeñan un papel de cooperación nacional en la implementación de proyectos y programas destinados al desarrollo del país. Estas asociaciones representan una estrategia fundamental para el Estado colombiano, ya que permiten aprovechar el conocimiento, la experiencia y la capacidad de acción de las organizaciones y agentes privados en la ejecución de iniciativas de interés público. A través de estos convenios, el Estado y las Entidades Sin Ánimo de Lucro pueden unir esfuerzos para abordar desafíos sociales y promover el bienestar comunitario, garantizando así una mayor eficiencia y efectividad en la consecución de los objetivos de desarrollo nacional.

Las contrataciones estatales con las entidades sin ánimo de lucro se encuentran reguladas por el decreto 092 del 2017. Este decreto permite la celebración de convenios con dichas entidades con el propósito de impulsar planes, programas y proyectos de interés público acorde a los Planes Locales, Distritales y Nacionales de desarrollo (Dec. 092, art. 1, 2017). Esta normativa representa un marco legal que busca promover la colaboración entre el Estado y las organizaciones Sin Ánimo de Lucro en la ejecución de iniciativas que contribuyan al desarrollo fronterizo.

La suscripción de convenios de asociación difiere en términos de aporte y contratación en comparación con los convenios con organismos internacionales. En este caso, la entidad sin ánimo de lucro que postule un proyecto a la Cancillería, en caso de ser aceptado, deberá aportar un valor financiero de contrapartida no menor al 30% del valor total del convenio. Según el decreto 092 del 2017, estos aportes pueden ser propios o provenir de cooperación internacional. Es así, que esta colaboración financiera fortalece la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos y fomenta la construcción de relaciones sólidas entre la Cancillería y las organizaciones.

Además, a pesar de ser un convenio de asociación, las entidades no están obligadas a realizar procesos de licitación para la ejecución del proyecto. El Decreto 092 de 2017 indica que es necesario que la entidad estatal lleve a cabo un proceso competitivo, pero no especifica plazos ni condiciones para ello. Las entidades estatales tienen la autonomía para definir los términos y condiciones de estos procedimientos.

No obstante, la contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) debe regirse por los siguientes criterios, bajo el principio de transparencia: a) La idoneidad privada de la ESAL, b) Concordancia del objeto misional, c) Experiencia, d) Capacidad jurídica, e) Capacidad organizacional, f) Capacidad técnica, y g) Indicadores de eficiencia (Guarnizo & Suárez, 2020).

La evaluación de estos requisitos facilita la selección transparente de proyectos y entidades que fomenten el desarrollo socioeconómico en las zonas fronterizas. Este proceso permite reconocer la idoneidad de la entidad, verificar la alineación de sus objetivos con los del Plan Fronteras, así como demostrar una experiencia mínima de 2 años y capacidad jurídica mediante la presentación de los documentos requeridos por la Cancillería, que incluyen la solidez financiera. Además, se hace necesario convocar a las veedurías ciudadanas como mecanismo de control democrático, permitiendo a los ciudadanos supervisar los procesos de selección de entidades sin ánimo de lucro, en cumplimiento de la ley 850 de 2003 según lo establecido en el Estatuto de la Contratación (art. 66).

### **c. Convenios Interadministrativos**

Los convenios interadministrativos que establecen acuerdos entre diferentes entidades del Estado son instrumentos para la colaboración y coordinación entre los diversos niveles de gobierno. Estos convenios, que pueden celebrarse entre departamentos y entidades como la Cancillería, son importantes para impulsar el desarrollo socioeconómico y promover la eficiencia en la prestación de servicios públicos. En este contexto, es importante comprender el marco normativo y los procedimientos involucrados en la suscripción y ejecución de estos convenios, así como sus términos y condiciones.

La suscripción de este convenio, es decir, la asociación de las entidades públicas entre sí es permitida para cumplir funciones administrativas o brindar servicios conjuntamente, ya sea mediante la firma de convenios interadministrativos o la creación de entidades sin ánimo de lucro (L. 498, art. 95, 1998).

Para la suscripción de convenios interadministrativos la Ley 1150 de 2007 establece que se deben cumplir las siguientes condiciones legales: a) las obligaciones pactadas deben estar directamente relacionadas con el propósito de la entidad ejecutora, según lo establecido en la Ley o sus reglamentos; b) no se pueden celebrar contratos de obra, suministro, servicios de evaluación de conformidad con normas técnicas, encargos fiduciarios ni fiducias públicas mediante esta modalidad de selección con entidades como instituciones de educación superior públicas, Sociedades de Economía Mixta con mayoría de participación estatal, entidades sin ánimo de lucro conformadas por asociación de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales; c) cuando la entidad estatal ejecutora no compite con el sector privado o si la ejecución del contrato no está directamente relacionada con el desarrollo de la actividad, se aplicarán las disposiciones de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

Es importante destacar, que, en el contexto de los convenios interadministrativos, las entidades gubernamentales con las cuales se suscriben estos acuerdos no están obligadas a proporcionar un porcentaje específico del valor del convenio como contrapartida. A diferencia de otros tipos de convenios, donde se establecen porcentajes mínimos de contrapartida, los convenios interadministrativos permiten una mayor flexibilidad en este aspecto, ya que las partes involucradas pueden acordar los términos y condiciones de la contrapartida de manera consensuada y adaptada a las necesidades específicas de cada proyecto o iniciativa.

Así mismo, otros agentes involucrados en la formulación de proyectos de los convenios interadministrativos son las organizaciones civiles, étnicas y sociales, las cuales desempeñan un papel participativo al postular iniciativas ante las alcaldías y gobernaciones en el contexto del desarrollo fronterizo, y son las alcaldías y gobernaciones las encargadas de recolectar y priorizar las propuestas de proyecto y enviarlas al GIT Plan Fronteras. Estas organizaciones, al estar arraigadas en las comunidades locales, poseen un conocimiento detallado de las necesidades y desafíos que enfrentan dichas poblaciones. Sin embargo, a pesar de su valiosa experiencia en el terreno, estas organizaciones pueden carecer de los conocimientos técnicos necesarios para la formulación de proyectos. Además, su falta de experiencia en la ejecución de proyectos y su limitado acceso a los canales de información y difusión pueden obstaculizar la divulgación efectiva de sus iniciativas.

Por ende, estos convenios ofrecen un marco eficiente y colaborativo para la exitosa ejecución de proyectos de interés público, facilitando así el logro de metas y objetivos misionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo alineados con los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación y la Cancillería. No obstante, la suscripción de estos convenios está sujeta al cumplimiento de requisitos

preestablecidos, y en el caso de proyectos no mixtos, es decir, aquellos en los que no participa una entidad sin ánimo de lucro con aporte financiero, el financiamiento proviene en mayor medida de la Cancillería. Además, es importante destacar que en este proceso también interactúan las organizaciones civiles, quienes aportan valiosos conocimientos y perspectivas desde el territorio, pero implica un mayor proceso de selección de propuestas y una mayor complejidad en la evaluación de los proyectos, dado que se requiere coordinar y conciliar las diferentes necesidades de las comunidades locales.

## Capítulo 2: Metodología para la formulación de proyectos de Desarrollo Fronterizo

La Metodología General Ajustada (MGA), que se basa en varios instrumentos utilizados internacionalmente como la metodología del Marco Lógico, la Estructura de Desglose del Trabajo, la Cadena de Valor y los principios de evaluación económica de proyectos, rige la planeación y ejecución de los proyectos de inversión pública en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Esta metodología proporciona un marco riguroso para la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, garantizando la optimización de los recursos y la alineación con las políticas gubernamentales.

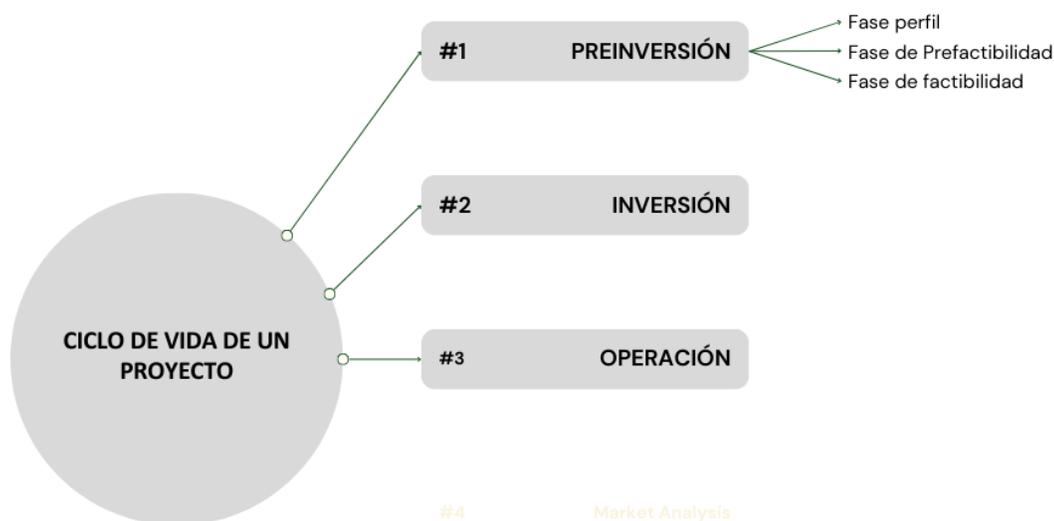
Esta estrategia metodológica se fundamenta en lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Política y específicamente en el artículo 49 de la Ley 152 de 1994. Este último artículo otorga al Departamento Nacional de Planeación la autoridad para desarrollar las metodologías, criterios y procedimientos destinados a integrar los sistemas de planificación y establecer una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. En virtud de estas disposiciones legales, la Resolución 1450 de 2013 ha adoptado la Metodología General Ajustada (MGA) como una herramienta metodológica e informática para la presentación de proyectos de inversión pública usada por las entidades gubernamentales en Colombia.

La metodología ajustada no sólo aborda las particularidades geográficas y socioeconómicas de las zonas fronterizas, sino que también integra consideraciones diplomáticas y estratégicas para promover la cooperación transfronteriza y el desarrollo sostenible. En este contexto, es fundamental destacar que cualquier proyecto, ya sea de desarrollo fronterizo u otra índole, debe seguir una metodología de formulación sólida y estructurada para garantizar su viabilidad y éxito a largo plazo.

La formulación y estructuración de proyectos en el ciclo de la inversión pública son aspectos que juegan un papel central en la planificación efectiva de los recursos estatales y aprobación de proyectos. Al establecer claramente los objetivos y actividades necesarias para abordar las necesidades sociales, estos procesos garantizan que los fondos públicos se utilicen de manera óptima. Por esta razón, es de suma importancia que los proyectos e iniciativas que se postulen a Cancillería sigan las siguientes fases del proceso de preinversión de acuerdo con la MGA dentro del ciclo de inversión pública de un proyecto.

### Figura 3

*Ciclo de vida de proyecto*



Nota. Adaptado de “Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia” (p.5), por Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023.

La etapa de preinversión marca el inicio del proceso de planeación de un proyecto. Es la etapa en la que se realizan estudios y análisis en los ámbitos sociales, jurídicos, ambientales, financieros y

técnicos para la correcta formulación del proyecto. Los estudios técnicos realizados permiten identificar las deficiencias del proyecto de manera temprana, para que los agentes puedan realizar los cambios respectivos y así el proyecto cumpla con la viabilidad técnica adecuada. De esta manera, esta fase actúa como un instrumento de evaluación anticipado que garantiza el éxito del proyecto a largo plazo.

Esta etapa se compone de diversas fases, como la elaboración del perfil, la prefactibilidad y la factibilidad, cada una destinada a desarrollar el proyecto y tomar decisiones fundamentadas sobre su viabilidad.

En la fase de perfil, se recopila información secundaria y se identifica la situación negativa, mientras que en la prefactibilidad se examinan las alternativas seleccionadas en la etapa anterior y se realizan estudios técnicos especializados para disminuir la incertidumbre y mejorar la toma de decisiones (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Por su parte, la fase de factibilidad se enfoca en definir de manera detallada los aspectos técnicos de la solución propuesta, profundizando en los estudios previos y evaluando minuciosamente la viabilidad del proyecto. La determinación de la viabilidad del proyecto al final de la etapa de preinversión dictamina si se procede a la siguiente fase de inversión o si el proyecto se descarta en caso de obtener resultados negativos.

Ahora bien, la DIDIF a través de Plan Fronteras implementa un proceso en fases para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos que respondan a las necesidades y prioridades de las zonas fronterizas. Este proceso se compone de varias fases que abarcan desde la identificación de actores clave hasta la formalización de acuerdos legales para la ejecución de los proyectos. A través de estas etapas, se busca garantizar la participación de los actores en las zonas fronterizas, así como

asegurar la viabilidad técnica y financiera de cada iniciativa. A continuación, se detallarán las primeras ocho fases de este proceso de acuerdo con el siguiente gráfico de la Cancillería (2015).

**Figura 4**

*Fases de proyecto Plan Fronteras*



Nota. Tomado de "Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión. Plan Fronteras" (p.16), por Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015.

- Fase I: Identificación de actores

En esta etapa el fin principal es la identificación de los actores y agentes que postularán iniciativas para el desarrollo fronterizo a la Cancillería, se realiza a través de una convocatoria en grupos focales a los principales actores involucrados en las dinámicas políticas, sociales, económicas, entre otras, de cada subregión fronteriza. En esta fase pueden participar tanto los delegados de las entidades

territoriales, Entidades sin Ánimo de Lucro, Entidades Privadas, Organismos de Cooperación Internacional, y actores de la sociedad civil que habitan las zonas de fronteras.

- Fase II: Evaluación participativa

Durante esta etapa se realizan talleres participativos con los actores locales de las subregiones fronterizas. El objetivo de esta fase es identificar y priorizar las necesidades de cada región, así como identificar posibles soluciones a estos desafíos.

- Fase III: Definición de líneas de acción

A través de esta fase, el Plan Fronteras para la Prosperidad establece ocho líneas de acción destinadas a impulsar el desarrollo en las zonas fronterizas. Estas líneas comprenden aspectos fundamentales como el desarrollo económico, la salud, la educación, el agua y saneamiento básico, la energía, la cultura y el deporte. Estas áreas de acción son presentadas a los actores involucrados para que puedan comprender hacia dónde se dirige o podría dirigirse una iniciativa de proyecto dentro del plan.

- Fase IV: Formulación de proyectos

A partir de las líneas de acción definidas y socializadas, se lleva a cabo los programas de impacto social y económico. Estos programas sirven como base para la formulación de proyectos, los cuales se basan en la Metodología General Ajustada simplificada.

- Fase V: Evaluación técnica de proyectos

En esta fase, los proyectos formulados se someten al análisis técnico de las entidades gubernamentales. Aquellos proyectos que cuentan con recursos del proyecto de inversión reciben un concepto técnico favorable.

- Fase VI: Gestión y obtención de recursos

En esta fase se identifican las cinco fuentes de recursos para la cofinanciación de los proyectos, que incluyen recursos del gobierno nacional, entidades territoriales, sector privado, cooperación internacional y Sistema General de Regalías.

- Fase VII: Consulta Previa y socialización

Esta fase se enfoca en diseñar e implementar estrategias de socialización de los proyectos en las comunidades étnicas fronterizas, considerando su representatividad en la población fronteriza.

- Fase VIII: Formalización de acuerdos

Previo a la ejecución de los programas y proyectos, se procede a formalizar los acuerdos legales necesarios, garantizando el cumplimiento de la legislación vigente.

En el ámbito del desarrollo fronterizo, la Cancillería ha adaptado la Metodología General Ajustada (MGA) para adecuarla a las necesidades y finalidades de Plan Fronteras. Esta adaptación ha dado lugar a la creación de una ficha de proyecto, la cual es requisito para aquellos que suscriben proyectos con el Plan Fronteras. La finalidad de esta ficha es garantizar una alineación precisa con lo diligenciado en la propuesta y la estructura Marco Lógico, siendo una hoja de ruta para la contraparte y un instrumento de supervisión para Cancillería. Dicha ficha contiene las generalidades del proyecto, matriz marco lógico, cronograma, plan de inversiones, matriz de sostenibilidad y matriz de riesgos, datos

que permiten observar la claridad en la formulación que poseen los agentes del proyecto, siendo además un instrumento de supervisión. Sin embargo, esta ficha no es un documento que se obtenga sin previa solicitud, por lo que los postulantes planifican los proyectos sin conocer esa hoja de ruta.

### **Capítulo 3: Variables e indicadores del proceso de aprobación de proyectos desde el Plan**

#### **Fronteras de la Cancillería**

El análisis de las variables e indicadores del proceso de aprobación de los proyectos recibidos por el Grupo Interno de Trabajo (GIT) del Plan Fronteras de la Cancillería representa una reflexión destacable para comprender a profundidad el proceso de priorización de proyectos. Al examinar detalladamente las variables y los indicadores involucrados en este proceso de aprobación, se puede obtener una visión clara de los criterios utilizados en los proyectos de inversión pública para el desarrollo fronterizo, así como los factores determinantes en el proceso de selección y priorización de los proyectos desde Plan Fronteras.

Durante mi periodo de pasantías durante el año 2023-1, tuve la oportunidad de observar que varias iniciativas propuestas por organizaciones civiles, canalizadas a través de las alcaldías y gobernaciones, no obtuvieron aprobación. Diez de los proyectos, los cuales se me delegó revisar en conjunto con el Grupo de Trabajo, de los cuales seis eran de convenio interadministrativo, tres de convenio de asociación y uno de cooperación internacional, solo 7 obtuvieron la viabilidad técnica y la suscripción del proyecto. Las iniciativas no aprobadas fueron tres de las presentadas por organizaciones civiles en colaboración y las alcaldías mientras que las propuestas de asociación y cooperación internacional recibieron prioridad y fueron aprobadas.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2023), en el proceso aprobación de proyectos, independientemente de la naturaleza y el fin, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Análisis de las obligaciones legales como permisos, autorizaciones, licencias u otros mandatos contemplados en los lineamientos conceptuales.

- Evaluación del impacto ambiental para mitigar posibles daños al medio ambiente y calcular los costos asociados con estas medidas dentro del presupuesto del proyecto.
- Mecanismos de gestión del proyecto que definan claramente responsabilidades, procedimientos y la estructura organizativa para las etapas de inversión y operación.

Con base en lo anterior, las iniciativas no aprobadas presentaban deficiencias en la formulación de los proyectos, es decir en la fase de planificación del proyecto. Se observó que las propuestas presentaban problemas de coherencia en la redacción de las propuestas, ausencia de objetivos claros, no contemplaban los riesgos en el proyecto y la matriz de actividades no estaba acorde a los objetivos específicos. Además, no seguían las fases de formulación establecidas por la Metodología General Ajustada, y el período de ejecución propuesto para los proyectos, superaba el límite establecido para el año 2023. Estos proyectos carecían de un plan sólido para garantizar su sostenibilidad, presentaban riesgos elevados y no contaban con la experiencia adecuada por parte de las entidades involucradas.

Adicionalmente, un factor externo que contribuyó a la baja aprobación de proyectos interadministrativos fue la Ley de Garantías en el contexto de las elecciones regionales de 2023. Esta ley restringe la celebración de contratos con entidades públicas, lo que complicó el proceso de contratación a través de las alcaldías y gobernaciones y llevó a la priorización de otro tipo de convenios.

Por otro lado, los convenios de cooperación si obtenían una viabilidad técnica favorable, y representan alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional. Estos organismos suelen tener una amplia experiencia en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo en diferentes contextos, lo que permite a la Cancillería beneficiarse de sus conocimientos especializados para mejorar la efectividad y eficiencia de los proyectos fronterizos.

Además, esta colaboración contribuye al fortalecimiento de las relaciones diplomáticas y la cooperación internacional, lo que puede mejorar la imagen del país en el ámbito internacional y promover el diálogo con otros países y organizaciones. Así mismo, trabajar con organismos internacionales amplía el alcance y el impacto de los proyectos de desarrollo fronterizo, permitiendo su implementación a mayor escala y alcanzar comunidades y áreas que de otra manera serían difíciles de alcanzar. Representando una prioridad para Cancillería en términos de ejecución de proyectos.

Ahora bien, los convenios de asociación fueron aprobados con agentes que contaban con experiencia previa en colaboraciones con la Cancillería, como la Fundación Postobón, que también tenían trayectoria en la formulación de proyectos en zonas fronterizas. Estos agentes estaban familiarizados con los lineamientos y políticas de la Cancillería, lo que generaba confianza al momento de suscribir los convenios y garantizaba una mayor sostenibilidad, debido a su experiencia, lo que a su vez contribuía a reducir los riesgos asociados.

Así mismo, tanto los convenios de asociación como los de cooperación proporcionaban recursos adicionales a los asignados en el proyecto de inversión dentro de la vigencia del Plan Fronteras. Esto representaba un respaldo financiero adicional para la ejecución del proyecto y contribuía a la reducción de costos.

A partir de lo anterior, se puede determinar que, además de los criterios previamente establecidos por la Metodología General Ajustada para otorgar viabilidad técnica, existen otros aspectos que determinan la aprobación de los proyectos considerados por el G.I-T Plan Fronteras. Estos son:

- A. Formulación acorde a la MGA: Propuestas formuladas correctamente de acuerdo con la Metodología General Ajustada, evitando la necesidad de realizar muchos ajustes, lo que implica tener objetivos y actividades claros desde el principio.
- B. Experiencia en la ejecución de proyectos en zonas de frontera: Implica haber participado previamente en la implementación de iniciativas o programas en áreas limítrofes o fronterizas, lo que sugiere un conocimiento práctico de los desafíos, dinámicas y necesidades específicas de estas regiones.
- C. Experiencia de trabajo con Cancillería: Haber colaborado o trabajado anteriormente con el Ministerio de Relaciones Exteriores en algún proyecto, iniciativa o programa, lo que denota familiaridad con los procedimientos, políticas y requisitos administrativos específicos de dicha entidad.
- D. Indicadores de eficiencia de la entidad con la que postula el proyecto: Son medidas cuantificables que se utilizan para evaluar el rendimiento y la efectividad de un proyecto, proceso o sistema en términos de cómo se están utilizando los recursos disponibles para lograr los resultados deseados.
- E. Sostenibilidad: Implica la capacidad del proyecto para mantenerse en el tiempo, sin la necesidad de intervención de los agentes ejecutores, satisfaciendo las necesidades actuales sin comprometer las de las futuras generaciones.
- F. Innovación: La introducción de nuevas ideas, métodos, procesos o tecnologías que generen mejoras significativas en la eficiencia, la calidad, el rendimiento o el valor del proyecto.
- G. Capacidad presupuestal: Disponibilidad de recursos financieros adecuados y suficientes para cubrir los costos asociados con su ejecución, incluyendo gastos operativos, inversiones y contingencias.

**Figura 5**

*Indicadores de aprobación de proyectos identificados en el GIT Plan Fronteras*



Nota. Elaboración propia. Indicadores de aprobación de proyectos

Estos elementos son fundamentales para asegurar que los proyectos seleccionados sean efectivos, sostenibles y contribuyan al desarrollo integral de las regiones fronterizas. La consideración de estos aspectos permite identificar las iniciativas con mayor potencial de impacto positivo y garantizar que cuenten con los recursos, el conocimiento y la experiencia necesarios para su implementación exitosa.

## Conclusiones y Recomendaciones

Se evidenció que las propuestas que incluyen un porcentaje significativo de cofinanciación, donde el agente colaborador aporta una contrapartida sustancial, tienden a recibir una priorización en el proceso de evaluación. Este enfoque se fundamenta en el hecho de que una mayor contribución financiera por parte del agente externo representa un respaldo adicional y tangible al proyecto.

Aunque no sea evidente, se distinguió una jerarquización y priorización en los tipos de convenio. Los convenios de cooperación son considerados como alianzas estratégicas a nivel internacional, mientras que los de asociación, además de tener experiencia en proyectos, también proporcionan financiación. Por otro lado, los convenios administrativos ocupan un lugar inferior en esta clasificación. Esta diferenciación también se evidencia en la manera en el cumplimiento de los criterios para la correcta formulación de proyectos.

Así mismo, la aprobación de los proyectos suscritos por el GIT. Plan Fronteras de la Cancillería están determinados por una serie de factores que van más allá de los criterios establecidos por la Metodología General Ajustada. Estos factores incluyen la correcta formulación de propuestas, la experiencia previa en la ejecución de proyectos en zonas de frontera, la colaboración previa con la Cancillería, los indicadores de eficiencia de la entidad postulante, la sostenibilidad del proyecto, la innovación y la capacidad presupuestal.

Además, se observó un desconocimiento generalizado sobre la correcta formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales de las zonas fronterizas y las organizaciones civiles, étnicas o comunitarias que proponen iniciativas. Los proyectos presentados por estos actores al Plan Fronteras suelen contener errores técnicos que obstaculizan su aprobación.

Finalmente, a modo de recomendación, se sugiere que la Cancillería colombiana, a través del Plan Fronteras, en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación, brinde jornadas de capacitación a las entidades territoriales, como alcaldías y grupos de planeación, así como a las organizaciones civiles, étnicas y sociales, en la formulación de proyectos. Esta capacitación podría incluir la presentación de los criterios relevantes a considerar durante la elaboración de propuestas y la explicación de la Metodología General Ajustada y Marco Lógico, con el objetivo de fomentar la generación de iniciativas por parte de los actores locales que están familiarizados con las necesidades de las zonas fronterizas.

### Lista de Referencia o Bibliografía

- Borda, S & Tickner, A. (2011). Las Relaciones Internacionales en Colombia. En Borda, S & Tickner, A(Eds.), *Relaciones internacionales y política exterior en Colombia*. (1ed., pp. 9-624). Ediciones Uniandes.
- <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=td30DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA2&dq=Las+relaciones+internacionales+en+colombia&ots=vhejXxdwVb&sig=EX4MVdbNUH7pQc1PBkxK6LRxcol#v=onepage&q=Las%20relaciones%20internacionales%20en%20colombia&f=false>
- CONPES 3805 de 2014. Prosperidad para las fronteras de Colombia.
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>
- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1821). Colombia. Obtenido el 13 de 2024 de 2024.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>
- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 11 de julio de 2023.
- [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr004.html#150](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#150)
- Decreto 092/17, enero 23, 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores. (Colombia). Obtenido el 20 de febrero de 2024.
- [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_0092\\_2017.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0092_2017.htm)
- Decreto 1082/15, mayo 26. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de julio de 2023.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>
- Decreto 1869/17, noviembre 15. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de julio de 2023.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84234#:~:text=Funcion>

[es%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20T%C3%A9cnica%20del%20CONPES.&text=las%20sigui  
entes%20funciones%3A-1.,sometan%20a%20consideraci%C3%B3n%20del%20CONPES](#)

Decreto 869/16, mayo 25, 2016. Presidencia de la República (Colombia). [Decreto 869 de 2016 - Gestor](#)  
Defensoría del Pueblo. (2023). Defensoría del Pueblo alerta sobre crisis de salud mental en niñas, niños,  
adolescentes y jóvenes en el Vaupés. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-alerta-crisis-de-salud-mental-en-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-adolescentes-y-j%C3%B3venes-en-el-vaup%C3%A9s#:~:text=Defensor%C3%ADa%20del%20Pueblo%20alerta%20crisis%20de%20salud%20mental,19%20a%C3%B1os%2C%20seg%C3%BAn%20el%20Instituto%20Nacional%20de%20Salud>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Boletín Pobreza Monetaria en la  
Niñez y Adolescencia en Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/lineas-de-tiempo/pobreza-monetaria-ninez-adolescencia-en-colombia/index.html#:~:text=La%20línea%20de%20pobreza%20monetaria,en%20situación%20de%20pobreza%20monetaria>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2012). Comunicado de prensa Resultados  
Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012, por Departamentos. [Pobreza en Colombia](#)  
([dane.gov.co](http://dane.gov.co))

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Metodología General Ajustada para la formulación  
de proyectos de inversión pública en Colombia.  
[https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento\\_conceptual\\_2023.pdf](https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2023). El Consejo Nacional de Política

Económica y Social, CONPES. <https://2022.dnp.gov.co/CONPES>

Guarnizo, M & Suarez, N. (2020). Los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro y su inclusión como modalidad en el estatuto general de la contratación estatal. *IUSTA*, 1(52), 123-146. <https://www.redalyc.org/journal/5603/560365773006/html/>

Ley 1150/07, julio 16, 2007. Diario Oficial. [D.O.]: 46691 (Colombia). Obtenido el 20 de febrero de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>

Ley 19/58, noviembre 18. Diario Oficial. [D.O.]: 29835 (Colombia). Obtenido el 11 de julio de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>

Ley 195/95, junio 23. Diario Oficial. [D.O.]: 41928. Obtenido el 24 de febrero de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293>

Ley 489/1998, diciembre 29, 1998. Diario Oficial. [D.O.]:43464 (Colombia). Obtenido el 20 de febrero de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Ministerio de Ciencia y Tecnología. (2023). Documentos CONPES. <https://minciencias.gov.co/glosario/documentos-conpes>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2024). Contrapartida. Recuperado de <https://minciencias.gov.co/glosario/contrapartida>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Plan Fronteras para la Prosperidad. Resumen ejecutivo Proyecto de Inversión 2015.

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion\\_estragica/plan\\_fronteras\\_para\\_la\\_prosperidad.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estragica/plan_fronteras_para_la_prosperidad.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Hace 197 años empezó la historia de la Cancillería

colombiana. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/hace-197-anos-empezo-historia-cancilleria-colombiana>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). Organigrama. [Organigramas v18.pdf \(cancilleria.gov.co\)](#)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). Funciones de la Entidad.

<https://www.cancilleria.gov.co/ministry/about/functions>

Oficina de las Naciones Unidas. (2024). Organismos especializados de la ONU. Preguntas frecuentes.

Recuperado de

<https://ask.un.org/es/faq/228071#:~:text=Los%20organismos%20especializados%20de%20la%20ONU%20son%20organizaciones%20internacionales%20que,nombrar%20a%20su%20jefe%20administrativo>

Organización de las Naciones Unidas. (2024). ONU e Instituciones Internacionales. Recuperado de

<https://www.acnur.org/organizaciones-hermanas-de-la-onu>

Secretaría de Desarrollo Económico. (2024). Plan operativo anual

(POA). <https://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/plan-operativo-anual-poa>

