

## **EL LIBRO DE TEXTO GRATUITO EN LA ACTUALIDAD**

### *Logros y retos de un programa cincuentenario*

TONATIUH ANZURES

#### **Resumen:**

El libro de texto gratuito es, desde hace 50 años, uno de los principales estandartes de la política educativa mexicana. Sin embargo, la destacada trayectoria de este programa contrasta con lo poco que le hemos estudiado. El propósito de este artículo es identificar sus fortalezas y contribuciones a la política educativa así como observar los retos evidentes, a través del análisis histórico de factores sociales y económicos y su contraste con las tendencias actuales del enfoque de las políticas públicas.

#### **Abstract:**

For the past fifty years, free textbooks have been one of the major planks of Mexico's educational policy. The program's outstanding trajectory, however, contrasts with the limited amount of study we have dedicated to it. The purpose of this article is to identify free textbooks' strengths and their contributions to educational policy, and to observe the evident challenges yet to be met. Use is made of the historical analysis of social and economic factors, and their contrast with the current trends of public policies.

**Palabras clave:** libros de texto, política educativa, evaluación, políticas públicas, México.

**Keywords:** textbooks, educational policy, evaluation, public policies, Mexico.

---

Tonatiuh Anzures es asesor y secretario particular de la Dirección General de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg). Rafael Checa núm. 2, colonia Huerta del Carmen, del Álvaro Obregón, 01000, México, DF. CE: toneitor@hotmail.com

## Introducción

Hace 50 años, el gobierno de Adolfo López Mateos emprendió un esfuerzo sin precedente por atender el enorme rezago educativo de la población. De la mano de Jaime Torres Bodet en la cartera de Educación Pública, se diseñaron distintas estrategias para expandir y mejorar la educación obligatoria que permitiesen insertar a México en la modernidad y el desarrollo. El libro de texto gratuito (en adelante, LTG) es, desde entonces, uno de los principales estandartes de la política educativa.

Hacia el inicio del sexenio *lopezmateísta*, en 1958, la situación socioeconómica de la población representó un reto excepcional para el Estado, en torno a su capacidad para cumplir con una de las añoranzas más importantes que emanarían de la Revolución: el derecho de los mexicanos a recibir educación primaria obligatoria y gratuita, establecido en el artículo Tercero Constitucional desde 1917, y al cual se agregó –en 1946– que la educación sería democrática (como sistema de vida), nacional (en cuanto a que, sin hostilidades ni exclusivismos, atendería a la comprensión de los problemas, al aprovechamiento de los recursos y a la defensa de la independencia política y económica del país) y que, además, contribuiría a la mejor convivencia humana.

Fue por ello que se puso en marcha el Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (mejor conocido como Plan de Once Años, por su periodo de aplicación), en el que se buscó reforzar la construcción de escuelas en sectores urbanos, semiurbanos y rurales; la habilitación de todos los grados de primaria en aquellos centros escolares que carecieran de ellos (especialmente en el sector rural que por lo general carecían de los últimos tres grados); y la incorporación de nuevos docentes a la educación primaria. Al mismo tiempo, se diseñaron diversas estrategias conexas –con un fuerte sentido social– para contribuir al éxito del Plan, que por sí solo no podría disminuir la precaria situación educativa del país: el 1 de febrero de 1961 fue creado el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI),<sup>1</sup> con el que se incrementaron los desayunos escolares proporcionados, de 80 mil en 1959, a tres millones diarios en 1964 (SEP, 1964:48). Y quizá más importante, el 12 de febrero de 1959 (al mismo tiempo en que se formulaba el Plan de Once Años), López Mateos firmó el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (en adelante, Conaliteg) para que el Estado editara, imprimiera y entregara<sup>2</sup>

gratuitamente los textos para todos los educandos de primarias públicas y particulares.

Tanto el Plan de Once Años como los LTG y demás estrategias implementadas en aquella época se distinguen por ser de las primeras iniciativas gubernamentales que lograron incluir paulatinamente a los sectores socioeconómicos bajos en el sector educativo. Después de 50 años, es innegable que México avanzó con grandes dosis de éxito en objetivos fundamentales de la política social y educativa, como el incremento de los niveles de alfabetización y de los años de escolaridad de la población o la expansión de la cobertura de la enseñanza obligatoria.

Actualmente, se contabilizan ya más de 5 mil 100 millones de LTG entregados a lo largo y ancho del país.<sup>3</sup> Tal cantidad deja ver un compromiso del Estado con la educación básica que no parece tener plazo de expiración; sin embargo, es igualmente destacable lo poco que conocemos sobre el programa: el impresionante volumen de LTG producidos y distribuidos al día de hoy contrasta con lo poco que les hemos estudiado.<sup>4</sup>

Lo anterior adquiere especial relevancia frente al debate contemporáneo sobre el rumbo de la educación básica nacional, en donde el programa de LTG adquiere total relevancia en sus distintos componentes: luego de 50 años, y con los niveles actuales de cobertura, ¿continúa siendo pertinente entregar libros *a todos*? Si consideramos el viraje de la política educativa hacia la atención de la diversidad, ¿qué papel juegan la obligatoriedad y la unicidad? ¿Qué tan caro es el programa respecto del gasto educativo? ¿En qué aspectos del programa encontramos deficiencias que deben ser atendidas de manera prioritaria? Por el contrario, ¿qué ámbitos resultan cruciales y, por ende, deberían mantenerse? Todas estas interrogantes dan paso a una pregunta central al tratar el tema de los LTG en la actualidad: luego de 50 años, ¿aún son factibles y pertinentes los libros de texto gratuitos para la educación básica?

En este escrito, nuestro eje de argumentación sigue la lógica de que alrededor del programa de LTG coexisten distintos factores sociales, económicos y pedagógicos que en conjunto continúan siendo fundamentales para los objetivos actuales de la política educativa mexicana. La teoría conceptual del programa, pues, ha sufrido variaciones sin por ello perder vigencia: la discusión de algunos de sus logros y retos más importantes ofrecen muestra de ello.

### Primera parte. Logros y avances

La visión universal: ¿por qué seguir entregando LTG a todos?

Para Andrenacci y Repetto (2007), el horizonte del universalismo –en tanto objetivo estratégico de la política social de un país– parte del diagnóstico según el cual el problema social más importante de América Latina es la dimensión de la desigualdad.

Al iniciar el sexenio de Adolfo López Mateos la desigualdad en la distribución del ingreso en México era devastadora. En 1958, según estudios de Navarrete (1960) ajustados por Altimir (1982), el percentil económico más alto de los hogares mexicanos recibió 40.8% del ingreso disponible; los siguientes dos obtuvieron 30.3%; los siguientes tres percentiles percibieron 16.9%; y los restantes cuatro (referentes al sector más desfavorecido de la población) registraron apenas 12% del ingreso disponible.

De ahí que se tomara la decisión de entregar LTG para alumnos de escuelas primarias públicas y particulares:

[...] el Presidente quiso enterarse de lo que costaría la aventura tan arriesgada. Le proporcioné los datos que habíamos reunido. Representaban sumas cuantiosas. Y temí, en cierto instante, que debiésemos limitarnos a ofrecer exclusivamente textos gratuitos a los alumnos matriculados en los planteles de la Federación. El Presidente aspiraba a más. “Todos son niños –me dijo– y todos son parte de nuestro pueblo”. Se daba cuenta del sacrificio económico que ese nuevo esfuerzo requeriría (Torres Bodet, 1972:385).

Así, durante el sexenio *lopezmateista*, el Estado editó y distribuyó un total de 112 millones 743 mil 38 LTG para los educandos de primaria (Hernández, 1986:7).

Sin embargo, tras medio siglo en que la cobertura de la educación básica ha alcanzado niveles importantes –de 77.6% en preescolar, 97% en primaria y 95.2% en secundaria (SEP, 2009)–, la decisión de continuar entregando libros de texto para todo el universo de educandos de este subsistema ha sido motivo de creciente discusión y crítica, por razones asociadas con el desperdicio de recursos por los libros que no se utilizan en muchas escuelas particulares o, sobre todo, porque los avances en la democratización del país presionan por una mayor atención de la diversidad mediante la identificación y consideración de las particularidades de los grupos que conforman sociedades heterogéneas como la mexicana.

Una de las principales críticas a las políticas universalistas señala que éstas parten de una visión acotada al suponer una comparabilidad absoluta, es decir, “un mundo en común donde todo es comparable porque los casos no son más que meras reproducciones del universal” (Moro y Besse, 2008:4). De ahí surge un nuevo paradigma en la política social: el de la focalización.

Los defensores de este paradigma argumentan que lo más adecuado sería atender la demanda sobre las distintas necesidades de los grupos sociales, “ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quiénes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución” (Franco 2002:99). Es así que la focalización pone en tela de juicio dos de los grandes principios que operaron como horizonte del “Estado social” mexicano: el acceso universal y el papel redistributivo de las políticas sociales. En el caso de los LTG, la focalización podría consistir en un diagnóstico de la demanda (es decir, en la identificación de niños, niñas y jóvenes en una situación en particular) o en un diagnóstico por áreas geográficas (en donde se detecta una alta proporción de personas de potencial beneficiario). A partir de ello, los libros podrían entregarse bajo determinados criterios que satisfagan las necesidades específicas de cada área geográfica o grupo social (Filgueira, 1997:104).

Sin embargo, el paradigma de la focalización genera al menos dos cuestionamientos de magnífica relevancia: ¿quiénes deberían recibir libros y quiénes no? Y segundo, ¿bajo qué lógica se tomaría esta decisión, en contextos de manifiesta desigualdad social y de debilidad institucional como el mexicano?

Definir el sector de la población estudiantil que habría de recibir LTG –y cuál no– representa distintos obstáculos. En principio, porque se trata de una política pública que fue diseñada a partir de la esencia del artículo Tercero Constitucional, que garantiza el derecho de todo individuo a recibir educación por parte del Estado. De ahí el componente universalista de los LTG, que además se complementa con el tamaño de la escuela pública (garantizada por el Estado) frente al de la privada, que porcentualmente no ha sufrido variaciones importantes en los 50 años de existencia del LTG: mientras que para el ciclo escolar 1960-1961 el porcentaje de educandos matriculados en el sector público de la educación obligatoria ascendía a 91.9% del total, para el ciclo 2009-2010 (casi cincuenta años después)

dicho porcentaje asciende a 89.9; es decir, en la actualidad –como desde hace 50 años– alrededor de nueve de cada diez educandos están matriculados en el sector público (cuadro 1).

Históricamente, al incrementarse la matrícula de la educación básica (debido al crecimiento de la población y a la incorporación del preescolar y la secundaria a la educación obligatoria; en 2002 y 1993, respectivamente) también se ha elevado el volumen de producción de LTG, con el objetivo de satisfacer la demanda. En este sentido, estos libros constituyen una expresión acabada de esta garantía constitucional que no debe vulnerarse.

CUADRO 1

*Comportamiento de la matrícula de educación básica por tipo de sostenimiento. Ciclos escolares 1960-1961 a 2009-2010*

| Nivel                           | Ciclos escolares |                   |                   |                   |                   |                   |
|---------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                 | 1960-1961        | 1970-1971         | 1980-1981         | 1990-1991         | 2000-2001         | 2009-2010         |
| <b>Preescolar<sup>(a)</sup></b> | —                | 400 138           | 1 071 619         | 2 734 054         | 3 423 608         | 4 608 255         |
| Público                         | —                | 371 153           | 952 960           | 2 501 311         | 3 080 417         | 3 955 460         |
| Particular                      | —                | 28 985            | 118 659           | 232 743           | 343 191           | 652 795           |
| <b>Primaria</b>                 | <b>4 884 988</b> | <b>9 248 190</b>  | <b>14 666 257</b> | <b>14 401 588</b> | <b>14 792 528</b> | <b>14 838 614</b> |
| Público                         | 4 516 932        | 8 526 477         | 13 951 453        | 13 515 804        | 13 647 438        | 13 613 744        |
| Particular                      | 368 056          | 721 713           | 714 804           | 885 784           | 1 145 090         | 1 224 870         |
| <b>Secundaria<sup>(b)</sup></b> | —                | <b>1 102 217</b>  | <b>3 033 856</b>  | <b>4 190 190</b>  | <b>5 349 659</b>  | <b>6 127 178</b>  |
| Público                         | —                | 792 013           | 2 509 491         | 3 852 297         | 4 927 611         | 5 659 490         |
| Particular                      | —                | 310 204           | 524 365           | 337 893           | 422 048           | 467 688           |
| <b>Total educación básica</b>   | <b>4 884 988</b> | <b>10 750 545</b> | <b>18 771 732</b> | <b>21 325 832</b> | <b>23 565 795</b> | <b>25 574 047</b> |
| Público                         | 4 516 932        | 9 689 643         | 17 413 904        | 19 869 412        | 21 655 466        | 23 228 694        |
| Particular                      | 368 056          | 1 060 902         | 1 357 828         | 1 456 420         | 1 910 329         | 2 345 353         |
| % Pública                       | 91.9             | 89.1              | 92.2              | 93.1              | 91.9              | 89.9              |
| % Particular                    | 8.1              | 10.9              | 7.8               | 6.9               | 8.1               | 10.1              |

(a) El nivel preescolar formó parte del subsistema de educación básica a partir de 2002.

(b) El nivel secundaria formó parte del subsistema de educación básica a partir de 1993.

Fuentes: ciclo 1960-1961 (SEP, 1964); ciclos 1970-1971 a 2000-2001 (SEP, 2009); las cifras para el ciclo 2009-2010 son preliminares (SEP, 2010). El cálculo de los porcentajes es propio y fue obtenido con base en los valores expuestos.

La segunda cuestión –que tiene que ver con la lógica que seguiría la focalización– implica un aspecto redistributivo del programa de LTG que es igualmente sensible. Para Hirschman (1985, véase Isuani 1992), la focalización implica una nueva lógica de conflicto y de lucha social por la adjudicación de los recursos, en la que los grupos empobrecidos:

[...] carecen de la organización necesaria para presionar exitosamente en la lucha distributiva y [...] quienes han conducido las estrategias de ajuste en los países no parecen haber sido, en general, representantes de los sectores pobres, dispuestos a modificar relaciones de fuerza en su favor (Isuani, 1992:113).

Y es que en los 50 años de historia del LTG, las cifras de la distribución de la riqueza no han mejorado de manera importante. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2008 (aplicada por el INEGI en 26 millones 732 mil 594 hogares), el decil más rico de los hogares mexicanos concentró, por sí sólo, 36.26% del ingreso en México, una cantidad similar al ingreso que acumularían los siete deciles inferiores juntos (I-VII) (cuadro 2). Desde esta perspectiva, el papel del LTG como política redistributiva es fundamental, en tanto dispone de recursos que no van en detrimento o menoscabo aparente del *statu quo* de los restantes grupos de población, pero también porque es un apoyo económico para la abrumadora mayoría conformada por los grupos de bajos ingresos. En palabras de Isuani (1992:116): “Es tan importante el segmento de la población que no puede satisfacer las necesidades de salud, educación o vivienda con sus ingresos, que el término focalizar aquí pierde todo sentido: focalizar refiere a minorías, no mayorías”.

Estos factores constituyen argumentos sólidos por los que aún tiene sentido la entrega universal de LTG: se entregan a *todos*, porque *todos* (o *casi todos*) los educandos los requieren para su formación (especialmente los matriculados en escuelas públicas); y se entregan a *todos*, porque *todos* (o *casi todos*) los educandos reciben un apoyo material fundamental que les permite acceder a los servicios educativos en condiciones más igualitarias. Al menos en este programa, la opción de focalizar no representa ventajas claras o suficientemente viables, especialmente en contextos institucionales endebles como el mexicano, que bajo este paradigma emergente correría el serio riesgo de obstaculizar la garantía de la educación (o el acceso a ésta) para todos.

CUADRO 2

*Hogares y su ingreso corriente total trimestral por deciles de hogares, 1992 a 2008<sup>(a)</sup>*

| Deciles       | 1992                          |             | 2000                          |             | 2008                          |             |
|---------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|-------------|
|               | Ingreso corriente total (mdp) | % del total | Ingreso corriente total (mdp) | % del total | Ingreso corriente total (mdp) | % del total |
| I             | 2 032                         | 1.59        | 8 381                         | 1.52        | 16 349                        | 1.67        |
| II            | 3 583                         | 2.80        | 14 596                        | 2.65        | 28 570                        | 2.91        |
| III           | 4 818                         | 3.76        | 19 914                        | 3.62        | 38 475                        | 3.92        |
| IV            | 6 093                         | 4.76        | 25 401                        | 4.61        | 48 052                        | 4.90        |
| V             | 7 437                         | 5.80        | 31 516                        | 5.73        | 58 681                        | 5.98        |
| VI            | 9 217                         | 7.19        | 39 180                        | 7.12        | 72 199                        | 7.36        |
| VII           | 11 500                        | 8.98        | 48 845                        | 8.87        | 90 164                        | 9.19        |
| VIII          | 14 600                        | 11.40       | 61 987                        | 11.26       | 114 548                       | 11.68       |
| IX            | 20 533                        | 16.03       | 88 061                        | 16.00       | 158 209                       | 16.13       |
| X             | 48 302                        | 37.70       | 212 589                       | 38.62       | 355 673                       | 36.26       |
| Total         | 128 114                       | 100         | 550 471                       | 100         | 980 920                       | 100         |
| Coef. de Gini | 0.561                         |             | 0.480                         |             | 0.457                         |             |

(a) El ingreso corriente total está compuesto por las entradas monetarias y no monetarias y no considera los flujos que modifican el patrimonio neto o el valor neto de los activos o pasivos del hogar (que en promedio pueden ser mínimas, pero en el décimo decil sí pueden distorsionar considerablemente los valores expuestos).

Mdp: millones de pesos.

Fuente: INEGI, 2008. El cálculo de los porcentajes es propio y fueron obtenidos con base en los valores expuestos.

### La unicidad y la diversidad: ¿por qué los LTG ya no son únicos?

Para De Ibarrola (1999), el concepto de la diversidad adquirió fuerza en la política educativa mexicana a principios de los años noventa, e incluso en la legislación: por primera vez sería clara la consigna de atender (y de entender) la diversidad.

Actualmente, el programa de LTG está compuesto por dos modelos distintos de oferta: el de “textos únicos” por materia (para preescolar y



primaria) y el de “títulos diversos” por materia (para secundaria). Ambos han generado distintas posiciones: unos defienden el libro único por razones de cobertura y bajo costo; otros se han pronunciado por el modelo de secundaria debido a su diversidad de títulos y por la posibilidad de que sea el docente quien elija los textos que considere más adecuados para su método de enseñanza. Sin embargo, la lógica de estas posturas suele guiarse por una categorización entre *lo homogéneo* y *lo plural* que poco tiene que ver con la realidad actual del programa.

Como veremos a continuación, ni los textos de preescolar/primaria son “únicos”, ni los de secundaria son “tan diversos”.

#### *El modelo de primaria y el modelo de secundaria*

Durante sus primeros años, el LTG único de primaria fue cuestionado por considerársele una versión “oficialista” o “doctrinaria” del gobierno mexicano.<sup>5</sup> En la actualidad, el debate sobre la unicidad en términos ideológico-políticos ha perdido fuerza para trasladarse al terreno de qué tanto atienden los LTG a la diversidad étnica, cultural o geográfica del país.

Por ello, la oferta de LTG para primaria ha sido enriquecida en distintos momentos: en 1994 se editaron los libros de la materia de historia y geografía para los alumnos de tercer grado de primaria, cuyos contenidos están regionalizados para cada una de las 32 entidades federativas. En ese mismo año se editaron libros en lenguas indígenas,<sup>6</sup> con el objetivo de apoyar la alfabetización inicial en la lengua materna de los estudiantes: al cierre del ciclo escolar 2009-2010, existen libros en 36 lenguas y 62 variantes. Finalmente, en 2001 la SEP impulsó el programa de Bibliotecas de Aula y Bibliotecas Escolares, creado como parte de la colección Libros del Rincón,<sup>7</sup> con lo que se complementó la oferta de títulos para las materias curriculares.

Aun así, persisten las demandas por una mayor apertura y disponibilidad de títulos en los libros de texto para primaria, bajo el argumento de que se requieren contenidos “pertinentes” para la realidad específica de cada entorno geográfico-social mexicano. Para los defensores del modelo de secundaria, ello sólo se logra con la presencia de diversas editoriales en la hechura de los contenidos.

Sin embargo, la realización de contenidos especializados es una tarea tan amplia, demandante y costosa, que prácticamente es imposible de lograr. Para De Ibarrola:

Desde hace mucho sabemos de la importancia que tiene la “pertinencia” de los contenidos, la respuesta a “las necesidades de aprendizaje” de los grupos concretos. Creo que podríamos encontrar infinidad de ejemplos en los contenidos educativos que no se adaptan a los antecedentes o a las realidades que vivimos. Uno de mis ejemplos predilectos –porque lo detecté desde chica– [...] es el de las estaciones del año: mi preocupación fundamental era no ver las hojas de los árboles que caen en otoño. Sólo cuando estuve en Canadá pude comprender la diversidad de los climas (De Ibarrola, 1999).

Por otro lado, si consideramos la ubicación geográfica de las casas editoriales en México, surge inevitablemente la duda de hasta qué punto estas empresas se encontrarían mejor capacitadas para verdaderamente “retratar” la heterogeneidad sociocultural mexicana –que no se logra con la mera existencia de un determinado número de títulos por materia–: en 2009 se registró un total de 247 casas editoriales, de las cuales 202 se localizan en el Distrito Federal (cuadro 3).

CUADRO 3

*Ubicación de editoriales por entidad federativa, 2009*

| Entidad federativa | Núm. de editoriales |
|--------------------|---------------------|
| Baja California    | 3                   |
| Coahuila           | 1                   |
| Distrito Federal   | 202                 |
| Guanajuato         | 1                   |
| Jalisco            | 12                  |
| México             | 15                  |
| Nuevo León         | 4                   |
| Oaxaca             | 1                   |
| Puebla             | 3                   |
| Querétaro          | 1                   |
| San Luis Potosí    | 1                   |
| Sinaloa            | 1                   |
| Sonora             | 1                   |
| Veracruz           | 1                   |
| <b>Total</b>       | <b>247</b>          |

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Caniem).

El centralismo es un fenómeno cultural y endémico que no se limita al sector gubernamental: si 82% de las editoriales se concentran en la capital del país, ¿cuántas tendrían la capacidad real para conformar grupos técnico-pedagógicos especializados en las distintas manifestaciones culturales, étnicas y sociales de las diversas regiones y localidades del país, para su posterior integración en un libro de primaria? Aquí, es importante soslayar que buena parte del debate actual en torno a la unicidad está rodeado de poderosos intereses económicos: de acuerdo con la Conaliteg, para el ciclo escolar 2009-2010, los LTG de secundaria tuvieron un costo superior a los 980 millones de pesos. No es difícil suponer que una eventual “privatización” del LTG de primaria representaría una “mina de oro” para las casas editoriales, “que defienden la bandera de la diversidad detrás de lo que significa realmente para ellos: un excelente negocio” (Fuentes Molinar, 2009).

Pese a todo, debe reconocerse que la mayor fortaleza a destacar del modelo de secundaria reside en la posibilidad de que sean los docentes –y no las autoridades educativas desde el centro del país– quienes elijan los textos que les parezcan más adecuados para su estilo y método de enseñanza. En este nivel, el profesor puede consultar y seleccionar los títulos ya sea mediante un sistema de papeletas impresas (que las entidades federativas se encargan de compilar y transmitir a la Conaliteg) o por Internet (para el ciclo escolar 2009-2010, el método de consulta y selección de libros se realiza directamente en el sitio web de la Conaliteg, en once entidades<sup>8</sup> y una delegación del Distrito Federal). Aunque ninguno de los dos sistemas es perfecto (muchas veces el profesor recibe un libro distinto al que seleccionó), la libertad de elegir por parte de los docentes es sin duda una fortaleza de los LTG de secundaria.

En suma, tanto el modelo de primaria (de un texto por materia), como el de secundaria (de diversos títulos por materia) expresan un esfuerzo por trascender hacia nuevas prioridades –como la atención a la diversidad–. La unicidad de los libros de primaria ya se ha visto fragmentada y superada en muchos sentidos. La existencia de los nuevos acervos en las aulas y bibliotecas de las escuelas públicas (provenientes del programa de Bibliotecas de Aula y Escolares) pueden representar nuevas alternativas para el docente de primaria, que ahora cuenta con una amplia gama de textos para enriquecer sus clases. Se trata de una alternativa interesante, sin embargo, todavía insuficientemente explorada.

No debemos olvidar, finalmente, que el modelo de secundaria también dispone de un solo texto por materia en su modalidad de telesecundaria, libros que no han sido incluidos en el debate sobre la apertura: para el ciclo 2009-2010, en el marco de la Reforma de la Educación Secundaria, se editaron 58 títulos (39 para el estudiante y 19 para el docente), varios de éstos en dos volúmenes.

### ¿Por qué los libros deben seguir siendo gratuitos?

La determinación de entregar gratuitamente los textos para la educación obligatoria partió del presidente López Mateos, quien señaló en su primer informe de gobierno: “En un país de tantos desheredados, la gratuidad de la enseñanza primaria supone el otorgamiento de libros de texto: hemos resuelto que el Gobierno los done a los niños de México” (véase Greaves, 2001:208).

Cincuenta años después, esta decisión continúa siendo fundamental para apoyar la economía de las familias mexicanas; y es que los precios de los libros didácticos en las librerías son considerables: en un estudio de mercado, el costo de una colección de libros para los tres grados de preescolar oscila entre mil 500 y 4 mil pesos; para los seis de primaria, entre seis mil 500 y 10 mil 500 pesos; y para los tres grados de secundaria, entre dos mil 500 y cinco mil pesos. En total, los costos de los libros para la educación obligatoria oscilan entre 10 mil 500 y 19 mil 500 pesos,<sup>9</sup> que las familias ahorran en virtud de la existencia de los LTG. Si además consideramos que las familias mexicanas promedian dos hijos, entonces la carga económica de adquirir los libros de texto para la educación obligatoria se duplica.

De ahí que la gratuidad sea un elemento fundamental, dado que elimina el factor económico como condicionante para la adquisición de los libros. Para Esping-Andersen (1993), con la hegemonía del mercado en la era de la globalización, el bienestar de los individuos pasó a depender en buena medida del circuito monetario y del contrato laboral. En esta lógica, las personas son simples “mercancías” que se ofertan en el mundo y se mueven de acuerdo con su estrato social y con su poder económico. En México, pensemos hipotéticamente en el escenario de que la Conaliteg no existiera y que los libros de texto fueran vendidos a precio de mercado; pensemos también en los altos niveles de desigualdad social y el bajo po-

der adquisitivo de los salarios de una enorme parte de la población: si combináramos todos estos factores, ¿cuáles serían los niveles de deserción escolar en el país? ¿Qué afectaciones recibirían los niveles de cobertura de la educación básica? ¿Con qué elementos podría el Estado garantizar el acceso a los servicios educativos? Todas estas cuestiones tendrían, sin duda, respuestas negativas.

Es por ello que los LTG constituyen un factor elemental de la política educativa (y de la política social) al contribuir a la “desmercantilización” de los estudiantes del nivel obligatorio, es decir, a la anulación del factor económico como condicionante para el acceso a los servicios educativos (cfr. Esping Andersen, 1993). En México no se requiere dinero para adquirir los libros de texto; un importante contrapeso frente a la realidad social y económica que impera en el país.

En los países más desarrollados, la noción de la gratuidad de los bienes y servicios no es asumida como un factor de caridad; ciertamente tampoco lo es en el caso de la política de textos escolares mexicana. Los LTG son el producto de un derecho social que todos ejercemos y pagamos con nuestros impuestos.

#### ¿Por qué entregar los libros en propiedad?

Desde su creación, los LTG se entregan en propiedad a los estudiantes y a los docentes. Ello requiere que la SEP emprenda cada ciclo escolar –por conducto de la Conaliteg– la renovación total de la producción para cubrir toda la matrícula. Así, al cierre del ciclo escolar 2009-2010, la SEP entregó un aproximado de 7 libros por educando del subsistema de educación básica: 1.9 en preescolar; 8.3 en primaria; y 7.5 en secundaria (cuadro 4).

Al igual que las demás características del programa, el sistema de entrega de los libros en propiedad ha sido materia de debate:

A primera vista, podría pensarse que se desperdicia demasiado dinero en los países en desarrollo, dado que muchos de ellos proporcionan gratuitamente a los niños un nuevo texto en cada tema, en cada nivel y cada año. Estos niños conservan los libros una vez finalizado el año. Por el contrario, no es infrecuente en los países desarrollados descubrir que se espera que los libros de texto duren tres, cuatro o incluso más años y que pasen de generación en generación (Pearce, 1988:25).

## CUADRO 4

*Educación básica. Matrícula, grupos, libros entregados y libros por alumno, ciclo escolar 2009-2010*

| Nivel educativo           | 2009-2010         |                    |                                  |
|---------------------------|-------------------|--------------------|----------------------------------|
|                           | Alumnos + grupos  | Libros entregados  | Libros por alumno <sup>(a)</sup> |
| Preescolar                | 4,879,458         | 9,495,086          | 1.9                              |
| Primaria <sup>(b)</sup>   | 15,585,665        | 130,746,112        | 8.3                              |
| Secundaria <sup>(c)</sup> | 6,329,458         | 47,772,922         | 7.5                              |
| <b>Total ed. básica</b>   | <b>26,813,974</b> | <b>188,014,120</b> | <b>7.01</b>                      |

(a) Se obtiene de la división del número de libros entregados entre la matrícula más grupos de cada nivel escolar.

(b) La matrícula y grupos de primaria comprenden educación general, indígena y comunitaria, pública y particular. Los libros entregados de primaria incluyen educación indígena.

(c) La matrícula y grupos de secundaria comprenden únicamente secundarias generales y técnicas públicas (no particulares). Los libros entregados de secundaria incluyen telesecundaria.

Fuentes: Libros entregados: Conaliteg. Alumnos y grupos: estimaciones propias, realizadas con base en la estadística nacional preliminar de educación básica 2009-2010 (SEP, 2010).

En efecto, en buena parte de los países desarrollados se ha optado por un sistema de préstamo de libros de texto (los educandos no conservan los materiales, sino que los transfieren a la generación entrante, hasta por cuatro años) con lo que –al menos a primera impresión– se fomenta el ahorro y la racionalización de los recursos. Sin embargo, derivado de un ejercicio hipotético que detallamos a continuación, veremos que la diferencia entre los costos de los sistemas de entrega de libros en propiedad y en préstamo no es sustancial.

*Ejercicio hipotético:*

*Sistema de préstamo versus Sistema de entrega en propiedad*

Premisas:

- En el sistema de entrega de libros en propiedad, la producción debe ser *totalmente* renovada cada ciclo escolar para cubrir la totalidad de la matrícula.
- En el sistema de entrega de libros a préstamo, la producción debe cubrir la totalidad de la matrícula sólo para el primer año; los tres subsecuentes

se repondrían hasta 30% de la producción inicial para reemplazar los ejemplares dañados. Este sistema requeriría la utilización de un papel de mayor grosor y un tipo de pegado distintos para asegurar la duración de los libros hasta por cuatro años (cuadro 5).

CUADRO 5

*Ejercicio hipotético comparativo  
entre sistemas de entrega en propiedad y de préstamo*

|  | <b>Entrega en propiedad<br/>(actual)</b> | <b>Préstamo<br/>(hipotético)</b> |
|--|--|----------------------------------|
| <b>Características técnicas (LTG típico de primaria)</b> |  |                                  |
| Formato:   | 20.5 x 27 cm                             | 20.5 x 27 cm                     |
| Papel interiores:  | 68 gr reciclado a 4 x 4 tintas           | 90 gr reciclado a 4 x 4 tintas   |
| Forros: cartulina  | 240 gr 4 x 1 tintas                      | 240 gr a 4 x 1 tintas            |
| Encuadernación:  | Rústica pegada                           | Cosida                           |
| Acabado: barniz  | UV                                       | laminado brillante               |
| <b>Tiraje necesario (1er. año)</b>                       | <b>3 000 000</b>                         | <b>3 000 000</b>                 |
| Costo unitario   | \$ 7.8975                                | \$ 12.4619                       |
| Costo total producción                                   | \$ 23 692 500                            | \$ 37 385 700                    |
| <b>Tiraje necesario (2º año)</b>                         | <b>3 000 000</b>                         | <b>900 000</b>                   |
| Costo unitario   | \$ 7.8975                                | \$ 13.01905                      |
| Costo de producción                                      | \$ 23 692 500                            | \$ 11 717 145                    |
| <b>Tiraje necesario (3er. año)</b>                       | <b>3 000 000</b>                         | <b>900 000</b>                   |
| Costo unitario   | \$ 7.8975                                | \$ 13.01905                      |
| Costo de producción                                      | \$ 23 692 500                            | \$ 11 717 145                    |
| <b>Tiraje necesario (4º año)</b>                         | <b>3 000 000</b>                         | <b>900 000</b>                   |
| Costo unitario   | \$ 7.8975                                | \$ 13.01905                      |
| Costo de producción                                      | \$ 23 692 500                            | \$ 11 717 145                    |
| <b>Costo total<br/>de producción (4 años)</b>            | <b>\$ 94 770 000</b>                     | <b>\$ 72 537 135</b>             |
| <b>Variación porcentual<br/>entres sistemas</b>          | <b>23.45%</b>                            |                                  |

**Notas:** El tiraje varía de acuerdo con la matrícula; en el ejercicio hipotético se consideró un tiraje fijo por los cuatro años. Los costos unitarios varían de acuerdo con los costos de papel; en el ejercicio hipotético se consideró un costo unitario fijo por los cuatro años.

**Fuente:** estimaciones realizadas por la Coordinación Editorial de la Conaliteg (julio de 2010).

Pero, además, debemos considerar costos adicionales en el sistema de préstamo:

[...] Independientemente del desgaste y deterioro habituales debido a la utilización escolar, que se incrementa en los lugares donde los niños llevan los libros a sus hogares (y aún más cuando los transportan diariamente de acá para allá en el colegio), también se produce deterioro en el almacenamiento en centros de distribución y escuelas; el moho, las pestes e insectos originan grandes pérdidas cada año [...]. También se producirán pérdidas debido al descuido y substracción (Pearce, 1988:25).

Sería necesario, entonces, agregar los costos de construir almacenes de libros (o habilitar algunas aulas como tales) con las características que requiere el cuidado de los libros, además de definir la logística para recoger en las entidades aquellos que hayan sido dañados, para luego reponerlos. El cálculo de estos aspectos reduciría indudablemente la diferencia de costos de uno y otro sistemas. Otro factor a favor del sistema de entrega de libros en propiedad reside en que la renovación total de la producción cada año permite la realización de correcciones, modificaciones o actualizaciones, mientras que en un sistema de préstamo, la manera de realizarlo es mucho más compleja (y costosa).

Finalmente, el debate alrededor de renovación total de la producción de LTG conlleva inevitablemente la duda de si el programa es costeable. Numerosos estudios especializados en la producción y provisión de libros de texto enfatizan la extraordinaria importancia de que este tipo de iniciativas gubernamentales cuenten con un sostén financiero estable y una visión de largo plazo (Neumann y Cunningham, 1982; Pearce, 1988). En el caso de México, el presupuesto destinado para los LTG ha sido anual e ininterrumpido durante cincuenta años –en medio de todo tipo de vaivenes económicos, sociales o políticos– lo que constituye una evidencia de la enorme relevancia otorgada a esta política como herramienta esencial para los fines educativos del Estado.

Es necesario enfatizar que si comparamos el presupuesto de la Conaliteg en proporción de lo que se destina al sector educativo en el país, podremos apreciar que se producen y distribuyen millones de LTG a un bajísimo costo del erario (cuadro 6).



## CUADRO 6

*Comparativo. Presupuesto SEP-presupuesto Conaliteg, 2007, 2008 y 2009  
(cifras en millones de pesos)*

| Concepto                                  | 2007             | 2008             | 2009                           |
|---|------------------|------------------|--------------------------------|
| <b>Gasto educativo</b>                    | <b>694 454.6</b> | <b>731 203.9</b> | <b>803 491.4<sup>(P)</sup></b> |
| Público                                   | 543 583.8        | 571 475.7        | 632 771.4                      |
| SEP                                       | 411 839.8        | 450 147.9        | 481 683.7                      |
| Presupuesto Conaliteg                     | 2 069.4          | 1 966.0          | 2 735.9                        |
| Porcentaje presupuestos<br>Conaliteg/ SEP | 0.50             | 0.43             | 0.56                           |

(P) cifras preliminares.

**Fuentes.** Presupuesto Conaliteg: Dirección de Recursos Financieros, Conaliteg. Gasto Educativo: SEP. El cálculo de los porcentajes es propio, con base en los valores expuestos.

De ahí que, para Neumann y Cunningham (1982:1): “Este gasto resulta insignificante y, sin embargo, es uno de los más esenciales”; no sólo para el sector educativo, sino por la derrama económica que representa el programa para la industria editorial (con los libros de secundaria y de las bibliotecas de aula y escolares); papelería (el papel representa alrededor de 80% del costo de producción); impresora (en las que se producen la inmensa mayoría de los LTG); y del transporte (fundamental para la entrega de los libros en las entidades y en las escuelas).

### **Segunda parte. Los retos pendientes**

La insuficiente oferta de libros de texto gratuitos para grupos minoritarios. Como parte de sus objetivos de expansión, el subsistema de educación básica se ha distinguido por contar con distintos programas encaminados a la inclusión de las minorías. Es por ello que, además de los LTG en lenguas indígenas que ya mencionamos, el programa cuenta con una oferta de libros en sistema Braille para los educandos invidentes (desde el ciclo escolar 1968-1969) y libros en macrotipo –con un tipo de letra más grande que el formato convencional– para estudiantes con algún grado de debilidad visual (entregados por primera vez en el ciclo escolar 2004-2005).

Sin embargo, a pesar de este loable esfuerzo, existen dos deficiencias importantes y poco conocidas. La primera tiene que ver con limitaciones en el alcance: los libros en Braille y en macrotipo existen únicamente para educación primaria. Tras decretarse la obligatoriedad de los niveles de preescolar y de secundaria (en 2002 y 1993, respectivamente) no se consideró la incorporación de estos libros al subsistema de educación básica y por lo tanto no fueron producidos, lo que supone un enorme obstáculo para los alumnos (que carecen de textos suficientes para cursar los distintos niveles de la educación obligatoria), para los docentes (que deben idear alternativas para la instrucción de estos alumnos) y para los padres de familia (que tienen enormes dificultades para encontrar materiales que puedan servirles de apoyo a sus hijas e hijos).<sup>10</sup>

La segunda deficiencia reside en que, incluso en el nivel primaria, los libros en Braille no cubren todo el currículo. Al cierre del ciclo escolar 2009-2010, sólo se produjeron 24 títulos en esta versión, de un total de 47 disponibles en formato “convencional”.

Ambas deficiencias enmarcan un problema de “disponibilidad restringida” que debe ser corregida. Si no se otorga la atención especial que merecen los grupos minoritarios (que pasa por la oferta de libros para todos los niveles, y para todas las materias, de los distintos grados del subsistema de educación básica), el programa inevitablemente reproducirá el abandono a estos grupos que se manifiesta en la esfera social del país. En las condiciones actuales, la noción de igualdad en la que se circunscribe el programa de LTG tiene una vulnerabilidad evidente con los libros en sistema Braille y macrotipo.

El reto de “incluir a los excluidos” consiste, más que un aspecto técnico, en una decisión de voluntades (Tedesco, 2000).

### La exigua presencia de la evaluación

El estudio sobre el rendimiento de las estrategias (o programas) implementados resulta primordial para discernir si un programa ha sido exitoso o no. En este sentido, la evaluación se presenta como una herramienta fundamental en los análisis de las políticas públicas, que ha ido ganando fuerza paulatinamente en México y América Latina.

Franco y Queirolo (2008) explican que el modelo “dominante” de la política social en América Latina –o la manera tradicional de evaluar de los gobiernos de la región– se rige básicamente por un indicador de éxito:

el de la magnitud del gasto público invertido. Si retomamos nuestro caso de estudio, veremos un discurso de rendición de cuentas sobre los LTG que bien puede aplicarse a cualquier otra acción gubernamental de la región:

Para el ciclo escolar  $X$ , se repartieron  $Y$  millones de LTG en todo el país, en beneficio de  $Z$  millones de alumnas y alumnos de educación básica. Para ello, se invirtieron  $N$  millones de pesos; esto es,  $N$  millones de pesos más que el año/sexenio anterior.

Este método quizá pueda ser útil para describir el desempeño e incluso la eficacia de un programa, pero no sirve para juzgarlo, por lo que “estrictamente no se puede hablar de una evaluación” (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004). Bajo el enfoque de las políticas públicas, la evaluación es:

La actividad a través de la cual los hacedores de política y aquellos sujetos involucrados en la investigación de los resultados de las políticas se hacen de información para: 1) entender mejor la forma en la que las políticas, programas y proyectos están operando; 2) conocer cuáles han sido las fallas que han impedido que estos programas logren lo que se proponen; y/o 3) saber hasta qué punto el programa o proyecto en cuestión tiene un impacto/resultado en la resolución de un problema en específico (Parsons, 2007 [1995]).

Si aplicáramos la evaluación al programa de LTG en un sentido amplio, contaríamos con valiosos insumos para medir su impacto (es decir, los efectos generados sobre la población atendida), para conocer la percepción de la población atendida sobre el servicio que reciben (las “reacciones a las acciones”) o, incluso, para analizar la contribución del programa a los objetivos “macro” de la política educativa, entre muchas otras posibilidades. Todos estos elementos van más allá de lo legal o de lo económico: se trata de un paradigma que se desplaza de la mera delimitación de la distribución de los insumos (principalmente el dinero), hacia un estudio integral de los resultados obtenidos.

Desde hace décadas existen evidencias sobre el papel fundamental de los libros de texto en el proceso de enseñanza-aprendizaje y su contribución a la calidad de la educación (véanse Verspoor, 1989; Villa Lever, 2009). En el mundo, el rendimiento académico de los países cuyos educandos disponen de libros de texto para su formación es sensiblemente mayor que

en aquellos en los que no existe dicha disponibilidad. El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de 2000 señala que aquellos alumnos que declararon poseer más bienes culturales en casa (entre ellos libros de literatura clásica y poesía) obtuvieron los mejores resultados (OECD, 2001; véase Andere, 2009), por lo que “uno de los umbrales clave, se localiza en tener o no tener acceso a un libro” (De Ibarrola, 1999:36).

En México, tras cursar por la educación básica (conformada por 12 grados en la actualidad), un estudiante debió haber recibido alrededor de 70 libros de texto gratuitamente y en propiedad; cifra cuantiosa que ha contribuido a alcanzar objetivos fundamentales sobre la *expansión cuantitativa* y que, sin embargo, no es tan clara su aportación en los ámbitos de *naturaleza cualitativa*, que son mucho más difíciles de medir. En efecto, una vez que han sido alcanzados niveles razonables de cobertura en educación básica, el reto principal que enfrenta hoy la política educativa mexicana tiene que ver con la calidad.

Para Aguerrondo (1993), la calidad refiere un concepto multidimensional, aplicable a cualquiera de los elementos que conforman el campo educativo. Calidad tiene que ver con fines, objetivos, procesos, métodos, eficiencia, estructuras, conducción, supervisión... Podemos hablar entonces de calidad del docente, de calidad de los aprendizajes, de calidad de la infraestructura, entre muchas otras, que en conjunto están orientadas a la necesidad de formar al individuo para el mundo productivo, la convivencia social y el aporte científico que posibilite el desarrollo. Por ello, la transformación hacia la calidad educativa requiere necesariamente de la investigación para comprender su realidad, y luego de la gestión para modificarla. Aquí, “la evaluación no tendría como función única o principal la de ofrecer elementos para la toma de decisiones, sino que también cumpliría un papel importante en mejorar el conocimiento de los procesos” (Tiana, 2009).

En los últimos años, la relación entre evaluación y calidad en el sector educativo del país ha ido en ascenso. Muestra de ello es la aplicación de pruebas que miden el rendimiento académico de los educandos (como ENLACE en plano nacional o PISA en el internacional). Al “arrojar luz” sobre su funcionamiento, los resultados de este tipo de pruebas han originado serios cuestionamientos a la política educativa; el principal, por supuesto, es que el rendimiento académico de los estudiantes mexicanos –si bien equi-

parable a los de la región latinoamericana— dista mucho de ser competitivo a nivel mundial.

Sin embargo, al enfocarse en los resultados, poco pueden decirnos estas evaluaciones sobre los procesos que se conjugan para producirlos: a cada sector, actor y programa del subsistema de educación básica corresponde un papel y un grado de responsabilidad específico que, en buena medida, se desconoce ante la falta de evaluaciones desde una perspectiva integral, en palabras de Schmelkes (1999): “El texto solo no basta. El texto interactúa con otros factores; de manera muy importante el maestro, los métodos de enseñanza, la organización de la escuela, entre otros. Me parece importante retomar el aspecto sistémico de todo proceso de intervención educativa”.

La falta de estudios evaluativos integrales sobre los LTG impiden la observación de qué papel pueda estar desempeñando el programa dentro de los distintos procesos educativos y sobre los resultados obtenidos.

### Conclusiones

El LTG es una política pública *sui generis* del periodo posrevolucionario que ha tenido un papel destacado en el México contemporáneo. A través de un complejo proceso histórico, el Estado mexicano logró hacerse de los medios legales, institucionales y humanos necesarios para lo que desde entonces es una gran responsabilidad: editar, producir y distribuir millones de libros de texto en forma gratuita, suficiente y oportuna para cada ciclo escolar. Incluso en nuestros días, no es sencillo encontrar condiciones como las que caracterizan el programa de LTG en toda la política social mexicana (respaldo político y financiero, *transexenalidad*, bajo costo o un notable arraigo entre los estudiantes y sus familias) y es en buena medida por estos elementos que se explican tanto su permanencia (a lo largo de las administraciones de dos partidos gobernantes, nueve presidentes de la República y 16 secretarios de Educación Pública) como su crecimiento: en 1960, se entregaron poco más de 17.3 millones de LTG para 4.9 millones de alumnos; en cambio, en 2009 se entregaron más de 188 millones de libros para los más de 25.5 millones de educandos y los más de un millón de docentes del subsistema de educación básica.

México ha cambiado mucho en los últimos 50 años de la existencia del programa. El sistema educativo transformó sus alcances que hoy rozan ya la cobertura universal en el subsector básico. En ello, consideramos

fundamental la entrega de libros para todos los alumnos de la educación obligatoria, como una manera en que el Estado ha logrado garantizar un derecho constitucional (como el de la educación) y ha asegurado que la población pueda al menos acceder a los servicios educativos en condiciones más igualitarias. En este lapso, el LTG también ha evolucionado. Ya no es el texto “único”, sujeto a cuestionamientos por su inclinación ideológica o por su trasfondo político. Si bien es cierto que aún existe un libro por materia en el nivel primaria, hay miles de títulos en el programa Bibliotecas de Aula y Escolares, así como los libros de historia y geografía de tercer grado que han venido a fragmentar la unicidad. En el nivel secundaria, la participación de las editoriales es fundamental y existe una rica oferta de títulos por materia (aunque en su modalidad de telesecundaria existen textos únicos por materia). Especialmente a partir del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de la Educación Básica, de principios de los años noventa, este debate se ha trasladado hacia la atención de la diversidad.

Otra fortaleza del programa tiene que ver con su bajo costo. La producción, distribución y entrega en propiedad de millones de LTG anualmente representan al Estado un costo ínfimo como porcentaje de lo que se destina a la educación: apenas 0.56% en 2009. Aun así, el programa contiene una esencia eminentemente redistributiva para la sociedad y una derrama financiera importante para el sector privado.

Es indudable que, a nivel macro, México está todavía lejos de alcanzar niveles de desarrollo consistentes. Buena parte de las adversidades en el terreno económico, social o educativo que fueron retratadas en el Plan de Once Años hace más de medio siglo no han logrado ser transformadas a la altura de las necesidades de la población. De ahí que, mientras persistan la desigualdad social y económica, la entrega de los LTG en los términos que se han planteado en este estudio continúa siendo no sólo factible, sino necesaria.

Sin embargo, no todo es positivo. Quizá por la inercia histórica de distintos patrones culturales e institucionales alrededor del quehacer gubernamental, los LTG encierran condiciones que deben ser analizadas. Algunos ámbitos del programa no han sido suficientemente valorados y su reconsideración resulta imprescindible. Es urgente la producción de libros en sistema Braille y macrotipo para todos los grados y todas las materias del subsistema de educación básica. Igualmente, se deben actualizar los

contenidos de los libros en lenguas indígenas, de acuerdo con los últimos planes y programas en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB). El principio de equidad que ha guiado esta política demanda mayores esfuerzos en este sentido.

Por otro lado, pareciera que, posterior a la cobertura, no existe un consenso generalizado sobre cómo hacer frente a los nuevos retos educativos, particularmente en cuanto a la calidad se refiere. Los magros resultados obtenidos en las pruebas de rendimiento académico denotan la urgente necesidad de concentrarnos no sólo en los resultados, sino en los procesos. En México, la evaluación en un sentido amplio –esto es, como herramienta de monitoreo de la actividad gubernamental, de profesionalización de la gestión pública o de rendición de cuentas– es una cultura aún incipiente. Continuamos confundiendo “el resultado con el insumo, el resultado con el gasto y el resultado con la acción” (Andere, 2007:23). La política pública nos es útil para enfatizar que *la vulnerabilidad más importante del programa de LTG es la ausencia de estudios y análisis evaluativos* que den cuenta del impacto que generan sobre la población estudiantil y los docentes, entre otros múltiples aspectos que nos faltan por conocer. Tampoco sabemos qué tan pertinentes son los contenidos de los libros. Para Villa Lever (2009), “Un desacierto del Estado [...] ha sido su incapacidad para impulsar y formar grupos de investigación sobre los libros de texto”.

Es necesario que, cuanto antes, las autoridades educativas tomen mayor conciencia de esta enorme necesidad: los distintos componentes del LTG (unicidad, obligatoriedad, gratuidad, propiedad y universalidad) no ponen en duda su viabilidad actual o futura, pero la falta de conocimiento sobre el impacto que el programa está generando y sus aportaciones al rendimiento académico sí pone en grave riesgo el aprendizaje efectivo y la calidad de los servicios de educación básica.

En suma, debemos adjudicar al LTG parte del mérito por hacer más accesibles los servicios educativos, por contribuir a que los educandos permanezcan en la escuela, y por convertir a la educación obligatoria en un derecho tangible. Gracias a estos factores es que hoy el sistema educativo cuenta con las condiciones suficientes para plantearse, con seriedad y urgencia, los retos correspondientes a la evaluación de los programas, al análisis de los procesos educativos y, por supuesto, a elevar la calidad de la educación. En éstos, los LTG están llamados a desempeñar un papel relevante.

## Notas

<sup>1</sup> Actualmente es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

<sup>2</sup> En el decreto de creación, la Conaliteg también tenía a su cargo el diseño de los LTG. Es hasta 1980, con el decreto de desconcentración de la Conaliteg, cuando el diseño de los libros y la edición de los contenidos pasaron a ser responsabilidad de la SEP.

<sup>3</sup> Estimaciones de la Coordinación Editorial de la Conaliteg, con corte a noviembre de 2010.

<sup>4</sup> Los trabajos de Lorenza Villa Lever (1988 y 2009), Ávila y Muñoz (1999) o Hernández L. (1986) son, sin embargo, trabajos sólidos en la materia.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre la confrontación ideológico-política en torno a los primeros años de los LTG, véanse Villa Lever (1988 y 2009) y Ávila y Muñoz (1999).

<sup>6</sup> Los primeros libros en lenguas indígenas se entregaron en 1980, pero no de manera estable ni en estas dimensiones.

<sup>7</sup> El programa está únicamente disponible para las escuelas públicas del subsistema de educación básica.

<sup>8</sup> Entidades en las que se realiza el proceso por Internet: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Colima, Nuevo León, Zacatecas, Jalisco, Distrito Federal (delegación Iztapalapa), Tlaxcala, Yucatán, Campeche y Chiapas.

<sup>9</sup> Análisis realizado por el autor en páginas de Internet de editoriales y en visitas a librerías de la Ciudad de México durante febrero de 2010. La estimación realizada puede variar de acuerdo con la modalidad (si es bilingüe) o el criterio de las escuelas particulares (el número de títulos solicitados a los padres de familia).

<sup>10</sup> Quizá podríamos considerar los libros en lenguas indígenas como un caso especial, al perseguir como objetivo la alfabetización inicial de los educandos; de ahí que sólo existan títulos de 1° a 4° grados de primaria (para 5° y 6° hay cuadernos de trabajo, libros de literatura y de lecturas).

## Referencias

- Aguerrondo, Inés (1993). "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación", *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, año XXXVII, núm. 116, III, pp. 561-578.
- Altimir, Oscar (1982). "Distribución del ingreso en México", en *Distribución del ingreso en México: Ensayos*, tomo I. documento núm. 37, Ciudad de México: Banco de México.
- Andere M., Eduardo (2007). "Las leyes, la política y la alta política educativa", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16 (enero-junio), pp. 3-42.
- Andere M., Eduardo (2009). "El libro de texto en el mundo", *Revista AZ* (México), febrero, núm. 18.
- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2007). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, documento de trabajo, Washington, DC: INDES-BID.
- Ávila, Ana Cristina y Virgilio Muñoz (1999). *Creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. La perspectiva escolar 1958-1964*, Ciudad de México: Noriega Editores.
- De Ibarrola, María (1999). "El libro de texto gratuito", en P. G. Rodríguez (coord.), *El libro de texto gratuito*, serie Diálogos, Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos.



- Esping-Andersen, Gösta (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, España: Alfons El Magnanim/Institució Valenciana d'Estudis i Investigació.
- Filgueira, Fernando (1997). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en B. Roberts (ed.), *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, San José: FLACSO-Costa Rica.
- Franco, Rolando (2002). "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe", en *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. C. Sojo (ed.), San José: FLACSO-Costa Rica/Banco Mundial.
- Franco, Rolando y Eduardo Queirolo (2008). *Técnicas de gestión pública*, 1ª parte, Ciudad de México: FLACSO-México.
- Fuentes Molinar, Olac (2009). "Una mirada hacia el futuro: El Libro de Texto Gratuito como herramienta pedagógica y como instrumento de política", conferencia impartida en el coloquio internacional A 50 años de Libros de Texto Gratuitos, 10 de noviembre, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Greaves, Cecilia (2001). "Política educativa y los libros de texto gratuitos. Una polémica en torno al control por la educación", *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México), vol. 6, núm. 12, mayo-agosto.
- Hernández L., Juan (1986). *La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos*, Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo [edición facsimilar de 2003, editada por la Conaliteg].
- Hirschman, A. (1985). "Reflections on the Latin American Experience", en L. Lindberg y C. Maier (comp.). *The politics of inflation and economic stagnation*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- INEGI (2008). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enigh/enigh\\_2008/resultados-enigh2008.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enigh/enigh_2008/resultados-enigh2008.pdf) (consultado: 1 de noviembre de 2010).
- Isuani, Ernesto A. (1992). "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?", *Desarrollo Económico* (Instituto de Desarrollo Económico y Social-BID), vol. 32, núm. 125, abril-junio, pp. 107-118.
- Moro, Javier y Juan Besse (2008). *La nueva agenda en política pública*, 2ª parte, Ciudad de México: FLACSO-México.
- Navarrete, Ifigenia (1960). *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Neumann, Peter y Cunningham, Maureen (1982). *Mexico's free textbooks. Nationalism and the urgency to educate*, Staff working papers núm. 541, Washington, DC: Banco Mundial.
- OECD (2009). *Education at a Glance*, París: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Parsons, Wayne (2007) [1995]. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, (trad. de Atenea Acevedo Aguilar), Ciudad de México: FLACSO-México.

- Pearce, Douglas (1988). *Guide to planning and administering government school textbook projects*, París: UNESCO.
- Rossi, P.H.; M.W. Lipsey y H. E. Freeman (2004). *Evaluation. A systematic approach*. 7ª edición, Thousand Oaks / Londres / Nueva Delhi: SAGE.
- Schmelkes, Sylvia (1999). “El libro de texto gratuito”, en P. G. Rodríguez (coord.), *El libro de texto gratuito*, serie Diálogos, Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos.
- SEP (1964). *Obra educativa en el sexenio 1958-1964*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2009). *Estadísticas históricas nacionales*. Ciudad de México: Dirección General de Planeación y Programación-Secretaría de Educación Pública. Disponible en: [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1\\_Estadisticas](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1_Estadisticas) (consultado: 22 de octubre de 2010).
- SEP (2010). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2009-2010*, Ciudad de México: Dirección General de Planeación y Programación-Secretaría de Educación Pública (en prensa).
- Tedesco, Juan Carlos (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tiana, Alejandro (2009). “Evaluación y cambio educativo: los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación”, en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos-Fundación Santillana.
- Torres Bodet, Jaime (1972). *La tierra prometida. Memorias*. Ciudad de México: Porrúa.
- Verspoor, Adriaan M. (1989). “Using textbooks to improve the quality of education”, en J. Farrell y S. Heyneman (eds.), *Textbooks in the developing world. Economic and educational choices*, Seminar Series, Washington, D.C.: IDE-Banco Mundial.
- Villa Lever, Lorenza (2009). *Cincuenta años de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos: cambios y permanencias en la educación mexicana*, Ciudad de México: Conaliteg.
- Villa Lever, Lorenza (1988). *Los libros de texto gratuitos. La disputa por la educación en México*, Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

**Artículo recibido:** 9 de noviembre de 2010  
**Dictaminado:** 22 de noviembre de 2010  
**Segunda versión:** 18 de diciembre de 2010  
**Aceptado:** 4 de febrero de 2011