



## Políticas de inclusión en México: un análisis de marcos a la iniciativa “todos a la escuela”

**Luis Rodríguez Castillo**

Investigador del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste – Universidad Nacional Autónoma de México

[lurodri@prodigy.net.mx](mailto:lurodri@prodigy.net.mx)

### Resumen

En esta colaboración se realiza un análisis de los marcos del programa “Todos a la escuela”; iniciativa para promover la inclusión educativa en el estado de Chiapas. Se explicitan las interpretaciones del problema –y las soluciones a– la exclusión educativa, por parte de diversos actores sociales y agentes gubernamentales. El análisis de la experiencia pretende promover el debate acerca de la formulación de las políticas de inclusión para el desarrollo y de los desafíos que enfrenta la coordinación de la acción local en un marco emergente para la implementación de políticas públicas. Se subraya, sobretodo, el potencial del ayuntamiento en la instrumentación de una política social de inclusión para el desarrollo en México.

### Abstract

In this collaboration it is made a frame analysis of program “All to the school” (*todos a la escuela*) initiative to uphold the educative inclusion in the state of Chiapas. It is specified the interpretations of the problem -and the solutions to- the educative exclusion on the part of diverse social actors and governmental agents. The analysis of the experience tries promoting the debate about the formulation of the policies of social inclusion to development and the defiance that face the local coordination in an emergent policy frame. It is emphasized, overall, the potential of the city council in the instrumentation of a social policy of inclusion to development in Mexico.

Palabras Clave: Análisis de marcos, Inclusión escolar, Exclusión social, Desarrollo, Política pública.

Keywords: Frame Analysis, Scholar Inclusion, Social Exclusion, Development, Policy.

### Introducción

La exclusión del sistema educativo de niños y niñas en edad escolar es un problema polémico y complejo. En torno a esa problemática el gobierno federal mexicano, encabezado por Vicente Fox (2000-2006), firmó un acuerdo de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para poner en marcha la *Iniciativa “Todos a la escuela”*<sup>1</sup>. La *Iniciativa* se impulsó a partir del año 2001 en los estados de Yucatán, Oaxaca, Chiapas y el Distrito Federal.

En el año 2005, la línea base de acción la constituían 1’205,152 de niños y niñas, entre los 4 y 14 años, que no asistían a la escuela; el problema social era que el 5.61 % de la población que debería estar gozando del derecho a la educación básica, no lo hacía. Dicha cifra ascendía al 10 % en el caso del estado de Chiapas (INEGI, 2005); lugar donde la iniciativa se hizo pública el 28 de abril de 2004 por parte del Gobierno del estado, representantes de los sindicatos de maestros, del sector empresarial y de

organizaciones sociales e indígenas bajo el lema: *Todas las niñas y los niños a la escuela en Chiapas*.

Sin embargo, es difícil pensar que, al plantear como objetivo de la Iniciativa la "inclusión escolar" en condiciones de equidad y calidad, todos los y las involucrados entendieran lo mismo. Cada unidad de UNICEF en el ámbito estatal se encuentra en un contexto de restricciones y oportunidades, a partir del cual construyen sus 'marcos' sobre la inclusión escolar. En dicho contexto los actores de UNICEF establecen su interlocución con los agentes del sector público y otros actores del sector social.<sup>2</sup> La consecuencia de esta situación es la aplicación de diferentes estrategias, ya que en cada entidad federativa se realizaron las acciones que los actores locales consideraron pertinentes para implementar la *Iniciativa*.

En esta colaboración se realiza un análisis de los 'marcos' interpretativos que se generaron en la implementación de políticas para la inclusión escolar en Chiapas. A diferencia de lo ocurrido en otros estados de la República, la iniciativa tomó un matiz particular toda vez que implicó la acción de los ayuntamientos en un subprograma identificado como "proceso municipal de inclusión escolar". Así como actores de la sociedad civil organizada. Sin embargo, en cada nivel de gobierno, los agentes sectoriales, los operadores locales y según la o el agente con el que se dialogara las interpretaciones sobre las causas de la exclusión educativa y las soluciones propuestas difícilmente fueron coincidentes. En ese ámbito de discrepancias, los gobiernos locales jugaron un importante papel para el establecimiento de una agenda común y criterios unificados de acción a partir de su "campo" de oportunidad para el abordaje de la inasistencia escolar.

En la siguiente sección se presenta el marco teórico-metodológico que se usa en esta colaboración y se explicita la forma de entender los 'marcos' (*frame*) para el análisis de políticas públicas. Enseguida, se presentan los 'marcos' establecidos en el ámbito de lo público en torno a la problemática abordada. En la cuarta sección se presentan los resultados del análisis de 'marcos' en el establecimiento de la agenda pública en el estado de Chiapas. En el quinto apartado, se presentan las reflexiones sustantivas extraídas del caso analizado. Como conclusiones, se expone una interpretación global del 'marco' emergente para la acción pública local para la inclusión social y el desarrollo.

## I. El análisis de los 'marcos' en la acción pública

El análisis de 'marcos' se fundamenta en la teoría de los movimientos sociales y la acción colectiva; así como en la literatura sobre el establecimiento de la agenda pública. Dicha fuente teórica es enriquecida en esta colaboración con la literatura de la acción pública.

El concepto de acción pública resulta útil en el análisis ya que cuenta con mayor potencial analítico que el de gestión que hace de los agentes gubernamentales el eje de análisis. Cabrero (2006), señala que acción pública implica considerar el análisis de la *intencionalidad* y las *condiciones* en las que se ejerce la acción. También los niveles *operacional* de la estrategia de los actores y de *elección colectiva*, en el que agentes gubernamentales y los actores de la sociedad civil construyen itinerarios de acción. Asimismo el nivel *constitucional* que estructura las oportunidades de elección.

Esos niveles implican la construcción de 'marcos' interpretativos que guían la acción pública para: 1. agentes del sector público o gubernamental, en los ámbitos estatal y

municipal; 2. la burocracia del sector educativo y el gremio magisterial, 3. actores de la sociedad civil; y, 4. la propia asistencia técnica de UNICEF-Chiapas.<sup>3</sup>

El concepto de 'marco' (*frame*) fue acuñado por Erving Goffman (1974), para identificar los esquemas de interpretación que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos ocurridos dentro de su espacio de vida y en el mundo en general. Un 'marco', en la teoría de los movimientos sociales, es el conjunto de creencias y significados orientados hacia la acción, que legitiman las actividades de un movimiento social (Snow y Benford, 1992). Los marcos, junto a las oportunidades políticas y las estructuras de movilización, explican la emergencia, auge y reflujo de los movimientos sociales (Snow y Benford, 1988 y 1992; Snow *et. al.*, 1986; Tarrow, 1992).

Los 'marcos' sirven en la acción política a la finalidad de movilizar simpatizantes y desmovilizar a sus antagonistas (McAdam *et. al.*, 1996 e Ibarra y Tejerina, 1998). Fue en ese sentido que se introdujo en la literatura sobre el establecimiento de la agenda política (Cobb y Elder, 1983 y Aguilar, 1996). Al respecto, Bacchi (1999) aclara que la definición de los problemas políticos que llegan a la agenda no es una descripción simple de hechos objetivos, sino que tiende a ser una "representación estratégica" que da relevancia a determinados problemas o asuntos y no a otros. En ese sentido, cada "solución" contiene una particular "representación" de cuál es el problema desde la óptica de quien la enuncia y, esto tiene implicaciones en el tipo de solución "encontrada".

Un 'marco' interpretativo de política pública (*policy frame*) es, por lo tanto, "un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución" (Verloo, 2005:20). Esto significa que los 'marcos' de la política pública no son simples descripciones de la realidad, sino representaciones específicas que dan significado a dicha realidad, estructuran la comprensión de la misma y guían la acción de los actores sociales (Tuchman, 1978; Entman, 1993; Hart y Kleiboer, 1995 y Chihu, 2006). Son esos significados los que posibilitan una estructura jerarquizada de prioridades para la acción pública.

El análisis de 'marcos' se concibe, por lo tanto, como el estudio de las interpretaciones que se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y agentes políticos en sus respectivos discursos. El método del *policy frame analysis* o análisis de 'marcos' interpretativos de la acción pública intenta identificar los marcos dominantes, negociados y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores sociopolíticos; 'marcos' que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön, 1993 y 1994; Triandafyllidou y Fotiou, 1998; Snow *et. al.*, 1986; McAdam *et. al.*, 1996 y Chihu, 2006).

El enfoque metodológico del análisis de 'marcos' es necesariamente. Recorro a la *Grounded Theory* (Glaser y Strauss 1999) y, como recomiendan Strauss y Corbin (1997), se centra en el análisis de palabras y frases utilizadas repetida y regularmente a lo largo de los textos, el análisis de las palabras en su contexto, así como las ideas específicas asociadas o implícitas en ellos y la organización de las mismas en diferentes posiciones y que hacen referencia a otras dimensiones de la problemática referida.

El análisis de esta colaboración se sustentó en los textos cuya autoría pertenece a UNICEF, al proyecto de colaboración de UNICEF en Chiapas y a la administración

pública estatal y municipal; así como en la *praxis* de los actores involucrados en la iniciativa.<sup>4</sup> Una segunda categoría de textos son los generados por actores de la sociedad civil y, en menor medida, por los medios de comunicación. Asimismo se recurrió a la sistematización de la *Iniciativa* y del proceso municipal de inclusión escolar (Rodríguez, 2006, 2007a y 2007b; UNICEF-Chiapas, 2006a y 2006b); se realizaron entrevistas semiestructuradas a operadores de la *Iniciativa*.<sup>5</sup> Se reconstruyó la “línea de tiempo” y se identificaron, como lo recomienda Jara (1998), los hitos o momentos importantes en la implementación de acciones. Éste es el corpus principal del análisis y muestra la decisión en el estudio de centrar identificar las posiciones de las organizaciones sobre la inclusión educativa a su punto de “saturación”, es decir, en el momento que se comprobaba que no ofrecían información nueva o sustancial al análisis.

En la siguiente sección se aborda los ‘marcos’ establecidos en el ámbito público en México que muestran, en gran medida, los ‘marcos’ de la *intencionalidad* y de las *condiciones* en las que se ejerce la acción pública en torno a la inclusión educativa en el estado de Chiapas.

## **II. Los ‘marcos’ establecidos en el ámbito de lo público en torno a la educación**

En un contexto centralista como el mexicano, en el que el presidente y los agentes del nivel federal de gobierno sistemáticamente se atribuyen la facultad de decisión en los “grandes temas nacionales”, se ha vivido un federalismo *de facto* (Guillén, 1996) que ha transitado, en las últimas décadas, de una simple descentralización administrativa a un federalismo cada vez más real y consolidado en el marco normativo (Cabrero, 1998). Estas tendencias, federalismo y centralismo, adoptan un juego ambiguo según el tópico particular del que se hable y su resultado depende en gran medida de los grupos de poder que se configuren en cada arena política.

### **II.1. El ‘marco’ establecido en el campo de la educación**

El nuevo “federalismo educativo”, como fue llamada la política de descentralización del sector, ha tenido claroscuros antecedentes y, como señala Cabrero (2004), ha sido uno de los procesos más complejos de la descentralización debido a la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) –uno de los más poderosos de América Latina- y, en consecuencia, el ‘marco’ para el sector, fue “radical, impuesto y desde arriba”.

El ‘marco’ implicó redefinir las relaciones de poder entre el Estado y el SNTE. En el período de Carlos Salinas (1988-1994) se emprendió un ataque directo contra los líderes sindicales que motivó la renuncia y encarcelamiento de Carlos Jonguitud Barrios, presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria, y de Refugio Araujo, secretario ejecutivo del SNTE. Lugar que fue ocupado por la profesora Elba Esther Gordillo, quién ha sido una importante aliada política para Salinas y los gobiernos subsecuentes.

Las nuevas condiciones políticas hicieron posible la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En él, desde el punto de vista del SNTE, se respetaron los derechos sindicales (Chavoya, 1992) y el gobierno federal mantuvo la “vigilancia” del cumplimiento del artículo 3ro. Constitucional y los contenidos de la educación. En suma, sólo se transfirió a los estados facultades administrativas. Durante el período de Ernesto Zedillo (1994-2000) el esquema de

operación en su plan de *nuevo federalismo* fue el mismo y se prolongo la tendencia de transferir recursos a los estados que vieron incrementar la partida federal, pero poco espacio para la innovación.<sup>6</sup>

En el período de Vicente Fox (2000-2006) se intentó integrar nuevos significados a la “modernización” educativa a través de su plan de *auténtico federalismo*. Se implementó el programa “Escuelas de Calidad” que planteaba la transferencia directa de recursos a las escuelas a partir de iniciativas de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación docente. Sin embargo, con aquellos antecedentes la resignificación del ‘marco’ ha sido mejoras en las instalaciones escolares y la solicitud de recursos para comprar nuevos materiales pedagógicos (pizarrones, libros y otros).

A lo largo del proceso se ha construido un ‘marco’ de política pública que se encuentra fuertemente sectorializada. Al ser de los “grandes temas del desarrollo nacional” la discusión se encuentra literalmente *secuestrada* por dos agentes: el gobierno federal y el gremio magisterial. El ‘marco’ dominante es establecido por acuerdos entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el gremio magisterial, donde otros actores – como la Asociación Nacional de Padres de Familia- alcanzan a disputar alguna voz en la generación de opinión en temas específicos y los gobiernos estatales y municipales no tienen voz ni voto.

En ese sentido, “modernización” y “calidad” como ‘marcos’ de política pública para la educación no se encuentran del todo definidas y se reducen a temas de carácter administrativo y se significan, en términos de relaciones intergubernamentales, a problemas de transferencia de recursos. A nivel operativo se traduce en representaciones técnicas de los índices educativos de analfabetismo, cobertura, rezago, deserción, eficiencia terminal y desempeño institucional.

Este ‘marco’ en ambos aspectos, lo intergubernamental y lo educativo, contiene una sobrerrepresentación de la gestión enfocada en eficientar los procesos organizacional, administrativo y de financiamiento del sistema educativo. De esa manera los agentes locales desde profesores a gobernadores, ante resultados negativos de sus indicadores técnicos construyen una interpretación del problema que los conduce al tópico de las relaciones intergubernamentales. En consecuencia el marco se construye en que los resultados problemáticos en educación son consecuencia de un problema de escasez de los recursos destinados por la federación en sus ámbitos de competencia.

## II.2. El ‘marco’ establecido en el campo de la política social

La política social es otro de los “grandes temas nacionales” y la definición del marco dominante ha estado, normativamente, en manos del gobierno federal. Fue el período de López Portillo (1976-1982) cuando se estableció el plan nacional como marco rector para el desarrollo del país y se formularon los planes de desarrollo sectorial.

En el período de Salinas “combate a la pobreza” fue operado en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que contemplaba acciones de desarrollo regional pero que fue criticado por sus fines electorales. Con Zedillo y Fox, más allá del cambio de nombre a Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); y al actual Oportunidades; el esquema de definición y operación ha sido el mismo.

Un cambio importante es que el ‘marco’ fue pasado por el tamiz de la definición técnica de los ramos del gasto federal; primero ramo 28 definido como “combate a la

pobreza"; y después ramo 26 "desarrollo social". Con ello se pretendió hacer frente a los grupos de poder insertos en los mismos aparatos gubernamentales que respondían a los intereses del denominado partido "oficial" o de "estado" que hacían uso de estos fondos con fines electorales.

Asimismo, esa transformación implicó que el tema de la política social se refiera a la definición técnica de un problema: pobreza y/o marginación, el enfoque de atención es el individuo o la familia y la solución adoptada es la transferencia de efectivo condicionada al cumplimiento de ciertas acciones. Ejemplo del 'marco' dominante es el título tercero de la ley de desarrollo social de 2003 donde se establece como eje prioritario la "superación de la pobreza". Allí el marco de política social se significa en criterios técnicos para medir ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, y servicios en la vivienda.

### II.3. El 'marco' establecido para las acciones de UNICEF

La *convención internacional sobre los derechos del niño y de la niña*, adoptados por la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 20 de noviembre de 1989 dio un giro importante sobre la orientación hacia la infancia: se consideró a niños y niñas como sujetos de derecho. La *convención* es un instrumento jurídico internacional; es decir, el Estado que la ratifica se compromete a adoptar medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efecto a los derechos reconocidos en la misma. México, firmó la ratificación el 26 de enero de 1990 y el instrumento entró en vigor el 21 de octubre de 1990.

Las deficiencias de ese 'marco' en su aplicación en el país fueron evidenciadas por el Comité de UNICEF para los Derechos de la Infancia en 1999. Las observaciones más importantes estaban dirigidas a la generación de 'marcos' para modificar la percepción tradicional del niño entre el público en general, los dirigentes de la comunidad, así como en los programas educativos. También recomendó que se reforzaran las políticas educativas para reducir las disparidades regionales en el acceso a la educación y se generara mayor conciencia respecto a la pertinencia de la educación bilingüe y el combate al uso de la violencia en el sistema educativo (Comité, 1999).

En mayo de 2002, se produjo el documento intitulado *Un mundo apropiado para los niños y las niñas* que retoma y adecua los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Allí se establece el compromiso a favor del desarrollo en la primera infancia para promover su desarrollo integral (físico, social, emocional, espiritual y cognitivo)" (UNICEF 2002). En materia de educación el 'marco' propone una cobertura universal en el nivel básico.

En el 'marco' dominante de UNICEF un avance importante lo constituye el enfoque de "derechos". El diagnóstico se establece bajo la premisa que existen niños y niñas que no pueden gozar del derecho a la educación, un factor clave para garantizar cambios sociales positivos de largo plazo (pronóstico). Sin embargo, en su propuesta de solución a través de suscribir las metas del milenio se inserta en el marco dominante del sector educativo: los indicadores técnicos de cobertura y acceso.

### II.4. Una primera síntesis de los 'marcos'

La manera en la que históricamente se han definido las contiendas políticas para la definición de los temas públicos en torno a educación y política social han generado un 'marco' específico. En consecuencia, ambos, son ámbitos en los que se ha construido una relación en la cual la definición de los problemas y las propuestas de soluciones, es

decir, las funciones reguladoras y normativas, quedan en manos del ámbito federal; dejando los ámbitos estatal y municipal de gobierno las responsabilidades técnicas, operativas y administrativas.

Sin embargo, existen dos aspectos que resultan relevantes en los nuevos marcos de la política educativa y social. Por un lado, en el ámbito de las reglas de la elección colectiva se configura a la municipalidad y a los actores locales organizados como instancias catalizadoras de la demanda social; y, por el otro, en el ámbito de las reglas de elección constitucional, se condiciona a los sectores a sumar fuertes dosis de cooperación social y de promoción a la organización comunitaria para la asignación de recursos. De cumplirse estos aspectos potencialmente se desencadenaría una acción pública cada vez más intensa en la que se facilitarían los problemas que se presentan en el ámbito de las reglas operativas.

En la siguiente sección se analiza el encuentro de estos 'marcos' establecidos en la operación de la *iniciativa* "Todos a la escuela" en el estado de Chiapas y cómo fue adoptado estratégicamente por diversos actores sociales y agentes gubernamentales. Es decir, abordamos la construcción del 'marco' en los aspectos *operacional* de la estrategia de los actores y el de *elección colectiva*, en el que agentes gubernamentales y los actores de la sociedad civil construyeron itinerarios de acción en torno a la educación en Chiapas.

### III. La educación en Chiapas: el 'marco' de la agenda pública

La Iniciativa "todos a la escuela" buscaba "oficialmente" alcanzar tres objetivos: a) Que ninguna niña y ningún niño en Chiapas esté fuera de la escuela; b) Una educación básica de calidad; y c) Que todas las escuelas cuenten con suficiente infraestructura, materiales y capacitación de sus docentes para un ambiente favorable para la educación, en respeto a la identidad étnica, lingüística y cultural de los niños (UNICEF, 2006b). Cabe destacar que el marco de colaboración se planteó en términos de servicios de "asesoría técnica", a fin de coadyuvar para que actores sociales y agentes gubernamentales emprendieran acciones a favor de la inclusión educativa.<sup>7</sup>

Promover la calidad de la educación básica y construir una política de inclusión educativa en el estado requería reunir dos condiciones, además de los conceptos abstractos proclamados por la *convención*, el convenio de calidad o la propia *iniciativa*: 1. identificar una problemática concreta sobre la cual construir un itinerario de acción pública. 2. abordar un aspecto que facilitara a los actores y agentes salir de su marco establecido y que, a su vez, no resultara en una confrontación política directa con ellos.

Ambas condiciones las cumplía la **inasistencia escolar**. Un problema tan grande en Chiapas que no es visible. Excepto INEGI que reportaba, para el año 2000, 184,086 niños y niñas entre los 5 y 14 que no asistían a la escuela entre 1'022,700 existentes; no había otra instancia gubernamental (estatal, municipal o sectorial) que generara información sobre ese sector de la población ni que tenga políticas específicas para su atención. El sector educativo y su marco está orientado hacia los niños y niñas que están en el sistema educativo y no se interesaba en generar información sobre ese 18 % de la población en edad escolar que se encuentra dispersa en el territorio estatal.

Así, los operadores de UNICEF-Chiapas en la *praxis* construyeron una ruta crítica que se puede reconstruir –esquemáticamente– en cuatro etapas: 1. de sensibilización, en la que la interlocución se estableció a nivel estatal de gobierno y con el sector educativo

(2002-2003), se difundió la información disponible para generar corriente de opinión sobre los niños y las niñas que no asisten a la escuela y posicionar el tema de la educación en la agenda pública; 2. de diagnóstico, que requirió de una interlocución más amplia con diferentes agentes del sector público y actores sociales (2003-2004).<sup>8</sup> 3. de operación a "nivel de terreno", en el que la interlocución con los actores del ámbito municipal de gobierno mostraron una gran relevancia (en los ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006); y, 4. de reorientación de los 'marcos' de política para la inclusión social (2006).

En el diagnóstico realizado por UNICEF-Chiapas se identificaron las principales causas de inasistencia que fueron: más del 50% no asiste por razones económicas; más del 25% por falta de acta de nacimiento o algún otro documento oficial; más del 15% era por alguna razón de la escuela misma (maltrato, falta de apoyo, etc.). El 10 % restante fueron otras causas reportadas: discapacidad, enfermedad, por falta de escuelas cercanas o alguna otra situación familiar (UNICEF-Chiapas. 2006b).

### III.1. "Escapa a la normatividad": el marco en los agentes estatales

La colaboración de UNICEF en Chiapas no atravesó un proceso unilineal de implementación de acciones; antes bien, franqueó un proceso de construcción de 'marcos' de acción pública en la que fue necesaria la interlocución y negociación, para establecer una representación unificada del problema de la inasistencia escolar. Dicha negociación incluyó a agentes posicionados en el Instituto de Desarrollo Humano Estatal (IDH-Estatal); los del sector educativo, federalizado y estatal, particularmente, en los Servicios Educativos de Chiapas (SECh); y en los sindicatos de maestros, la sección VII y la sección 40, hegemónicas por el "consejo central de lucha (CCL)" que reproducen las prácticas clientelares de "Vanguardia" (Bermúdez, 2005); con los ayuntamientos y sus instancias operativas; así como la búsqueda de "aliados" de la sociedad civil.

En principio, la inasistencia escolar era un problema que ninguno de los agentes tenía contemplado en sus propias agendas. No obstante, se trató de un "tema" atractivo y en la interlocución aparecieron 'marcos' estratégicos. Agentes y actores introdujeron las lógicas propias del juego de poder en el cual se encontraban en el contexto estatal. Los 'marcos' estratégicos son definidos, entonces, como los intentos de reconstruir 'marcos' (*reframing*) con la finalidad de posicionar como prioritarios intereses de un agente o actor particular.

No obstante, cabe destacar que el problema de la inasistencia escolar, y la solución para ello, fue enmarcado de manera muy similar entre los actores del ámbito estatal de gobierno y el gremio magisterial. En su diagnóstico construyeron significados que dirigieron la atención a lo cuantitativo, es decir, a las condiciones "estructurales" de marginación y pobreza; por otra parte, en lo cualitativo era remitido a un problema de desinterés familiar o indolencia del tutor.

El pronóstico en éste último tópico era evadido, pues, argumentaban los agentes que sólo generarían más problemas y desinterés. Por la otra parte, la solución variaba desde la posición optimista: demandar recursos "frescos" a la federación o una en la que se veía a UNICEF-Chiapas como la instancia para el fondeo de proyectos educativos; hasta la evaluación pesimista: no hay recurso que alcance para mejorar la situación.

Los gremios magisteriales y los agentes de la burocracia estatal del sector presentaron

un obstáculo en su "representación" del problema, ya que "identificar" e "incluir" a niños y niñas fuera de la escuela fue significado en la relación: más trabajo-mismo salario. Aún visibilizando las causas estructurales en su discurso y conociendo los términos de la colaboración de UNICEF en Chiapas, los actores generaron marcos interpretativos diferenciados y contrarios a los intereses institucionales de UNICEF-Chiapas e inconsistentes con el planteamiento de la *iniciativa*.

Así el foco del problema no es la ausencia de condiciones desiguales de equidad o inclusión en la educación que permitiría, según UNICEF-Chiapas, identificar las debilidades del entramado institucional para la búsqueda de soluciones. Por el contrario, la interpretación se dirigía a legitimar las demandas "históricas" del gobierno estatal y del gremio magisterial.

Para los agentes del gobierno estatal, que no eran parte del sector educativo, la propia *iniciativa* era un botín político importante. Ser el estado con el más alto índice de reprobación, 11.5 %; el primer lugar en analfabetismo y el último en desarrollo humano en el 2002, hacia de la *iniciativa* un signo de la voluntad política para emprender las acciones necesarias para transformar la situación social del estado (Gobierno del estado de Chiapas, 2006). Es por ello que, al menos en el nivel discursivo, para los agentes del ámbito gubernamental la frase de "la educación como una prioridad" se encontraba presente en sus documentos y discursos.

Si bien esto explica, en parte, la disponibilidad de esos agentes para cambiar sus interpretaciones sobre la exclusión educativa y un 'marco' que se significa como "voluntad política"; no obstante, mayor frecuencia y disponibilidad no implica la elaboración de un discurso más articulado, ni la elaboración de soluciones congruentes. Aunado al aspecto que, operativamente, quiénes aportaron la "voluntad política" – gobernador y su gabinete-, delegaron en instancias que carecieron de esa voluntad, tuvieron poco poder de decisión y no participaron en la generación del 'marco' – la Dirección Técnica Educativa (DTE)-.

Mientras la voluntad política enunciaba a la educación como prioridad en la agenda pública, los actores del sector presentaron una sistemática oposición a las acciones propuestas, ya que escapaban a "su normatividad". La significación era simple: ellos no están facultados para realizar actividades solicitadas en la *Iniciativa*; ya que inasistencia de los niños y las niñas, siempre que estos no estuvieron inscritos en las escuelas, era un indicador con muy poco impacto en sus índices de desempeño institucional.

Así, plantear al sector que podría emprender acciones para la identificación de las niñas y los niños que no asisten a la escuela y para su reinserción al sistema educativo representaba un enorme reto; ya que los actores del sector educativo construyeron una interpretación donde dichas acciones eran vistas como un incremento de las cargas laborales y, en consecuencia, como sobre explotación. Ello explica que se acogieron al *cocoon* del marco establecido del sector a esperar que otros actores y agentes les proporcionarían la información de los indicadores que sí se encuentran en su marco normativo: inscripciones.

El sector educativo posicionó sus "marcos estratégicos". Colocar a la educación como tema de la agenda pública fue un elemento catalizador de demandas y movilización en torno a condiciones de trabajo;<sup>9</sup> pero también para el tradicional ciclo movilización-presión-negociación dirigido a posicionar a sus líderes en el ámbito político estatal. Por su parte, el gobierno del estado interpuso a la educación y al interés superior del

pueblo chiapaneco como factores de legitimidad para desarticular la movilización magisterial en el estado en dos ocasiones (2003 y 2005) y realizó acciones inéditas: descuentos en nómina y el levantamiento de actas administrativas que causaron la baja “selectiva” de profesores.

Así, durante la primer etapa de la operación, el encuentro de los ‘marcos’ establecidos condujo a un triángulo de relaciones con constantes fracturas de comunicación y conflictos entre el gobierno del estado y UNICEF-Chiapas, y de éstos con el sector educativo que tuvo altas posibilidades de decantar en obstáculos permanentes de operación.

### III.2 “La educación que queremos”: el marco en la sociedad civil

Hablar de acción pública implica considerar la construcción de itinerarios de acción entre el sector gubernamental y los actores de la sociedad civil. Convencidos de la necesidad de “liberar” la discusión en torno a la educación del secuestro obrado por el sector, se impulsaron alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil para generar corrientes de opinión. Dadas a conocer las cifras de inasistencia escolar los grupos organizados, sin tener el tema en su agenda, respondieron afirmativamente al llamado de UNICEF-Chiapas para generara una discusión amplia en el ámbito social.

A este factor contribuyeron, como parte de las consecuencias no esperadas de la acción, tanto las movilizaciones de los gremios magisteriales como los operadores políticos del gobierno del estado. Luego de prolongarse más allá de lo esperado el tradicional paro magisterial de mayo de 2003; las principales ciudades del estado fueron bombardeadas con volantes en los que se aseveraba que “padres de familia preocupados por la situación”, llamaban al magisterio a “volver a las aulas” y a la senda de la negociación. La “autoría” del “impreso” no se ratificó y el sindicato magisterial y sus aliados señalaron a los operadores políticos del entonces secretario de gobierno.<sup>10</sup>

Esta coyuntura facilitó el proceso de generar corrientes de opinión entre diversos grupos de la sociedad civil. El ‘marco’ que se generó identificaba como causas del problema; por un lado, a la ineficacia de la acción gubernamental en la atención a los problemas estructurales y educativos; y, por el otro, un sector educativo degradado, profesional y personalmente, y sin compromisos éticos con la educación. Estos esquemas de interpretación presionarían a los agentes gubernamentales pero, sobretudo a los gremios magisteriales, a reorientar sus propios ‘marcos’ de acción.

Este clima favorable también hizo eco entre diversas personalidades del mundo empresarial, político y religioso que decantó en la formación del *Grupo promotor de la educación en Chiapas*. A principios de 2006 este grupo demostró, a través de la publicación del “decálogo por la educación en Chiapas” que era el actor que mejor había comprendido el ‘marco’ de política propuesto por UNICEF-Chiapas y el que mejor logró adoptarlo en sus acciones e iniciativas.

El decálogo enunciaba cinco características deseadas para la educación y cinco propuestas para alcanzarla. A diferencia de los ‘marcos’ construidos por los otros actores en donde el problema se reducía a lo económico traducible a términos técnicos y se encontraban culpables políticos como el gobierno federal o estatal y el gremio magisterial o incluso la apatía de los tutores, el decálogo además de convocar a una mayor inversión social –que no fuera a gasto corriente–, convocó a todos los actores involucrados a actuar con compromiso, responsabilidad social y a ponderar del valor de

la educación. Todos ellos, significados que no tenían resonancia en la interlocución con otros actores y agentes.

Establecido ese 'marco', hacia 2004, se había alcanzado un clima favorable en el que el tema de la educación se encontraba establecido como un tema público y tenía un amplio reconocimiento social. Sin embargo, los años de trabajo previó dejaban una lección aprendida: el sector educativo no poseía información sobre inasistencia y ni este agente, ni los del gobierno estatal habían desarrollado capacidades para una operación "fina" del programa a "nivel de terreno", es decir, en la identificación con "nombre y apellido" de los niños y niñas que no asisten a la escuela. Paradójicamente, se llegó a la conclusión que para tender ese enorme problema, el más pequeño de los ámbitos de gobierno, los ayuntamientos, eran los únicos agentes que contaban con las capacidades operativas para emprender una tarea de tal magnitud.

### III.3 "Y ahora... ¿cómo lo hacemos?": el marco en los agentes municipales

El 54 % de la inasistencia escolar se concentraba en 26 municipios de los cuales se establecieron como prioritarios en la estrategia de trabajo a 6. La línea base de trabajo fueron: 7,501 niños y niñas que no asistían a la escuela en el municipio de Tapachula de Córdova y Ordóñez, 4,553 en Tuxtla Gutiérrez, 4,738 en Ocosingo, 2,592 en San Cristóbal de Las Casas, 726 en Oxchuc y 5,383 en Las Margaritas. Es decir, estos municipios aglutinaban el 27.7 % de la incidencia el problema.

Las características de los municipios son diversas. Tuxtla, la capital del estado, es al mismo tiempo el centro urbano más importante y se ubica en la región Centro del estado; San Cristóbal es considerada la "capital cultural" de Chiapas, también es un centro urbano y junto Oxchuc se ubica en la región Altos. Oxchuc, Margaritas y Ocosingo son municipios con población mayoritariamente indígena y rural. Los dos últimos son los municipios más extensos en Chiapas y comparten límites en los confines de las regiones Fronteriza y Selva del estado. Tapachula, cuenta con la ciudad y el punto fronterizo internacional más importante del estado. Los últimos cuatro están catalogados como municipios de alta y muy alta marginación por INEGI (2005).

En lo que alguna vez alguien llamó "una orgía interinstitucional",<sup>11</sup> es decir, las reuniones de trabajo entre agentes de los ayuntamientos, los tres órdenes de gobierno y representantes de diversos programas sectoriales una preocupación fundamental fue establecer criterios unificados en esa diversidad y la pregunta recurrente era: ¿cómo lo hacemos?. Es decir, se redefinió el 'marco' operativo para la coordinación del sector educativo, con los ayuntamientos a fin de atender la inasistencia escolar.

El resultado fue llamado **proceso municipal de inclusión escolar**. Este fue el 'marco' establecido para la operación, que señalaba un itinerario técnico en el que se aclaraban competencias y responsabilidades en torno a cinco acciones: 1. levantamiento de cédula de Identificación de los y las niñas fuera de la escuela, por parte del ayuntamiento y su estructura política y territorial; 2. Sistematización de la información recabada; por parte del ayuntamiento y validada por el sector educativo; 3. Canalización para la atención de la necesidad específica por la cual el niño o niña abandonó la escuela; desde el ayuntamiento y sus propios programas de atención social y en colaboración con las instancias del gobierno estatal; 4. Incorporación a la escuela; por parte del sector educativo; y, 5. Seguimiento y monitoreo, a cargo del Ayuntamiento y el sector educativo.

No obstante, ante la diversidad de actores, las interpretaciones al marco también se

multiplicaron y surgieron nuevos 'marcos' estratégicos. El sector educativo identificó que el ayuntamiento no significaba competencia, pues, sería el encargado de recabar la información y realizar acciones que redundarían en sus indicadores de gestión: la matrícula. Lo mismo ocurre desde el sector de desarrollo social y los agentes de las políticas compensatorias; el ayuntamiento no significa competencia porque realizará acciones educativas. Para los ayuntamientos participar en la *iniciativa* se significa por proporcionar capital político: son la cara amable, la instancia de gobierno que está en contacto directo con la gente y que resuelve "efectivamente" problemas para la población.

En el ámbito municipal, los operadores tuvieron que reducir de manera importante sus curvas de aprendizaje para lograr la interlocución e interrelación gubernamental. Los ayuntamientos, para identificar territorialmente a los niños y niñas que no asistían a la escuela, tuvieron la necesidad de movilizar a su estructura territorial (jefes de manzana, presidentes de colonia, comisariados ejidales y agentes municipales), así como reunir y coordinar al grupo encargado del levantamiento de información en campo. Éstos fueron brigadistas voluntarios de estudiantes de educación media superior y superior.

Entre el ayuntamiento y el sector educativo se sistematizaba y validaba la información recabada y, por un lado, el sector educativo se responsabilizó de asegurar los espacios educativos. El ayuntamiento, con base en las causas identificadas, se responsabilizó de la canalización; ahí nuevamente se intensifica la relación de agentes con la comunidad educativa, con las direcciones de registro civil, con el sector de desarrollo social y los programas compensatorios en los ámbitos estatal y federal. Este conjunto de organizaciones gubernamentales no respondió de manera automática a la ciudadanía, ni en los ritmos que exigía la necesidad de reintegrar a las niñas y los niños al ciclo escolar en curso. Sin embargo, operadores específicos en lo local ya había empeñado su "palabra" para ayudar a esas familias.

Los agentes locales pusieron en marcha un marco cultural mayor identificado como el "intercambio de necesidades" que fue, en muchas ocasiones, de carácter simbólico. Por ejemplo, la interlocución y el apoyo de directivos, profesores y alumnos para las brigadas, el intercambio fue el reconocimiento a su labor. El ayuntamiento también tuvo concurrencia en las condiciones de calidad educativa, en lo material y en lo pedagógico; toda vez que la DTE otorgaba el espacio educativo, pero en la "comunidad educativa" no se quería recibir al niño o niña argumentando que "eran alumnos problema", una "mayor carga de trabajo" para los docentes", o que "no había condiciones materiales". Así el ayuntamiento fue el agente vinculante con el propio sector y otros actores; quienes proporcionaron al intercambio desde materiales pedagógicos a recursos para mantenimiento del plantel; así como talleres para sensibilizar sobre la situación de vulnerabilidad de los niños y niñas que se integraban con la *iniciativa* y para la capacitación psicopedagógica en estrategias para atender los "niños" problema en aula.

Esta es la etapa de una acción pública "intensa". Es decir, el marco de política generado a partir de la "inasistencia escolar" provocó que se pusieran en marcha los supuestos participativos contenidos en el ANMEB, PEC, EA y APC del marco establecido del sector educativo y del Ramo 26 del sector de desarrollo social. Hay que llamar la atención que ocurrió, más allá de "cumplir con la normatividad", por una vía no esperada: la presión que pudo ejercerse desde el ayuntamiento para solucionar problemas familiares que motivaban la inasistencia escolar y modificar el tipo de relación que las familias establecían con los diferentes actores del sector público que

generaban exclusión social.

Al operar la *iniciativa* en municipios con capacidades administrativas diferenciadas y con condiciones sociales, económicas y de infraestructura desiguales, se obtuvieron resultados heterogéneos. De los 25,493 niños y niñas que no asistían a la escuela en los municipios en los que se operó en los dos ciclos escolares se identificaron e incorporaron a 2,808.<sup>12</sup> Esto cuantitativamente y como un indicador de impacto podría ser considerado un rotundo fracaso. Sin embargo, se generó un marco de nuevos compromisos con la ciudadanía y nuevos mecanismos de interlocución sociedad-gobierno.

El problema no radica en la inscripción del niño o la niña a la escuela, sino de mejorar en las condiciones personales, familiares y escolares que garanticen la permanencia y promoción escolar. La lección aprendida es que existe un problema de desigualdad de oportunidades y de diseño institucional.

#### **IV. Hacia una interpretación de los 'marcos' para una política de inclusión social**

El establecimiento de un 'marco' de política pública en el cual la educación fuera un tópico prioritario en la agenda pública, se encontró con otros marcos establecidos y requirió de un proceso de ajustes y negociación. El tema clave para los agentes gubernamentales en el ámbito estatal y los agentes del sector educativo se encontraba dominado por los imperativos de la escasez de recursos económicos, que hicieran viable mejorar la "calidad" de los servicios educativos.

Ante ello, el marco de acción de UNICEF-Chiapas se movió hacia un problema concreto: la inasistencia escolar.

Las dos primeras etapas de trabajo (sensibilización y diagnóstico), *grosso modo*, son las de la construcción del marco de política para la inclusión educativa en el estado; mientras que la tercera (operación de acciones concretas) produjo nuevos marcos de interpretación sobre el problema y aportó evidencias para la reorientación de marcos operativos, que permitió continuar con una problemática concreta que atender (la inasistencia escolar) y pasar de la "inclusión educativa" a reformular los marcos hacia una *política de inclusión social* en la que los ayuntamientos juegan un papel fundamental.

Reconstruir los marcos para concentrarse en este problema ocupó la inversión de recursos técnicos y humanos en la conciliación de intereses con la finalidad de mantener y aumentar la credibilidad de la *Iniciativa* ante agentes gubernamentales y la opinión pública. Pero, al mismo tiempo, reconstruir el marco de interpretación y demostrar su capacidad para la "implementación" de nuevos 'marcos' (*reframing*) sobre un problema específico de la educación. Las consecuencias no esperadas de la acción generaron un contexto político favorable en el cual fue el ayuntamiento, el "tercero excluido", el que se develó como agente clave.

En ese momento se descentró a los actores involucrados en sus marcos establecidos y entraron en una lógica operativa. Había que saber primero, dónde estaban los niños de la estadística, se tenía entonces que definir entre los agentes del gobierno estatal y municipal y del sector educativo quién y cómo lo harían; para con esto identificar, en segundo lugar, la causa por la que no se asistía a la escuela. Tercero, había que solucionar un sin fin de problemas prácticos e inmediatos para que el niño o la niña se

reincorporara a la escuela. Los agentes del ayuntamiento canalizaron y acompañaron a esos menores y a sus familias a instancias sectoriales para asegurar la incorporación a la escuela.

Éste es el punto de reflexión para configurar los contenidos del marco emergente, y aún en construcción, que deja atrás el problema de la inasistencia escolar y la óptica focalizada en la atención individual y se presentan como un **'marco' de política para la inclusión social** que toma como unidad de atención a la familia. Tal como puede observarse en el cuadro "transformación del 'marco' en la iniciativa "todos a la escuela" (anexo), se presentan una serie de tensiones que deben ser consideradas en torno a ésta y otras experiencias de acción pública:

1. La persistencia de una lógica sectorial y de jerarquización gubernamental, frente a la necesidad de reconocer la configuración e integración compleja de organizaciones, actores e instituciones en situación de interdependencia.
2. La orientación normativa sectorializada que define diferentes dominios, frente la necesidad de interrelacionarse en torno a problemáticas específicas.
3. La definición de cada sector y nivel de gobierno como grupo de poder que posee recursos y competencias diferentes, pero que resultan cruciales para que los otros satisfagan necesidades sociales y alcancen sus propias metas organizacionales.
4. Lógicas de operación anquilosadas, aisladas y la duplicidad de funciones entre ámbitos de gobierno, frente a claras necesidades de "acción concertada".

El itinerario de acción y los marcos anteriormente descritos; así como las tensiones sobre las que se invita a la reflexión no hacen más que recordarnos la riqueza de la variabilidad de la experiencia humana y de sus marcos de interpretación de la realidad. Esto es el sustento valioso y vulnerable, a la vez, para la coordinación del comportamiento social en temas de políticas públicas.

## Conclusiones

La experiencia muestra que mediante el abordaje de temas "educativos" como la inasistencia, aporta elementos de juicio para **una revisión de la política social existente**. No coincido con Pardo (2003) cuando señala que el ayuntamiento es un espacio para la implementación de acciones educativas "complementarias". Los 'marcos' de política aquí analizados son una muestra del potencial que tiene el ayuntamiento en la articulación de una política de inclusión social.

Mediante el abordaje de un tema "educativo", como la inasistencia, sobre los cuales el Ayuntamiento no tiene competencia constitucional, ni aparece como uno de los actores en el "gran debate nacional"; queda demostrado que tienen un papel fundamental en articular territorialmente y con la población local la **política social**. En el 'marco' de política emergente, la gestión local / municipal puede orientarse a la protección y restitución de derechos: (como el derecho a una educación básica de calidad) por los siguientes aspectos:

- A. Contacto, interlocución y participación de las madres y padres de familia: El contacto directo con la ciudadanía, las colonias, barrios y la estructura ciudadana de organización con relación directa con las familias. Este aspecto es fundamental para incrementar la participación real de las madres y padres de familia en el tema de la calidad de la educación y los procesos de inclusión social.

- B. Articulación y organización de demanda de la ciudadanía: El papel privilegiado del Ayuntamiento de fomentar la EXIGIBILIDAD de la calidad y cobertura de servicios, con los gobiernos estatal y federal en el marco de la universalidad de los derechos.
- C. Las modificaciones en el Pacto Fiscal con la Federación que han incrementado el presupuesto de los Ayuntamientos para inversión en distintos ramos, incluyendo el Ramo 33 destinado al desarrollo social. Esto ha ampliado la disponibilidad de recursos para la inversión por parte de los Ayuntamientos.

Inclinar la balanza para que todos los actores sociales y agentes políticos construyan un marco en la que se privilegie la segunda parte de las cuatro tensiones señaladas, y los ayuntamientos ocupen su verdadera posición como instancias territorializadas de gobierno para articular y organizar la demanda ciudadana; así como generar las capacidades para que los ayuntamientos sean instancias que supervisan y exigen a los gobiernos estatal y federal calidad y cobertura en los servicios ofertados, implican una de dos opciones: o salidas de imposición, o una muy grande imaginación sociológica.

El análisis de los 'marcos' resulta pertinente toda vez que, en su implementación, las políticas para atender la inasistencia escolar, ha generado un 'marco' de política pública, emergente y aún en construcción. En él, los ayuntamientos son agentes clave en la implementación de mecanismos para combatir de manera efectiva la inasistencia escolar y mantener a los y las niñas reintegradas en el sistema escolar a través de la articulación de políticas para la inclusión social. Desde luego, un reto de enormes proporciones, es la reducción de las curvas de aprendizaje y la institucionalización del 'marco' en el cual el ayuntamiento tiene el papel privilegiado de articular, demanda social con acción gubernamental. **RM**

## Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (ed.). 1996. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México D. F., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública.

BACCHI, CAROL L. 1999. *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, London, Sage.

BERMÚDEZ URBINA, FLOR MARINA. 2005. *De maestros de base a líderes sindicales: los maestros del nivel de educación indígena en la dirigencia de la sección VII del SNTE en Chiapas*, Tesis para obtener el grado de maestra en Antropología Social, San Cristóbal de Las Casas, CIESAS.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. 2006. *Acción pública y desarrollo local*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. 2004. "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en Ricard Gomá y Jacint Jordana (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (ed.). 1998. *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. México D. F., Porrúa y CIDE.

COBB, ROGER, Y CHARLES ELDER. 1983. *Participation in American Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press.

- COMITÉ PARA LOS DERECHOS DE LA INFANCIA. 1999. 586ª sesión 8 de octubre de 1999, UNICEF.
- CHAVOYA, MARIA LUISA. 1992. "Notas en torno al nuevo federalismo educativo", en *La Tarea. Revista de educación y cultura*, No. 1, octubre-diciembre, Guadalajara, sección 47 del SNTE.
- CHIHU AMPARÁN, AQUILES (coord.). 2006. *El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales*, México D. F., UAM-I, CONACyT, Miguel Ángel Porrúa, Colección Las Ciencias Sociales, Segunda Década.
- ENTMAN, R. M. 1993. "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm", in: *Journal of Communication*, 43, 4, pp.51-58.
- GEERTZ, CLIFFORD. 1987. *La Interpretación de las Culturas*, Barcelona, Gedisa.
- GLASER BARNEY G. AND ANSELM L. STRAUSS. 1999 *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*, New York, Aldine de Gruyter.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS. 2006. *Sexto informe de gobierno, Pablo Salazar Mendiguchía*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del estado de Chiapas.
- GOFFMAN, IRVING. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. London, Harper and Row.
- GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México. El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa
- HART, PAUL T. AND MARIEKE KLEIBOER. 1995. "Policy controversies un the Negotiatory State", in: *Knowledge & Policy*, Vol. 8, Issue 4, Winter 1995, pp. 5-26.
- IBARRA, PEDRO Y BENJAMÍN TEJERINA (eds.). 1998. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. 2005. *II conteo nacional de población y vivienda*, Aguascalientes, INEGI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. 2000. *XII censo general de población y vivienda*, Aguascalientes, INEGI.
- JARA H., OSCAR. 1998. "El aporte de la sistematización a la renovación teórico-práctica de los movimientos sociales", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano de *Sistematización de Prácticas de Animación Sociocultural y Participación Ciudadana en América Latina*, Medellín, Colombia, 12 a 14 de agosto de 1998, organizado por la Fundación Universitaria Luis Amigó y el CEAAL.
- MCADAM, DOUG; JOHN D. MCCARTHY AND MAYER N. ZALD. 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunity, Mobilising Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). 2002.

Sesión especial de la Asamblea General de la ONU: "Un Mundo Apropriado para los niños y las niñas", mayo de 2002.

PARDO, MARÍA DEL CARMEN (2003), "El municipio, espacio de acción educativa complementaria", en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas municipales, Una agenda en construcción*, México, D. F., Porrúa, CIDE y Premio Gobierno y Gestión local. Colección las Ciencias Sociales.

PARDO, MARÍA DEL CARMEN (ed.). 1999. *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.

PROYECTO DE COLABORACIÓN DE UNICEF EN CHIAPAS (UNICEF-Chiapas). 2006a. *Revisión del proceso municipal de inclusión escolar*, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas. Inédito.

PROYECTO DE COLABORACIÓN DE UNICEF EN CHIAPAS (UNICEF-Chiapas). 2006b. *Todas las niñas y todos los niños a la escuela. Carta Informativa*, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas. Inédito.

REIN, MARTIN AND DONALD SCHÖN. 1994. *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books.

REIN, MARTIN Y DONALD SCHÖN. 1993. "Reframing Policy Discourse", en Frank Fischer and John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.

RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS. 2007a. "Programa Intermunicipal de Inclusión Escolar de menores entre 5 y 14 años en Chiapas", en Tonatiuh Guillén López, Liliana González Pantoja y Pablo Rojo Calzada (coord.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, México D. F., CIDE, INAFED, El Colegio de la Frontera Norte, 2007, (colección Premio Gobierno y Gestión Local).

RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS. 2007b. *Lecciones Aprendidas: Mecanismos locales de protección y restitución de derechos de la infancia*, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas. Inédito.

RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS. 2006. *Iniciativa "Todas las niñas y todos los niños a la escuela en Chiapas". Sistematización de su experiencia*, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas. Inédito.

SNOW, DAVID A. AND ROBERT BENFORD. 1992. "Master Frames and Cycles of Protest", in Aldon D. Morris y Carol McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press.

SNOW, DAVID AND ROBERT BENFORD (1988), "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization", in *International Social Movement Research*, 1: 197-217.

SNOW, DAVID A., E. BURKE ROCHFORD, JR., STEVEN K. WORDEN, AND ROBERT

D. BENFORD. 1986. "Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation", in *American Sociological Review*, 51, 4: 464-481.

STRAUSS, ANSELM AND JULIET CORBIN (eds.). 1997. *Grounded Theory in Practice*.

London, Sage.

TARROW, SIDNEY. 1992. "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action", in Aldon D. Morris y Carol McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press.

TUCHMAN, GAYE. 1978. *Making news. A study in the construction of reality*. New York, and London, The Free Press.

TRIANDAFYLLIDOU, ANNA, Y FOTIOU, ANASTASIOS. 1998. "Sustainability and modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-making", in *Sociological Research Online*, 3, 1, [URL: <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>] Acceso, mayo, 23, 2006.

VERLOO, MIEKE. 2005. "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach", in *Greek Review of Social Research* (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), 117: 11-34.

## Anexo

Transformación del 'marco' en la iniciativa "todos a la escuela"				
Problema identificado	Causa directa	Procesos sociales	Responsables	Marco institucional
<b>Etapas de sensibilización y diagnóstico</b>				
Malos resultados en educación	Falta de recursos aplicables a la educación	Situación estructural de pobreza y marginación	Estado	Sistema de indicadores de marginación ramo 26
			Sector educativo	Sistemas de indicadores de desempeño ANMEB y PAREIB
			Magisterio	Estrategia de posicionamiento político
	Baja calidad educativa	Degradación de la labor docentes y de la infraestructura educativa	Sector educativo	Sistemas de indicadores de desempeño PEC, PAREIB, EA y APC
Ausencia de responsabilidad de los tutores	Situación de baja valoración cultural de la educación	UNICEF	Cobertura Universal	Indolencia
<b>Etapas de operación a "nivel de terreno"</b>				
Inasistencia escolar	Situación escolar crítica	Deficiente calidad educativa	Sector educativo	Sistema municipal de inclusión escolar
	Situación familiar crítica	Exclusión social	Agentes y organizaciones de los tres órdenes de gobierno	
<b>Etapas de re-orientación de 'marcos'</b>				
Calidad Educativa	Débil entramado institucional	Deficiente calidad educativa	Municipio como articulador de la demanda ciudadana y vigilante en la exigibilidad de la calidad y cobertura de servicios	Política de Inclusión Social
		Exclusión social		

## Notas

---

<sup>1</sup> El lema oficial de la Iniciativa ha variado según tiempo y entidad: Todas las niñas y todos los niños a la escuela, Todas y todos los niños a la escuela, entre otras.

<sup>2</sup> En el análisis de 'marcos' en política pública se sigue la tradición de la teoría de la acción y, en esta colaboración, se distingue -adherido a la literatura institucionalista- su posicionamiento en la relación principal-agente.

<sup>3</sup> Este es el ámbito de análisis que nos atañe. No se introdujo el análisis del ámbito *constitucional* y, en la reformulación propuesta, éste es comprendido como un *marco* normativo que tiene mayor formalidad.

<sup>4</sup> Sigo la sugerencia de Geertz (1987), en torno a que la praxis puede ser leída a la manera de un texto cultural.

<sup>5</sup> Se analizaron más de 45 documentos de las fuentes señaladas y se realizaron más de 30 entrevistas, entre julio y diciembre de 2006, a operadores locales, agentes del sector educativo, actores de la sociedad civil y a la asistencia técnica de UNICEF-Chiapas.

<sup>6</sup> Se estima que cerca del 98% de las transferencias estaban "etiquetadas" es decir, destinada a los salarios de los maestros (Pardo 1999)

<sup>7</sup> La burocracia del sector educativo (federalizado y estatal) y el gremio magisterial, en el contexto del convenio para la calidad educativa, crearon el Plan Rector para la Calidad de la Educación en Chiapas y a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), se puso énfasis en los programas: para Abatir el Rezago Educativo en Educación inicial y Básica (PAREIB), Escuela Amiga (EA) y Aprendizaje Participativo Comunitario (APC) como estrategias para elevar la calidad con respeto a la identidad étnica, lingüística y cultural de los niños y las niñas. Acciones que se alineaban a los objetivos planteados por la *Iniciativa*; pero eran resultado de mantener los perfiles de trabajo diseñados desde la federación en el marco dominante del sector.

<sup>8</sup> El posicionamiento del tema en la agenda, y el diagnóstico, son tareas principales en la creación y establecimiento de 'marcos' (Snow y Benford, 1988:199).

<sup>9</sup> Implementos pedagógicos y didácticos, capacitación, mejoras salariales y de prestaciones sociales.

<sup>10</sup> Aquí no discutimos los móviles políticos de la situación descrita, ya que no es nuestro objetivo, en nuestro análisis resulta como un factor más que ayuda a explicar la conformación del 'marco' en torno a la educación.

<sup>11</sup> Lo que proporciona una estupenda imagen de los esquemas ideológico-normativos que operan para explicarse el rompimiento de "las reglas" de operación y programáticas de carácter sectorial para, inéditamente, reunirse y tomar acuerdos interinstitucionales entre los agentes de los tres niveles de gobierno y la asistencia técnica de una organización internacional en torno a las muchas problemáticas sociales en las que derivó un problema concreto.

<sup>12</sup> La eficacia del marco operativo establecido se puede ponderar en el hecho que el IDH-Estatal identificó, en dos meses de 2007, a 6,300 niños y niñas sobre los que ya se están realizando las gestiones pertinentes enfocadas a su reinserción a la escuela.