

**Políticas de inclusión en México: un  
análisis de *marcos* de un caso en  
Chiapas**

**Luis Rodríguez Castillo**

### **Luis Rodríguez Castillo**

Investigador asociado "C" de tiempo completo en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste (PROIMMSE), adscrito al Instituto de Investigaciones Antropológicas (IIA), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente desarrolla el proyecto de investigación "Procesos políticos, gestión local y pluralismo cultural en Las Margaritas, Chiapas, México (1970-2005). Una perspectiva antropológica de las políticas públicas", como parte de sus estudios de doctorado en Ciencias Sociales en El Colegio Mexiquense. Especialista en Antropología Política, ha publicado diversos trabajos acerca del poder local, remunicipalización, procesos políticos y políticas públicas. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el libro *Casi el paraíso: demandas de remunicipalización y cultura política en Santiago Colima (1970-2000)* (2008); así como los capítulos "Programa intermunicipal de inclusión escolar de menores entre 5 y 14 años en Chiapas" y, en coautoría con Pablo Rojo Calzada, "Combate y protección contra incendios forestales en Villaflores, Chiapas", ambos en *Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana* (2007).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Programa de Investigaciones Multidisciplinarias  
sobre Mesoamérica y el Sureste (PROIMMSE)  
Instituto de Investigaciones Antropológicas (IIA)  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
Cuauhtémoc No. 12, Zona Centro  
29200 San Cristóbal de Las Casas, Chiapas - México  
Tel.: (52967) 6782891/1491/2997  
Fax: (52967) 6780631  
E-mail: lurodri@prodigy.net.mx

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. 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.

## Políticas de inclusión en México: un análisis de *marcos* de un caso en Chiapas

### 1. Introducción

La exclusión del sistema educativo de niños y niñas en edad escolar es un problema polémico y complejo. En torno a esta problemática, el gobierno federal mexicano, encabezado por Vicente Fox (2000-2006), firmó un acuerdo de colaboración con el Fondo de 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 niños y niñas, entre los 4 y 14 años de edad, que no asistían a la escuela; por tanto, 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 este artículo 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

---

Recibido: 27-03-2008. Aceptado: 31-05-2008.

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 este artículo con la literatura de la acción pública.

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 de actores de la sociedad civil organizada. Sin embargo, en cada nivel de gobierno, las interpretaciones sobre las causas de la exclusión educativa y las soluciones propuestas por parte de los agentes sectoriales, los operadores locales y según la o el agente con el que se dialogara, 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 este documento y se explicita la forma de entender los 'marcos' (*frame*) para el análisis de políticas públicas. Luego se estudian los 'marcos' establecidos en el ámbito de lo público en torno a la problemática abordada. En la cuarta sección se muestran los resultados del análisis de 'marcos' en el establecimiento de la agenda pública en el estado de Chiapas. En el quinto apartado se enuncian las reflexiones sustantivas extraídas del caso analizado. Como conclusiones, se expone una interpretación global del 'marco' emergente para la acción pública local.

## 2. 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 este artículo 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, en el que sólo los agentes gubernamentales son el eje de análisis. Cabrero (2006) señala que la acción pública implica considerar el análisis de la *intencionalidad* y las *condiciones* en las que se ejerce la acción; también el nivel *operacional* de la estrategia de los actores, y de *elección colectiva*, en el que agentes gubernamentales y actores de la sociedad civil construyen itinerarios de acción. Asimismo, implica considerar el nivel *constitucional* que estructura las oportunidades de elección.

Esos niveles suponen la construcción de 'marcos' interpretativos que guían la acción pública de 1) los agentes del sector público o

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.

gubernamental, en los ámbitos estatal y municipal; 2) la burocracia del sector educativo y el gremio magisterial; 3) los 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 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; 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; 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; 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; Chihu, 2006).

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

El análisis de este artículo 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 e identificar las posiciones de las organizaciones sobre la inclusión educativa en 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 abordan 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.

### **3. 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.

### **El 'marco' establecido en el campo de la educación**

El nuevo "federalismo educativo", como fue llamada la política de descentralización del sector, ha tenido antecedentes claros y oscuros 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-; 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. Este lugar fue ocupado por 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 3º 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 prolongó la tendencia de transferir recursos a los estados, que vieron incrementar la partida federal, pero con 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

A lo largo del proceso se ha construido un 'marco' de política pública que se encuentra fuertemente sectorializada. Por el hecho de constituir uno de los "grandes temas del desarrollo nacional", la discusión se encuentra literalmente *secuestrada* por dos agentes: el gobierno federal y el gremio magisterial.

resignificación del 'marco' ha consistido en mejoras en las instalaciones escolares y en 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. Por el hecho de constituir uno 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 alguno.

En ese sentido, "modernización" y "calidad", como 'marcos' de política pública para la educación, no se encuentran del todo definidos y se reducen a temas de carácter administrativo, lo que, en términos de relaciones intergubernamentales, se expresa en 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 sobre representación de la gestión, enfocada en hacer más eficientes 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 a partir de 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.

### **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 en 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, el "combate a la pobreza" fue operado en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que contemplaba

acciones de desarrollo regional, aunque 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 refiriera a la definición técnica de un problema: la pobreza y/o marginación; que el enfoque de atención fuese el individuo o la familia; y que la solución adoptada consistiera en 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 expresa en criterios técnicos para medir ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, y servicios en la vivienda.

### **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 estuvieron dirigidas a la generación de 'marcos' para modificar la percepción tradicional del niño entre el público en general, en los dirigentes de la comunidad, así como en los programas educativos. También se

En el 'marco' dominante de UNICEF, un avance importante lo constituye el enfoque de "derechos". El diagnóstico se establece bajo la premisa de 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, 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.

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 para los Derechos de la Infancia, 1999).

En mayo de 2002 se produjo el documento *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 de 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 de 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, 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.

### 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 la educación y la política social ha generado un 'marco' específico. En consecuencia, para ambos temas 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; mientras que se deja a 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; 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 de la organización comunitaria para la asignación de recursos. De ser satisfechos estos aspectos, potencialmente se desencadenaría una acción pública cada

vez más intensa en la que se facilitarían la solución a 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 fueron adoptados 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 de *elección colectiva*, en el que agentes gubernamentales y actores de la sociedad civil construyeron itinerarios de acción en torno a la educación en Chiapas.

#### **4. 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 a la educación, respetando la identidad étnica, lingüística y cultural de los niños (UNICEF-Chiapas, 2006b). Cabe destacar que el marco de colaboración se planteó en términos de servicios de "asesoría técnica", a fin de coadyuvar a 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 el problema de la **inasistencia escolar**, muy grande en Chiapas y que no era visible. A excepción de 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 tuviera políticas específicas para su atención. De hecho, el sector educativo y su marco se orientaban hacia los niños y niñas que están en el sistema educativo y no se interesaba en generar

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 la negociación para establecer una representación unificada del problema de la inasistencia escolar.

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), y en la que se difundió la información disponible para generar una corriente de opinión sobre los niños y 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 la que la interlocución con los actores del ámbito municipal de gobierno mostró 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, a saber: 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% no asiste por alguna razón atribuible a la escuela misma (maltrato, falta de apoyo, etc.). El 10% restante responde a otras causas reportadas: discapacidad, enfermedad, falta de escuelas cercanas o alguna otra situación familiar (UNICEF-Chiapas, 2006b).

### **El 'marco' en los agentes estatales: "escapa a la normativa"**

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 la 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); en el sector educativo, federalizado y estatal, particularmente de los Servicios Educativos de Chiapas (SECh); en los sindicatos de maestros, sección VII y sección 40, bajo la hegemonía del "consejo central de lucha" (CCL), que reproducen las prácticas clientelares de "Vanguardia" (Bermúdez, 2005); en los ayuntamientos y sus instancias operativas. También se buscaron "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 fueron 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, remitieron el problema al desinterés familiar o a la indolencia del tutor.

El pronóstico en este último tópico era evadido, pues, argumentaban los agentes que sólo generaría más problemas y desinterés. En el otro aspecto, la solución variaba desde la posición optimista: demandar recursos "frescos" a la federación o visualizar a UNICEF-Chiapas como la instancia para el financiamiento de proyectos educativos; hasta la evaluación pesimista: no hay recursos suficientes para mejorar la situación.

Los gremios magisteriales y los agentes de la burocracia estatal del sector expusieron 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". Aun 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 estuvo constituido por las 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%), con el primer lugar en analfabetismo y el último en desarrollo humano

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

en el año 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, la frase "la educación como una prioridad" se encontraba presente en los documentos y discursos de los agentes del ámbito gubernamental.

Esto explica, en parte, la disposición de esos agentes para cambiar sus interpretaciones sobre la exclusión educativa y adoptar un 'marco' que se expresa como "voluntad política". No obstante, mayor frecuencia y disposición no implica la elaboración de un discurso más articulado, ni la elaboración de soluciones congruentes. Por demás, quienes aportaron la "voluntad política" -gobernador y su gabinete- delegaron operativamente en una instancia que carecía de esa voluntad, tenía poco poder de decisión y no participó en la generación del 'marco': la Dirección Técnica Educativa (DTE).

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

De esta manera, plantear al sector que emprendiera acciones para la identificación de las niñas y los niños que no asisten a la escuela y 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 acogieran al *cocoon* del marco establecido del sector, limitándose a esperar que otros actores y agentes les proporcionaran la información de los indicadores que sí se encuentran en su marco normativo: las inscripciones.

El sector educativo posicionó sus "marcos estratégicos". Colocar 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 del tradicional ciclo movilización-presión-negociación dirigido a posicionar a sus líderes en el ámbito político estatal. Por su parte, el gobierno del estado interpuso la educación y el 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 primera 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 entre éstos y el sector educativo, que tuvo altas posibilidades de derivar en obstáculos permanentes de operación.

### **El marco en la sociedad civil: "la educación que queremos"**

Hablar de acción pública implica considerar la construcción de itinerarios de acción entre el sector gubernamental y los actores de la sociedad civil. En este sentido, se impulsaron alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil para generar corrientes de opinión que permitieran "liberar" la discusión en torno a la educación del secuestro obrado por el sector. 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 generar 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 cubiertas 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 determinó, 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, la ineficacia de la acción gubernamental en la atención a los problemas estructurales y educativos; y, por el otro, la existencia de un sector educativo degradado, profesional y personalmente, y sin compromisos éticos con la educación. Estos esquemas de interpretación presionarían a

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 previo dejaban una lección aprendida: el sector educativo no poseía información sobre inasistencia. Paradójicamente, 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.

los agentes gubernamentales, pero sobre todo 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 alcanzarlas. A diferencia de los 'marcos' construidos por los otros actores, en donde el problema se reducía a lo económico traducible a términos técnicos, o incluso a la apatía de los tutores, y se encontraban culpables políticos como el gobierno federal o estatal y el gremio magisterial, el decálogo, además de convocar a una mayor inversión social -que no fuera al gasto corriente-, convocó a todos los actores involucrados a actuar con compromiso y responsabilidad social, y a ponderar el 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 previo 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, para 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 atender 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.

### **El marco en los agentes municipales: "y ahora... ¿cómo lo hacemos?"**

El 54% de la inasistencia escolar se concentraba en 26 municipios, de los cuales se establecieron seis como prioritarios en la estrategia de trabajo. La línea base de trabajo fue la siguiente: 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. Estos municipios aglutinaban el 27,7% de la incidencia del 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 con Oxchuc se ubica en la región Altos. Oxchuc, Las 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. La pregunta recurrente era: ¿cómo lo hacemos? Es decir, ¿cómo redefinir 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 niños y 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 por el ayuntamiento y sus propios programas de atención social y en colaboración con las instancias del gobierno estatal, de la información para la atención de la necesidad específica por la cual el niño o niña abandonó la escuela; 4) incorporación del niño o niña a la escuela por parte del sector educativo; y 5) seguimiento y monitoreo a cargo del ayuntamiento y del sector educativo.

No obstante, ante la diversidad de actores, las interpretaciones al 'marco' también se multiplicaron y surgieron nuevos 'marcos' estratégicos. El sector educativo asumió que el ayuntamiento no

Los agentes locales pusieron en marcha un marco cultural mayor identificado como el "intercambio de necesidades", que fue, en muchas ocasiones, de carácter simbólico.

significaba competencia, pues sería el encargado de recabar la información y realizar acciones que redundarían en sus indicadores de gestión: la matrícula. Lo mismo asumieron 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: ellos son la cara amable, la instancia de gobierno que está en contacto directo con la gente y que resuelve "efectivamente" problemas de 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, requirieron movilizar 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. Estos fueron estudiantes brigadistas voluntarios de educación media superior y superior.

Entre el ayuntamiento y el sector educativo se sistematizaba y validaba la información recabada. Este último se responsabilizó de asegurar los espacios educativos, en tanto que el ayuntamiento, con base en las causas identificadas, se responsabilizó de la canalización. Aquí nuevamente se intensifica la relación de los agentes con la comunidad educativa, con las direcciones de registro civil, con el sector de desarrollo social y con 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 niños al ciclo escolar en curso. Sin embargo, operadores específicos en lo local ya habían 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, el intercambio en cuanto a la interlocución y el apoyo de directivos, profesores y alumnos a las brigadas consistió en el reconocimiento a su labor. El ayuntamiento también concurrió en la creación de 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 con otros actores, quienes aportaron al intercambio desde materiales pedagógicos hasta recursos para mantenimiento del plantel, así como talleres para sensibilizar sobre la situación de vulnerabilidad de los niños y niñas que se integraban a través de la Iniciativa y para la capacitación psicopedagógica a fin de atender los "niños problema" en el 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 del marco establecido por el sector educativo (contenidos en el ANMEB, PEC, EA y APC) y en el Ramo 26 del sector de desarrollo social. Llama la atención que ello ocurrió por una vía no esperada (más allá de "cumplir con la normativa"): 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 generaba 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 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, entonces, en la inscripción del niño o niña a la escuela, sino en mejorar 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.

##### **5. 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

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. En cambio, la tercera (operación de acciones concretas) produjo nuevos marcos de interpretación sobre el problema y aportó evidencias para la reorientación de marcos operativos, lo que permitió atender una problemática concreta (la inasistencia escolar) y pasar luego de la "inclusión educativa" a la reformulación de los marcos orientándolos hacia una *política de inclusión social*, en la que los ayuntamientos juegan un papel fundamental.

económicos, recursos que harían viable la mejora en 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. En cambio, la tercera (operación de acciones concretas) produjo nuevos marcos de interpretación sobre el problema y aportó evidencias para la reorientación de marcos operativos, lo que permitió atender una problemática concreta (la inasistencia escolar) y pasar luego de la "inclusión educativa" a la reformulación de los marcos orientándolos hacia una *política de inclusión social*, en la que los ayuntamientos juegan un papel fundamental.

Reconstruir los marcos para concentrarse en este problema implicó invertir 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; y, 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. En segundo lugar, había que identificar la causa por la que no se asistía a la escuela. Tercero, había que solucionar una gran variedad 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 ante las instancias sectoriales para asegurar su 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, presentándose como un '*marco de política para la inclusión social*' que toma como unidad de atención a la familia. Tal como

La experiencia muestra que mediante el abordaje de temas "educativos" como la inasistencia escolar, se aportan elementos de juicio para una revisión de la política social existente. Además, los 'marcos' de política aquí analizados son una muestra del potencial que tiene el ayuntamiento en la articulación de una política de inclusión social.

puede observarse en el Anexo N° 1, existe 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 a 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 y aisladas, y 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 y variedad de la experiencia humana y de sus marcos de interpretación de la realidad. Éste es el sustento, valioso y vulnerable a la vez, para la coordinación del comportamiento social en temas de políticas públicas.

## 6. Conclusiones

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

En efecto, a pesar de que el ayuntamiento no tiene competencia constitucional ni aparece como uno de los actores en el "gran debate nacional" sobre un tema "educativo" como la inasistencia, queda demostrado que sí tiene 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:

1. Contacto, interlocución y participación de las madres y padres de familia: contacto directo con la ciudadanía, las colonias, los barrios y la estructura ciudadana de organización en 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.

2. Articulación y organización de la demanda de la ciudadanía: el papel privilegiado del ayuntamiento de fomentar la **exigibilidad** de la calidad y cobertura de servicios, frente a los gobiernos estatales y federal en el marco de la universalidad de los derechos.

3. 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 permitido ampliar 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 el que se privilegie la segunda parte de las cuatro tensiones señaladas previamente, y para que los ayuntamientos ocupen su verdadera posición como instancias territorializadas de gobierno de articulación y organización de la demanda ciudadana, y tengan capacidad para supervisar y exigir a los gobiernos estatal y federal calidad y cobertura en los servicios ofertados, implica una de dos opciones: o salidas de imposición, o una gran imaginación sociológica.

El análisis de los 'marcos' resulta pertinente en este caso toda vez que, en su implementación, permitió que las políticas para atender la inasistencia escolar generaran un 'marco' de política pública emergente y aún en construcción. En éste, los ayuntamientos son agentes clave en la implementación de mecanismos para combatir de manera efectiva la inasistencia escolar y lograr reintegrar a niños y niñas al 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.

### **Notas**

(1) El lema oficial de la Iniciativa ha variado según el tiempo y la entidad: Todas las niñas y todos los niños a la escuela, Todas y todos los niños a la escuela, entre otras.

(2) En el análisis de 'marcos' en política pública se sigue la tradición de la teoría de la acción y, en este artículo, se distingue -adhiriendo a la literatura institucionalista- su posicionamiento en la relación principal-agente.

(3) Éste es el ámbito de análisis que nos atañe. No se introdujo el análisis del ámbito *constitucional* en la reformulación propuesta, ya que éste es comprendido como un *marco* normativo que tiene mayor formalidad.

(4) Seguimos la sugerencia de Geertz (1987), en torno a que la praxis puede ser leída a la manera de un texto cultural.

(5) 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.

(6) Se estima que cerca del 98% de las transferencias estaban "etiquetadas", es decir, destinadas a los salarios de los maestros (Pardo, 1999).

(7) 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 el resultado de mantener los perfiles de trabajo diseñados desde la federación en el marco dominante del sector.

(8) 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).

(9) Implementos pedagógicos y didácticos, capacitación, mejoras salariales y de prestaciones sociales.

(10) Aquí no discutimos los móviles políticos de la situación descrita, ya que no es nuestro objetivo; en nuestro análisis es un factor más que ayuda a explicar la conformación del 'marco' en torno a la educación.

(11) 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.

(12) La eficacia del marco operativo establecido se puede ponderar en el hecho de 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 en la escuela.

### Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección Antologías de Política Pública; N° 3).
- 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", San Cristóbal de Las Casas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Tesis para obtener el grado de Maestra en Antropología Social.
- 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 *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Ricard Gomá y Jacint Jordana (eds.), Barcelona, Fundación CIDOB (Colección Interrogar la Realidad - Serie América Latina).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Administración Pública).
- \_\_\_\_\_ (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Las Ciencias Sociales).
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1983), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Comité para los Derechos de la Infancia (1999), 586ª Sesión del 8 de octubre de 1999, New York, UNICEF, mimeo.
- Chavoya, María Luisa (1992), "Algunas notas en torno al nuevo federalismo educativo", en *La Tarea: Revista de Educación y Cultura*, N° 1, Guadalajara, octubre-diciembre.

- Chihu Amparán, Aquiles (coord.) (2006), *El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- Entman, R. M. (1993), "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", en *Journal of Communication*, Vol. 43 N° 4, Washington, December, pp. 51-58.
- Geertz, Clifford (1987), *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- Glaser, Barney G. y Strauss, Anselm L. (1999), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine de Gruyter.
- Gobierno del Estado de Chiapas (México) (2006), *Sexto informe de gobierno de 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; Miguel Ángel Porrúa.
- Hart, Paul y Kleiboer, Marieke (1995), "Policy Controversies in the Negotiatory State", en *Knowledge, Technology and Policy*, Vol. 8 N° 4, New York, Winter, pp. 5-26.
- Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (eds.) (1998), *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- INEGI (2000), *XII Censo general de población y vivienda*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- \_\_\_\_\_ (2005), *II Conteo nacional de población y vivienda*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Jara H., Oscar (1998), "El aporte de la sistematización a la renovación teórico-práctica de los movimientos sociales", documento presentado en el Seminario Latinoamericano "Sistematización de Prácticas de Animación Sociocultural y Participación Ciudadana en América Latina", organizado por la Fundación Universitaria Luis Amigó y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina, Medellín, Colombia, 12 al 14 de agosto de 1998.
- McAdam, Doug; McCarthy, John D.; y Zald, Mayer N. (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics).

- Pardo, María del Carmen (2003), "El municipio, espacio de acción educativa complementaria", en *Políticas municipales: una agenda en construcción*, Enrique Cabrero (coord.), México, Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencia Económicas; Premio Gobierno y Gestión Local (Colección Las Ciencias Sociales).
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- Rein, Martin y Schön, Donald (1993), "Reframing Policy Discourse", en *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Frank Fischer y John Forester (eds.), Durham, Duke University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books.
- 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, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2007a), "Programa Intermunicipal de inclusión escolar de menores entre 5 y 14 años en Chiapas", en *Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, Tonatiuh Guillén López, Liliana González Pantoja y Pablo Rojo Calzada (coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; El Colegio de la Frontera Norte (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, mimeo.
- Snow, David A. y Benford, Robert (1988), "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization", en *International Social Movement Research*, Bert Klanderamas, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow (eds.), Greenwich, JAI Press. v. 1.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Master Frames and Cycles of Protest", en *Frontiers in Social Movement Theory*, Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller (eds.), New Haven, Yale University Press.
- Snow, David A. ...[et al] (1986), "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation", en *American Sociological Review*, Vol. 51 N° 4, Washington, August, pp. 464-481.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (eds.) (1997), *Grounded Theory in Practice*, London, Sage.
- Tarrow, Sidney (1992), "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action", en *Frontiers in Social Movement*

- Theory*, Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller (eds.), New Haven, Yale University Press.
- Triandafyllidou, Anna y Fotiou, Anastasios (1998), "Sustainability and Modernity in the European Union: a Frame Theory Approach to Policy-Making", en *Sociological Research Online*, Vol. 3 N° 1, Guildford, <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>.
- Tuchman, Gaye (1978), *Making News: a Study in the Construction of Reality*, New York, The Free Press.
- UNICEF (2002), Sesión especial de la Asamblea General de la ONU: un mundo apropiado para los niños y las niñas, New York, Naciones Unidas, UNICEF, mimeo.
- UNICEF-Chiapas (2006a), Revisión del proceso municipal de inclusión escolar, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Todas las niñas y todos los niños a la escuela: carta informativa, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas, mimeo.
- Verloo, Mieke (2005), "Mainstreaming Gender Equality in Europe: a Frame Analysis Approach", en *Greek Review of Social Research*, Vol. 117, Athens, pp. 11-34.

**Anexo N° 1**  
**Transformación del 'marco' en la Iniciativa "Todos a la escuela"**

<b>Problema identificado</b>	<b>Causa directa</b>	<b>Procesos sociales</b>	<b>Responsables</b>	<b>Marco institucional</b>
<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 docente y de la infraestructura educativa	Sector educativo	Sistemas de indicadores de desempeño PEC, PAREIB, EA y APC
			UNICEF	Cobertura universal
Ausencia de responsabilidad de los tutores	Situación de baja valoración cultural de la educación	Familias	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 reorientación 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		