

Lineamientos de política para la atención educativa a la población de frontera

Quienes habitan las zonas de frontera constituyen una franja poblacional diversa con una particularidad que influye directamente en las nociones de identidad: la constante movilidad fronteriza con el país vecino. Las zonas de frontera tienen una fluida relación económica, social y cultural con los países limítrofes que les otorga un sentido de identidad regional independiente de la línea divisoria entre países. Esta situación se intensifica aún más en el caso de los pueblos indígenas cuya identidad descansa sobre el pilar de la pertenencia a su pueblo y, en segunda instancia, reconocen ser parte de la nacionalidad colombiana. Sus lazos de parentesco, así como el concepto de “territorio ancestral” generan fuertes lazos de identidad en primera instancia con su pueblo antes que con su “nación”.

El resto de la población fronteriza se debate entre la identidad nacional y la regional. Mientras que en las regiones fronterizas existen brotes de xenofobia y estereotipos negativos que recaen sobre los habitantes del país vecino reivindicando la identidad nacional, se construye al mismo tiempo una identidad regional y transnacional con un gran sentido de unidad. Son estas iniciativas locales las que dieron paso a la legislación fronteriza y a los acuerdos entre países que reconocen, por ejemplo, la conformación de las *Zonas de Integración Fronteriza* (ZIF). En este sentido, cuando se ha hecho necesario el diálogo y la concertación con los Estados, la comunidad fronteriza ha actuado como región transnacional.

Estas iniciativas han permitido, entre otras cosas, fortalecer a las regiones en términos de capacidad de diálogo con los estados. En tanto que las zonas de frontera han sido tradicionalmente consideradas como territorios donde el Estado no hace presencia a través de sus instituciones, consideradas “territorios de nadie”, la conformación de regiones fronterizas facilita la capacidad de sus comunidades para dialogar con los Estados, a quienes se acusa de gobernar para y desde el centro, y ha sido una vía para exigir sus derechos. Tanto la conformación de comunidades regionales como la legislación para las zonas de frontera han sido un proceso relativamente reciente lo que sitúa a los habitantes de frontera en condición de vulnerabilidad. Tradicionalmente, estas comunidades se han quejado del “abandono” por parte del Estado.

Otro de los factores que influyen también en la condición de vulnerabilidad de las poblaciones de las zonas de frontera es la convergencia de recursos naturales explotables, bosques y selvas nativas y territorios indígenas inmersos en el escenario fronterizo. Esta condición ha generado en las regiones la agudización de la violencia armada y la proliferación de cultivos ilícitos con los consecuentes resultados negativos para las comunidades indígenas, campesinas y urbanas que allí habitan. Así mismo, algunas regiones de frontera, principalmente la Orinoquía y la Amazonía, han sido escenarios de colonización, lo que ha generado conflictos a nivel ambiental y social con las comunidades indígenas ancestralmente asentadas allí.

En este diverso y complejo escenario económico, social y cultural el sector educativo debe responder con pertinencia y calidad a las características de la población fronteriza y a las nociones de identidad de sus habitantes. También debe realizar grandes esfuerzos de cobertura, aun cuando las características geográficas, ambientales y de conflicto armado sean en muchos lugares adversas y complejas. La condición de movilidad fronteriza y de identidad regional debe ser asumida en el contexto regional educativo de manera que el paso de una frontera no se convierta en un obstáculo para continuar el curso del desarrollo académico.

1 Marco jurídico

La Constitución Política de 1991, en sus artículos 337 y 289 abrió la posibilidad jurídica para el establecimiento de normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover el desarrollo de las zonas de fronteras terrestres y marítimas. Asimismo, estableció la viabilidad para que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas puedan adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo conjunto, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

La isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como frontera marítima de Colombia con siete países, cuenta también con un espacio legislativo constitucional (Artículo 310) que permite, además de las aplicación de las normas especiales para zonas de frontera, la creación de leyes especiales en materia administrativa, de

inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico.

La **Ley 191 de 1995**, en desarrollo del mandato constitucional, definió tres figuras territoriales que describen diversos aspectos de las fronteras a saber:

Las zonas de frontera: se definen como aquellos municipios y corregimientos colindantes con los límites de la República de Colombia en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Las unidades especiales de desarrollo fronterizo: conformadas por aquellos municipios, corregimientos y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos.

Las zonas de integración fronteriza: definidas a través de convenios con los países vecinos, constituyen aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas.

La **Ley 191 de 1995**, respecto a la educación en las fronteras busca promover el intercambio entre las comunidades educativas de Colombia con los países vecinos. En este sentido, el MEN tiene la función de adoptar las medidas necesarias para facilitar convenios de cooperación e integración en materia de educación formal, no formal e informal. Asimismo la Ley promueve el desarrollo de las instituciones o centros de educación básica y media así como de educación superior a partir del fortalecimiento de las mismas y la asignación de recursos específicos. En cuanto a proyectos de infraestructura la Ley 191 establece que el Ministerio de Educación Nacional dará prioridad en la asignación de recursos de la Ley 21 de 1982 a los proyectos dirigidos a esta población, que cumplan con los requisitos exigidos para la aplicación de estos recursos.

Durante el año 2002 el Departamento Nacional de Planeación expidió el documento **CONPES 3155** que recoge los lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo. El MEN en conjunto con las entidades territoriales respectivas debe promover a través de los programas de ampliación de cobertura y

mejoramiento de la calidad, el acceso y permanencia en el servicio educativo. En el marco de la cooperación con los países vecinos la orientación del CONPES 3155 recoge la idea de la Ley 191 de 1995 en el sentido de considerar la importancia de la vida regional. De esta manera, se asume el concepto de “pueblo” y “territorialidad” para los grupos étnicos y se deben buscar los consensos necesarios para tratar temas de carácter técnico-administrativo tales como las equivalencias de grados, homologación de títulos y certificaciones así como temas de carácter pedagógico como propuestas de currículos binacionales, estándares de calidad y textos escolares.

2 Acciones para la atención educativa a las poblaciones de fronteras

Las entidades territoriales deben reconocer, preservar y potenciar la pertenencia nacional de los habitantes de frontera y la integración cultural binacional o trinacional de los grupos y de las personas, buscando que la demanda educativa de la diversidad de estas poblaciones sea atendida con una oferta pertinente.

Con el propósito de fortalecer los procesos de calidad y eficiencia, las secretarías de educación certificadas de los departamentos de fronteras, con el apoyo del MEN, deben formular criterios para homologar los grados y los títulos de las personas de las fronteras de los países vecinos.

Se deben conformar de mesas de trabajo, binacionales o trinacionales, con el apoyo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación Nacional, cuando sea pertinente, para identificar problemáticas educativas comunes y desarrollar acciones conjuntas, con las poblaciones de fronteras, creando alianzas departamentales y convenios, a partir de las políticas de intervención en las fronteras fijadas por el Gobierno Nacional.

Asimismo, se deben identificar las modalidades educativas y pedagógicas necesarias para atender a las personas que habitan en las fronteras, implementando modelos educativos flexibles y divulgando aquellas experiencias educativas significativas, para la atención de estas poblaciones.

3 Aplicación de los criterios del plan de acción

Las secretarías de educación, deberán realizar actividades que permitan:

- Identificar las poblaciones de fronteras atendidas y por atender, de acuerdo con la ubicación en centros urbanos o en lugares dispersos y según sus características culturales, sociales y personales.
- Realizar un inventario de la existencia de programas y proyectos escolarizados o no, y de los recursos institucionales y sociales para vincular al sector educativo a los habitantes de fronteras.
- Formular los objetivos del Plan de Acción para la atención de los habitantes de fronteras definiendo metas de corto, mediano y largo plazo, en el marco de la calidad, la eficiencia y la ampliación de la cobertura.
- Delimitar de las estrategias institucionales, pedagógicas y financieras.

4 Seguimiento y evaluación

Las secretarías de educación, con el apoyo del MEN, construirán los procesos de acompañamiento y evaluación, en la atención a los habitantes de fronteras. Para esto podrán contratar con agentes externos e internos a los procesos educativos, sean del orden nacional, regional o local, con el fin de valorar la ejecución de los procesos pedagógicos, garantizar la participación de las comunidades y fundamentar el trabajo interinstitucional y bi o trinacional. Se espera que con el proceso de seguimiento y evaluación, se formulen las alternativas de fortalecimiento y mejoramiento continuo a los procesos administrativos, pedagógicos y operativos de la educación a las poblaciones de fronteras.

En materia de seguimiento, se definirán las secuencias de acompañamiento, la evaluación periódica de los procesos educativos para precisar objetivos y definir prioridades, la identificación de los avances, logros y dificultades en los procesos y definición de los planes y estrategias de mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la educación de los habitantes de fronteras.