

## **POLÍTICAS DE DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN ARGENTINA**

**Autora: Paola Llinás**

**Coordinación: Cecilia Veleda y Axel Rivas**

**Asistentes: Claudia Composto, Mercedes Mur y Mariela Magnelli**

*Noviembre 2005*

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>1- EL LIBRO DE TEXTO COMO MEDIADOR: CARACTERIZACIÓN, IMPORTANCIA Y CONTROVERSI A.....</b>	<b>17</b>
<b>2- ACCESO Y USO DEL LIBRO DE TEXTO: PANORAMA NACIONAL .....</b>	<b>25</b>
2.A APORTES DE ESTA INVESTIGACIÓN .....	26
<i>Procesamiento datos cuestionarios complementarios ONE.....</i>	26
<i>Encuesta CIPPEC.....</i>	32
2.B ESTUDIOS CUALITATIVOS SOBRE EL LIBRO DE TEXTO: USOS Y PERCEPCIONES DE DOCENTES, ALUMNOS Y PADRES .....	35
2.C OTRAS INVESTIGACIONES SOBRE DISPONIBILIDAD Y USOS DE LIBROS EN ESCUELAS Y HOGARES, HÁBITOS DE LECTURA Y VINCULACIÓN AL RENDIMIENTO ESCOLAR Y AL NIVEL SOCIOECONÓMICO. ....	37
<b>3- POLÍTICAS ESTATALES DE REGULACIÓN Y DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO.....</b>	<b>42</b>
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	42
3.2 LA DÉCADA DEL NOVENTA: EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO .....	43
<i>Distribución de libros, inversión y población beneficiaria .....</i>	44
<i>Procesos de selección, compra y distribución .....</i>	48
<i>Acciones complementarias.....</i>	50
<i>Mecanismos de monitoreo, control y evaluación.....</i>	51
3.3 GESTIÓN 2004-2005: COMPRA ACTUAL, MARCO REGULATORIO Y MERCADO EDITORIAL. ....	53
<i>Las compras en números: libros, inversión y cobertura.....</i>	53
<i>Proceso de selección, compra y distribución.....</i>	57
<i>Mecanismos de control y monitoreo .....</i>	60
<i>Participación de las provincias .....</i>	61
<i>Mercado editorial y marco normativo.....</i>	72
<i>A modo de balance.....</i>	75
3.4 OTROS CASOS LATINOAMERICANOS: BRASIL, CHILE, Y MÉXICO. ....	77
<b>4- LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN ARGENTINA.....</b>	<b>87</b>
<b>FUENTES .....</b>	<b>91</b>
<i>Bibliografía.....</i>	91
<i>Marcos Regulatorios.....</i>	96
<i>Diarios y Gacetillas .....</i>	97
<b>ENTREVISTAS .....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>102</b>
ANEXO 1 – ENCUESTA CIPPEC 2005 .....	103
ANEXO 2- PACTO DE INTEGRIDAD.....	117
ANEXO 3- SÍNTESIS DEL FORO DE DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICAS DE DOTACIÓN DE LIBROS A LAS ESCUELAS.....	118

## RESUMEN EJECUTIVO

Herramienta fundamental de enseñanza en la que se apoyan cotidianamente los docentes de todas las escuelas del país, el libro de texto constituye el dispositivo paradigmático de selección y traducción de los contenidos transmitidos en el aula y aparece como una de las llaves de entrada clave de los saberes efectivamente aprendidos por los alumnos. Sin embargo, la relevancia del libro de texto no ha conducido en Argentina al desarrollo de políticas orientadas a la dotación en el largo plazo. Hoy en día, si la libertad prima tanto en las publicaciones lanzadas por las distintas editoriales como en la elección del texto por parte de los propios docentes, la falta de regularidad y continuidad han dominado las políticas nacionales y provinciales de distribución de libros a las escuelas. Asimismo, un gran vacío reina en cuanto a la información relativa a la posesión efectiva de libros de texto por parte de las escuelas y alumnos a lo largo y ancho del país. Si bien en nuestro contexto existen numerosas investigaciones dedicadas al estudio de los libros de texto desde diversas perspectivas (calidad de los textos, enfoque didáctico, valores implícitos, imagen de género o nación transmitida, etc.), pocas son las que se han abocado al análisis de las regulaciones, procedimientos e impacto de las compras estatales. Tampoco existen estudios sobre el acceso a los libros de texto según el nivel socioeconómico de los alumnos.

Algo que sí demuestran ciertos estudios es la disminución de la cantidad de libros de texto por alumno en el país a lo largo de las últimas tres décadas. De hecho, los programas de promoción y compra de libros de texto iniciados por la actual gestión del Ministerio de Educación de la Nación parten de este decepcionante diagnóstico. A partir de esto, la presente investigación aspira a responder las siguientes preguntas: ¿Qué políticas de promoción y compra de libros de texto ha desarrollado el Ministerio de Educación nacional a lo largo de los últimos diez años? ¿Cuáles son las normas que las enmarcan? ¿Qué acceso al libro de texto tienen los alumnos según su nivel socioeconómico? ¿Qué políticas de dotación han desarrollado otros países latinoamericanos? y ¿Qué elementos debería contemplar una política óptima de distribución de libros de texto?

Para dar respuesta a estos interrogantes, el estudio comienza con un primer capítulo en el que se desarrollan las principales razones que hacen del libro de texto una herramienta de relevancia central en el proceso educativo. Por medio de la exposición de las condiciones de su surgimiento y generalización, la enunciación de sus rasgos centrales, ventajas y limitaciones se presenta un marco amplio desde el cual poder pensar y analizar las implicancias de las políticas de dotación. Un segundo capítulo se propone describir la situación de acceso al libro de texto por parte de los alumnos en la Argentina y las condiciones de acceso diferencial según la pertenencia a distintos sectores socioeconómicos. Además del análisis de los escasos datos e investigaciones disponibles, se presentan los principales resultados de la encuesta realizada por CIPPEC<sup>1</sup> en septiembre de 2005 a tal efecto. Asimismo, la encuesta se planteó como segundo objetivo el estudio de los usos internos de los libros de texto en las escuelas, cuyos hallazgos son desarrollados en este segundo capítulo.

---

<sup>1</sup> La encuesta fue encargada por CIPPEC a la consultora Mori, que desarrolló el trabajo técnico de implementación.

El tercer capítulo, que organiza el cuerpo central de esta investigación, analiza los dos programas más importantes de los últimos diez años de selección, compra y distribución de libros de texto a los alumnos en Argentina: el Plan Social Educativo (1993-1999) y las compras de textos por la actual gestión de gobierno (2004-2005). Para comprender el contexto en el que se despliegan estas acciones, se presentan los antecedentes históricos, la caracterización del mercado editorial y las regulaciones propias del marco normativo. A los fines de enriquecer el análisis, esta sección finaliza con la exposición comparada de los programas de dotación de libros de texto en tres casos latinoamericanos: Brasil, Chile y México. Por último, el cuarto capítulo se concentra en la formulación de los lineamientos centrales que creemos debería considerar una política de selección, compra y distribución de libros de texto.

### **Acceso al libro de texto y usos en las prácticas escolares**

Una modalidad de construcción del dato de acceso es el de “libros de texto por alumno”, que se calcula según la relación entre los libros vendidos por las empresas editoriales – tanto al mercado privado como al Estado – y la cantidad de alumnos en el sistema educativo. El último dato relevado es el que presenta la investigadora argentina Adriana Fernández Reiris en su estudio recientemente publicado (2005). El mismo consigna la cantidad de libros por alumno para Argentina en el año 1998, anteúltimo año de Plan Social. Considerando que el número de alumnos alcanzó los 9 millones para aquel año, el estudio infiere un promedio menor a un libro de texto por estudiante (0.77), señalando que en la década del ‘80 se vendía en promedio un total de 15 millones de ejemplares de libros de texto frente a los escasos 7 millones que se colocaron en el año 1998.

Dada la inexistencia de datos oficiales sobre la cantidad de libros de texto vendidos en el año 2005, sólo es posible hacer algunas estimaciones a partir de las percepciones provistas por distintos actores del mercado editorial. Según los datos suministrados por la Cámara Argentina de Publicaciones, durante dicho año se vendieron 13 millones de libros de texto para una matrícula total en educación formal de 10.078.986 alumnos<sup>2</sup>. Esto implicaría que en el 2005 existieron aproximadamente 1,3 libros por alumno, y si se considerara sólo a los alumnos de EGB y Polimodal de educación común (8.103.106), la cifra aumentaría a 1,6 libros por alumno.

No obstante, según la información brindada por un grupo de editoriales texteras<sup>3</sup> consultadas de forma independiente, las cifras no serían tan alentadores: durante el 2005, el mercado editorial de libros de texto habría vendido sólo 9 millones de ejemplares. De ese total, 4 millones corresponderían a compras del MECyT y 5 millones a compras del mercado privado. En este sentido, existiría menos de un libro por alumno (0,89) para dicho año. Y si bien esta medida puede orientarnos acerca del panorama general de acceso al libro de texto, no da cuenta de las diferencias por nivel socioeconómico, sector y nivel educativo.

---

<sup>2</sup> Este es el último dato disponible respecto de matrícula de alumnos en el sector formal y data del año 2003. El dato considera a los alumnos de todos los niveles del sistema sin el nivel Superior (Inicial, EGB 1 y 2, EGB 3 y Polimodal), así como también todas las modalidades (educación común, adultos, especial y artística).

<sup>3</sup> Las editoriales consultadas fueron Santillana, Aique, Estrada y A-Z.

Ante la ausencia de estudios actualizados y sistemáticos orientados específicamente al relevamiento de la disponibilidad y uso del libro de texto en las escuelas argentinas, consideramos necesario realizar una encuesta que diera cuenta del panorama nacional. La metodología utilizada consistió en la realización de 454 entrevistas telefónicas, basadas en un cuestionario estructurado, a los directores o vicedirectores de escuelas públicas de EGB 1 y 2 y /o primarias distribuidas en todo el país<sup>4</sup>. A la hora de considerar el nivel socioeconómico de las escuelas se definió un índice compuesto a partir de tres indicadores: la situación laboral de los padres de los alumnos (proporción de padres ocupados, desocupados, beneficiarios de planes laborales), las características de los hogares de los alumnos según la estimación del entrevistado (mayoría de hogares con alto nivel de pobreza o mayoría sin alto nivel de pobreza) y nivel educativo de las madres de los alumnos.

Los principales resultados de la encuesta con respecto a la utilización del libro de texto indican que casi todas las escuelas (99%) y la gran mayoría de los docentes de esas escuelas (90%) usan libros de texto. La decisión de utilizarlos o no recae en la escuela en conjunto en un 55% de los casos y en cada docente en un 45% de ellos. En relación con el proceso de selección de los libros de texto, el principal medio es la elección en torno de las ofertas del mercado (35%), seguida por la definición a partir de la promoción editorial (23%). Es decir, en un 58% de las escuelas la decisión acerca de qué libros de texto utilizar está orientada por el mercado. Frente a ello, un 20% de las instituciones utilizan los libros que distribuye el Estado y un 21% utilizan una combinatoria de estas alternativas. Prácticamente ninguna escuela (1%), deja librada enteramente la elección del libro de texto a cada alumno. Es interesante destacar que el papel del Estado en la definición de los libros a utilizar aumenta significativamente a medida que disminuye el nivel socioeconómico de las escuelas, y es también más alto en las rurales, hecho que puede explicarse en función de la mayor presencia de libros distribuidos por programas estatales en las escuelas más pobres<sup>5</sup>.

Ante la pregunta por la efectividad de los libros de texto como material pedagógico, un 99% de los entrevistados los consideró muy efectivos (64%) o efectivos (35%). A pesar de esto, al comparar su efectividad con otros materiales enumerados, los entrevistados consideraron a los libros de lectura y a los materiales de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas) como más efectivos que los libros de texto<sup>6</sup>. La utilización que se le da a los libros de texto en las escuelas es amplia y múltiple: lectura (99% de las escuelas), consulta permanente para los alumnos (94%), debate en clase (92%), planificación de las clases (87%), fines recreativos (82%), tarea para la casa (82%) y, en menor medida, evaluación (68%). Con excepción de su uso como consigna de tarea para la casa, algo menor en las escuelas de sectores bajos y probablemente explicado por la menor disponibilidad de libros para que los alumnos trabajen en sus casas<sup>7</sup>, no se observan diferencias significativas en los usos del libro de texto según el nivel socioeconómico de las escuelas.

---

<sup>4</sup> La muestra excluyó únicamente a las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>5</sup> Sólo un 10% de los libros de texto utilizados en las escuelas del sector medio típico provienen del Estado, mientras que esta proporción asciende al 24% en escuelas de sectores medios bajos y al 27% en los bajos.

<sup>6</sup> Los libros de lectura fueron considerados muy efectivos por un 83% de las escuelas y efectivos por un 17%, mientras que los materiales de consulta lo fueron por un 78% y 22% de los entrevistados, respectivamente.

<sup>7</sup> El 75% de las escuelas de sectores más desfavorecidos y el 84% de las escuelas de nivel socioeconómico medio bajo utilizan el libro de texto para dar consignas de tareas para el hogar, frente a un 89% de las escuelas de sectores medios.

Una segunda parte de la encuesta indagó acerca del acceso de los alumnos al libro de texto. En este sentido, se identifican claras diferencias entre el primer ciclo de la EGB y el segundo, así como también por nivel socioeconómico. El estudio indica que en el 71% de las escuelas, todos (33%) o la mayoría (38%) de los alumnos tienen sus propios libros de texto en EGB 1, frente a un 46% en EGB2. Para explicar esta situación es posible avanzar en dos hipótesis: por una parte, la atención a los alumnos de EGB 1 y no de EGB 2 - al momento de realizar el trabajo de campo- por parte del programa estatal actual de distribución de libros de texto<sup>8</sup> y , por otra, la mayor compra de libros para los niños en los primeros años de la escolarización por parte de las familias. Ambas podrían estar reforzándose mutuamente. Ahora bien, para ambos niveles se observa una correlación fuerte entre la posición socioeconómica y la posesión de libros de texto. Mientras que en el 81% de las escuelas (EGB 1) de nivel socioeconómico medio típico, todos o la mayoría de los alumnos disponen de su propio libro de texto, en un 70% de las escuelas de nivel medio bajo y en un 63% de las de sectores bajos se da este nivel de acceso alto al libro de texto por parte de los alumnos. La correlación es similar en EGB 2, donde un 64% de las escuelas de sectores medios tienen un alto nivel de acceso, proporción que disminuye en 25 puntos porcentuales en el caso de escuelas de sectores medios bajos o bajos.

Concentrando la atención en los alumnos que sí disponen de libros de texto, se observa que en promedio uno de cada dos alumnos lo compró y aproximadamente uno de cada tres alumnos, tanto de EGB 1 como de EGB 2, utilizan libros provenientes de partidas del Estado. A su vez, uno de cada cinco estudiantes utilizan libros donados por otros. Estas proporciones varían según el nivel socioeconómico y el ámbito de las escuelas<sup>9</sup>. En las escuelas rurales y en las de nivel medio bajo y bajo, tanto de EGB 1 como de EGB 2, dos tercios de los alumnos utilizan libros provenientes del Estado o de otras donaciones.

Por otra parte, la fotocopia como sustituto del libro de texto es utilizada, según los entrevistados, por casi dos tercios de los alumnos que no disponen de libros de texto tanto en EGB 1 como EGB 2. Esto implica que el 37% de los alumnos que no disponen de libros de texto, tampoco disponen de fotocopias.

A partir de este panorama del acceso de los alumnos a los libros de texto, un 59% de los entrevistados - fundamentalmente de escuelas de sectores medios bajos y bajos - coincidieron en que es insuficiente la cantidad de libros de texto disponibles para el trabajo en clase y el 64% afirmaron lo propio para el trabajo en la casa. En las escuelas de EGB 2, la percepción de que la cantidad de libros es insuficiente es significativamente mayor (77% para trabajo en clase y 80% para la casa), particularmente si se trata de las escuelas de sectores más pobres.

Una tercera parte de la encuesta analiza las prácticas de las escuelas en relación con los libros de texto distribuido por el Estado. Creemos que esta información puede ser de utilidad para los decisores de políticas estatales, en tanto no existe un procedimiento de

---

<sup>8</sup> El programa actual distribuyó libros de texto para EGB 1, EGB 3 y Polimodal en 2004 y 2005, pero no para EGB 2. La cobertura del primer año de este ciclo (4º año) está prevista para el 2006.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en EGB 1, en las escuelas de sector medio típico, en promedio, un 69% de los alumnos utilizan libros comprados y un 22% de partidas del Estado, mientras que en las escuelas de sectores bajos, un 36% de los alumnos utilizan libros comprados y un 42% libros distribuidos por el Estado (En el Anexo I se encuentra ampliada y graficada esta información).

relevamiento sistemático del uso que las escuelas le dan a los libros de texto que reciben en el marco del programa de distribución en la actualidad. Más de la mitad de las escuelas (52%) afirmó haber recibido partidas de libros de texto provenientes del Estado en el año 2004<sup>10</sup>. Esta proporción se eleva al 60% para las escuelas de nivel socioeconómico más bajo y de zonas rurales, representando casi dos tercios del total de ellas.

Los libros de texto distribuidos por el Estado se encuentran, según los entrevistados, mayormente disponibles en las bibliotecas (52% institucional y 25% áulica) y en menor medida en propiedad (29%) o préstamo a los alumnos (29%). Esto resulta llamativo, dando que el programa actual promueve la entrega en préstamo anual de los libros. Entre los libros que no están en posesión o propiedad de los alumnos, el uso que reciben es intenso, aunque se presentan diferencias entre la frecuencia de préstamo para trabajar en clase (92% afirmó que se prestan todos los días o entre 3 y 4 veces por semana) y para trabajar en la casa (43% sostuvo que se prestan menos de 3 veces por semana o nunca).

Otro punto a destacar se refiere a la opinión de los encuestados respecto de la calidad de los libros de texto seleccionados y distribuidos por el Estado. El 86% de los directores/vicedirectores realizó una evaluación muy positiva, ya que los considero muy buenos o buenos. A su vez, cabe destacar que en este punto no se presentan diferencias según tipos de escuela.

En síntesis, es posible apuntar cinco hallazgos centrales de esta encuesta. En primer término, todas las escuelas utilizan el libro de texto, el cual está ampliamente incorporado a múltiples prácticas docentes. Asimismo, se observa que el acceso a la propiedad del libro es diferencial, siendo más bajo en las escuelas de nivel socioeconómico medio bajo y bajo, particularmente entre los alumnos de EGB 2. En tercer lugar, las partidas enviadas por el Estado cumplen un papel importante, llegando a 6 de cada 10 escuelas de nivel medio bajo y bajo y de zonas rurales. Estas partidas son muy bien evaluadas por los directivos, que demandan una fuerte participación del Estado en la provisión de materiales educativos. El Estado tiene, a su vez, y más allá del peso de la oferta del mercado, una participación importante en la selección y compra de libros de texto. Por último, existe una clara percepción entre los directivos de las escuelas, sobre todo de las de sectores bajos, de que los libros de texto son insuficientes, especialmente en EGB 2.

El recorrido analítico de los distintos estudios cuantitativos y cualitativos, desplegados en detalle en el Capítulo 2, permite afirmar que existe una baja cantidad de libros de texto por alumno en Argentina, fundamentalmente en comparación con otros casos internacionales. A su vez, el acceso al libro de texto es poco equitativo en términos de las diferencias que se presentan en las escuelas de distinto nivel socioeconómico, pese a la colaboración de las políticas estatales para mitigar estos efectos. Asimismo, se observan diferencias entre los distintos niveles del sistema e incluso al interior de la EGB, donde el primer ciclo se encuentra en una situación más favorable en cuanto al acceso que el segundo. Las diferencias también se presentan entre las escuelas públicas y privadas, siendo estas últimas más favorecidas en términos de acceso.

---

<sup>10</sup> No se preguntó por el año en curso, 2005, porque al momento de realizar el trabajo de campo, se estaba realizando la distribución de otra partida de libros.

Por otra parte, el Capítulo 2 también pone en evidencia la importancia de la disponibilidad de recursos literarios en general en el hogar y de materiales pedagógicos en la escuela para el rendimiento escolar. A su vez, se destaca la correlación existente entre el nivel socioeconómico de la población y el acceso diferenciado a recursos literarios y hábitos de lectura. Resta señalar la significativa importancia del libro de texto como género literario más leído en la población no adulta. Estos datos contextuales permiten tomar dimensión de la importancia que reviste el acceso al libro de texto y las políticas estatales que apuntan a atenuar las diferencias entre las escuelas.

## **Políticas estatales de dotación de libros de texto en Argentina**

Para estudiar las políticas vinculadas con los libros de texto en Argentina es preciso analizar los dos planes más importantes de dotación de textos a las escuelas: el Plan Social y las compras 2004-2005. De cada uno, se presentan las cantidades de libros de texto distribuidos, el volumen de inversión y cobertura, a lo que se suma el estudio de los procesos de selección, compra y distribución y los actores participantes. En el tercer apartado se presta especial atención al rol de las provincias en el programa actual y se profundiza en su categorización. Continuando con estas mismas líneas de análisis, se describen tres casos latinoamericanos con amplia trayectoria en la distribución de libros de texto.

Las políticas estatales pasaron de centrarse en la histórica regulación de la selección y aprobación de textos a la intervención directa por medio la compra y distribución de libros de textos para las escuelas. En los años recientes, el primer plan amplio de distribución de libros de texto fue el Plan Social Educativo, que alcanzó a más de 18.500 escuelas y fue sostenido durante siete años. Luego de su finalización en el año 1999, no hubo otro programa de dotación a las escuelas de estas dimensiones sino hasta el que desarrolla en la actualidad la gestión de gobierno del ministro de Educación, Daniel Filmus.

Las compras de libros de texto realizadas por el Ministerio de Educación y distribuidas a las escuelas con mayores necesidades socioeconómicas en el año 2004 y en el 2005, contemplaron a alumnos tanto de la EGB como del nivel Polimodal. Los recursos que financian estas acciones provienen de distintas fuentes para cada uno de los niveles educativos. Mientras que el BID aportó alrededor de \$90 millones para EGB 3 y Polimodal (\$42.122.695 en 2004 y \$45.927.440 en 2005), el tesoro nacional destinó \$17 millones (\$5.959.953 en 2004 y \$10.976.892 en 2005) para EGB 1 (primer año en 2004 y segundo y tercero en 2005). Estas cifras suman un total de \$107 millones de pesos invertidos en libros de texto en el período 2004- 2005 (\$48 millones el primer año y \$57 millones el segundo)<sup>11</sup>.

En términos de la cantidad de alumnos beneficiados, las compras alcanzaron a 1.940.122 en 2004 y 2.323.531 en 2005. Esto implica una cobertura del 31% sobre la matrícula total de educación común del sector estatal en 2004 y del 37% en 2005. En EGB 1 y 2,

---

<sup>11</sup> A estas datos deben sumarse los \$38 millones que el Ministerio planea invertir en la compra de materiales de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas), literatura y libros para el docente y los libros (no de texto) efectivamente comprados y distribuidos en 2005 por la Dirección de Gestión Curricular para las bibliotecas de las 2000 escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa. Para el 2006 el Ministerio planea realizar una compra de libros de texto para todos los años de EGB 2 y para primer año de EGB 1.



considerando los alumnos que recibieron libros en 2004 y 2005, este porcentaje asciende al 35%, y en EGB 3 y Polimodal trepa al 57% en 2004 y al 60% en 2005.

Los 7.455.124 libros de texto comprados (3.455.060 en 2004 y 4.003.064 en 2005) llegaron a 16.173 escuelas en 2004, a las que se sumaron otras en 2005, totalizando 17.958 escuelas para aquel año. La cobertura de la compra en términos de escuelas de educación común es, entonces, del 65%<sup>12</sup>. Para establecer una comparación con los últimos años de Plan Social (1998 y 1999), la cobertura en términos de escuelas es algo inferior (17.763 en 1998 y 18.530 en 1999). A pesar de esto, las compras actuales de libros de texto (7.455.124) casi duplican la cantidad de libros totales (incluidos otros materiales de consulta, literatura, etc.) comprada en los dos últimos años de Plan Social (4.678.000). Es más, si consideramos que los libros de texto comprados por Plan Social representaron el 50% de los libros totales distribuidos, entonces la cantidad de ejemplares comprados en 2004 y 2005 (7.455.124) triplica la cantidad de libros de texto comprados por Plan Social (2.337.000) en sus dos años últimos años. Lo mismo sucede en términos de inversión, ya que en 2004-2005 se invirtieron 107 millones de pesos y, en 1998-1999, \$ 57.042.904. De todas formas, esto es último es relativo en tanto cada peso invertido equivalía a un dólar en 1999 y hoy equivale a 0,33 dólares, aproximadamente.

Las políticas de compra y distribución de libros de texto de la actual gestión de gobierno presentan una serie de rasgos positivos destacables, así como también algunos puntos que merecen ser reconsiderados. Entre los primeros, es posible señalar la mejora del índice de libros por alumno entre 1998 (0,7) y 2005 (1,3)<sup>13</sup>, que en parte se debe a las compras estatales de libros de texto. La llegada de los libros de texto a las escuelas públicas más desfavorecidas, tanto de EGB como de Polimodal, permite un mayor nivel de acceso y mejora el grado de equidad educativa.

En segundo lugar, la modalidad participativa y abierta de los actores ministeriales, editoriales y una ONG en el diseño de los procesos de selección y compra ha resultado positivo en términos de la amplitud del número de editoriales intervinientes. A su vez, otro punto destacable de la política actual de compra es el rasgo federal, que permite la participación provincial, tanto para la conformación de las comisiones de selección, la regionalización y la definición de los títulos a recibir.

Asimismo, la calidad de los textos elegidos es reconocida como muy buena o buena por el 85% de los directores de las escuelas encuestadas. Por otra parte, la continuidad de la política actual – por el breve lapso que lleva esta gestión – y la supuesta continuidad en el tiempo resulta un rasgo positivo no sólo por la sostenida dotación de materiales sino porque promueve su mayor uso ante la expectativa de renovación año tras año.

El último punto a resaltar es la disposición de los equipos ministeriales a revisar, ajustar y mejorar permanentemente las acciones de selección, compra y dotación. La reflexión y perfeccionamiento permiten que las sucesivas compras vayan advirtiendo necesidades complementarias, como la capacitación, la provisión de otros materiales, el seguimiento, entre otros.

---

<sup>12</sup> Considerando que el sistema estatal cuenta con 27.427 establecimientos de educación común.

<sup>13</sup> Si se consideran los datos provistos por el grupo de editores entrevistados (Santillana, Aique, Estrada y A-Z), la mejora en el acceso a los libros de texto no sería tan significativa: de 0,7 libros por alumno en 1998, se habría pasado a 0,9 en 2005.

Entre los puntos más débiles de las compras de libros de texto de los años recientes (2004-2005) se evidencia la falta de articulación entre aquellas realizadas para EGB 1 y 2, por una parte, y para EGB 3 y Polimodal, por otra. A su vez, la falta de inclusión de las compras de EGB 1 y 2 en el marco de un programa dificulta el acompañamiento de la llegada de libros con otras acciones. Entre las más necesarias, que hasta el momento no se han implementado, se encuentran las vinculadas al uso que se le da a los libros una vez que llegan a la escuela, como -por ejemplo- capacitaciones para el uso del material por parte de los docentes y seguimiento de la utilización, pertinencia y aprovechamiento de los libros en las escuelas.

Otro tema a señalar es la limitada relevancia otorgada a la política de dotación en las provincias. Si bien los actores provinciales involucrados manifestaron su interés y reconocieron la importancia de estas partidas de libros, no se han realizado acciones de acompañamiento por parte de las provincias. Como nos dijo un funcionario: *“A diferencia de las editoriales que hacia fin de año consultan por las compras venideras, en el ámbito del Consejo Federal de Educación ningún ministro pregunta sobre este tema.”*<sup>14</sup>

Los prolongados tiempos que insume todo el proceso de selección, compra y distribución de los libros es también un punto negativo que redundaría en la llegada de los materiales para el mes de septiembre. Esto implica que en muchas escuelas se tome la decisión de guardar los textos para el siguiente año. En este sentido, resulta fundamental revisar las estrategias para lograr que el proceso sea más breve.

Entre las tareas pendientes, se encuentra también la revisión de las bases de datos que contemplan las escuelas a incluir como receptoras de estas compras, en tanto se viene trabajando con bases que datan del año 2001.

Finalmente, resta agregar la importancia y múltiples beneficios que reviste la previsibilidad y sostenimiento de las compras periódicas en el largo plazo. En primer lugar, en términos de cobertura de la matrícula y actualización, pero también del uso más intensivo que se le dará a los materiales ante la seguridad de la reposición al año siguiente. La continuidad de esta política también beneficiaría el desarrollo de la estratégica industria editorial, ya que esto permitiría realizar mayores inversiones con vistas al futuro.

En suma, las compras actuales han significado un importante avance en muchos puntos señalados, pero aún quedan varias cuestiones por trabajar para que el programa de distribución de libros de texto en Argentina logre una envergadura e importancia como la que revisten los de países vecinos, como Brasil y Chile. En el apartado siguiente, se presentarán estos dos casos y el de México para ilustrar las particularidades de cada uno de ellos y analizar las alternativas para pensar una política de mejora para la Argentina.

## **Programas sostenidos de distribución de libros de texto en tres países latinoamericanos**

La antigüedad de las políticas de dotación de libros de texto de Chile, Brasil y México y su sostenimiento resultan contrastantes con el caso argentino. En Chile y Brasil se implementan bajo la forma de programas de selección, compra y distribución, mientras que

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada a un funcionario del Ministerio de Educación en Julio de 2005.

en México la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) nuclea las acciones de edición y distribución de estos materiales. El Programa de Textos Escolares de Educación Básica y Media chileno es el de mayor antigüedad (65 años), seguido por México (46 años) y Brasil (39 años). En comparación con Argentina, estas políticas de larga duración permiten dimensionar la inestabilidad y falta de continuidad de las políticas nacionales.

Entre los puntos más favorables de los casos analizados, se destacan: la continuidad e institucionalización de los programas, la mayor cantidad de libros de texto por alumno que en Argentina, la importancia de la participación de los docentes en la selección, la relevancia de la capacitación y monitoreo del uso efectivo de los libros y la existencia de acciones complementarias, como los programas de bibliotecas de aula o institucionales en todos los casos. A su vez, el caso de México se destaca como un particular ejemplo de políticas centralizadas de elaboración de un libro de texto único y gratuito para todas las escuelas del país.

A la hora de señalar las principales debilidades o problemáticas de cada uno de los casos, es posible mencionar que la utilización de los libros por parte de los docentes del programa chileno no es la esperada y se necesita apoyo para intensificar su uso. Tal vez, esto esté relacionado con que la baja disponibilidad de opciones entre las cuales elegir no responde a la diversidad de necesidades escolares. A su vez, la compra estatal restringida a dos títulos por asignatura promueve una disminución de la riqueza del mercado editorial de ese país. En Brasil, las principales dificultades se manifiestan por el enorme volumen de las compras, que importan atrasos y problemas para las editoriales que deben realizar parte de la producción en el extranjero. Otro punto problemático es el desajuste entre la evaluación de los técnicos y la elección de los docentes, que optan en un alto porcentaje por libros no recomendados por Ministerio. El caso de México es criticado por la falta de pluralismo ante la utilización de un único libro por asignatura en preescolar y primaria, el riesgo en el control de la calidad por la producción en el propio ministerio, así como también la posible utilización ideológica de los libros.

## **Lineamientos para una política de dotación de libros de texto en Argentina**

Los lineamientos que se presentan a continuación apuntan a dar cuenta de los posibles elementos de mejora de las políticas de dotación de libros de texto en el contexto nacional, ámbito en el que se encuadra esta investigación.

En primer término, es preciso explicitar la *visión* de la cual partimos a la hora de formular estos lineamientos. Al respecto, consideramos que el *libro de texto gratuito es un instrumento clave para asegurar el acceso a la educación por parte de todos los niños y jóvenes argentinos*. Esta idea encuentra sus puntos de apoyo en la Ley Federal de Educación, donde se establece que el Estado debe garantizar el acceso a la educación de toda la población (art. 3), que para ello se obliga presupuestariamente a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales (art. 39) y que, a su vez, se compromete a garantizar a todos los alumnos el cumplimiento de la obligatoriedad por medio de la implementación de

programas asistenciales de materiales de estudio para niños y adolescentes de sectores sociales más desfavorecidos (art. 40<sup>15</sup>).

Otro de los puntos centrales de la visión es la consideración del *libro de texto como el piso mínimo a partir del cual es posible pensar la incorporación de los niños y jóvenes a la cultura escrita*. El acceso a la cultura escrita escolar cobra especial importancia en los contextos en que la escuela se constituye como el espacio principal de contacto con el mundo letrado (Lahire, 2004). Es por esto que consideramos clave la promoción estatal del acceso de los niños y jóvenes a los libros en general y a los libros de texto en particular.

A partir de esta visión, el *principal objetivo* de la política estatal nacional debería ser el de *promover una mayor equidad en el acceso a la educación por parte de alumnos y docentes por medio de la dotación de libros de texto como material básico a las escuelas más desfavorecidas*. Como se ha consignado en los apartados precedentes de esta investigación, en Argentina existe un nivel de acceso a los libros de texto diferenciado según la condición socioeconómica. Este dato ha sido corroborado por la encuesta realizada por CIPPEC, donde se observa una correlación fuerte entre el nivel socioeconómico y la posesión de libros de texto.

En este sentido, toda política debería contemplar como *acción central* la *dotación de libros de texto a todos los alumnos de las escuelas de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos de ambos niveles educativos*. El piso mínimo de las acciones estatales de provisión de libros debe cubrir a la totalidad de las escuelas más desfavorecidas para atenuar la progresiva segmentación del sistema educativo, proceso que diferencia circuitos de educación para niños de sectores altos y medios con disponibilidad de libros, por una parte, y sin libros para los de sectores más empobrecidos, por la otra. A su vez, estas acciones deberían cubrir a todos los alumnos por aula para lograr una mejor dinámica de trabajo en clase, así como también para habilitar la posibilidad de que los alumnos lo lleven a la casa para la realización de tareas. En cuanto a los niveles educativos a atender, consideramos que la cobertura debe contemplar tanto a la EGB como al Polimodal, ya que si bien la EGB es el nivel obligatorio, el Polimodal requiere una mayor cantidad de materiales escritos. Es por esto que creemos que el Estado debe estar presente en las escuelas con mayores problemáticas socioeconómicas de ambos niveles educativos.

A estas acciones centrales, la política estatal debería sumar la *distribución de otros materiales escritos complementarios*. Entre ellos es posible destacar la necesidad de distribuir libros de literatura, materiales de consulta y libros para el docente. La importancia de estos materiales resulta central si se considera que el libro de texto es necesario pero no suficiente para promover un acceso equitativo a la educación. La dotación de libros de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas) es muy significativa sobre todo para los sectores más desfavorecidos en tanto constituye, en la mayoría de los casos, el único material escrito

---

<sup>15</sup> Artículo 40 - El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan a:  
a) **Garantizar a todos los alumnos/as el cumplimiento de la obligatoriedad** que determina la presente ley, ampliando la oferta de servicios e **implementando**, con criterio solidario, en concertación con los Organismos de Acción Social estatales y privados, Cooperadoras, Cooperativas y otras Asociaciones Intermedias, **programas asistenciales** de salud, alimentación, vestido, **material de estudio** y transporte para los niños/as y adolescentes de los sectores sociales mas desfavorecidos (**negrita propia**).

no sólo para los alumnos sino también para sus familias. A su vez, la distribución de libros de literatura es clave para el enriquecimiento y la diversificación del material al que acceden los alumnos y para fomentar sus hábitos de lectura.

Entre las *acciones complementarias* que no deberían faltar en toda política de distribución de libros de texto se encuentran la *capacitación* y el *seguimiento*. La llegada de libros de texto debería ir acompañada de capacitaciones o talleres con los docentes en los que se trabaje su importancia, sus contenidos, sus posibles usos, entre otros. Esto permitiría la actualización de los docentes en términos de los contenidos y metodologías priorizados por el Estado. Estas actividades de capacitación también permitirían, junto a acciones de seguimiento, el relevamiento de la opinión de los docentes respecto de los libros distribuidos, sus usos, sus mayores problemáticas. El seguimiento por parte del Estado de las acciones de dotación es clave para el relevamiento de información para lograr el ajuste y retroalimentación de los distintos puntos de esta política pública (tipos de libros, cantidades, necesidades de capacitación, hábitos de uso, tasas de reposición).

Otro punto a incorporar en la política de distribución de libros de texto nacional debería ser la *participación provincial*. Consideramos que el diseño y concertación de acciones entre la nación y las provincias para el desarrollo de las capacitaciones, seguimiento y articulación con las líneas de política educativa provinciales son claves en el marco de la estructura federal del sistema educativo argentino.

Asimismo, la *participación docente* en la selección de los textos a distribuir por el Estado resulta un elemento de importancia mayúscula para promover el uso efectivo de los libros en las aulas, ya que las posibilidades de una mayor utilización aumentan a medida que la elección del texto se acerca al docente. Pero la participación docente en la selección debería ir precedida y acompañada de capacitaciones para evitar reforzar las lógicas más conservadoras del sistema<sup>16</sup>.

A estos lineamientos se suma la importancia de la *planificación y estabilidad de la política de distribución de libros de texto en el tiempo*, que repercutirá positivamente en diversos aspectos del programa. En primer término, el conocimiento previo de los plazos y cantidades de reposición de libros por parte de directivos y docentes incentivará el mayor uso de los libros ante la aminoración de los temores de pérdidas o daños en el material. A su vez, la planificación de las compras permitirá el desarrollo del mercado editorial por medio de la previsión e inversión para su crecimiento gradual. Además, la previsibilidad de las compras posibilitará el ajuste de los tiempos de todo el proceso de selección, compra y distribución para lograr que los libros de texto lleguen a tiempo a las escuelas.

Para lograr una planificación satisfactoria no sólo es necesario contemplar los tipos y cantidades de libros y los tiempos en los que se cubrirán los distintos años escolares, sino también es importante definir los criterios de utilización y reutilización de los libros. El préstamo anual con reintegro del libro a la biblioteca escolar o áulica permite un uso intensivo del libro durante el ciclo lectivo y su reutilización por los alumnos de las cohortes

---

<sup>16</sup> Resulta pertinente recuperar la experiencia de Brasil en la dotación de libros de texto con participación de los docentes, donde se van ensayando distintas estrategias para evitar que ellos elijan libros no recomendados por el Estado. Entre ellas se pueden citar las capacitaciones implementadas y el modo de presentación de estos libros en el listado de opciones que se les ofrece a los docentes a partir del cuál efectuar la selección.

siguientes<sup>17</sup>. La previsión y comunicación del período de reutilización de los libros, así como los tiempos pautados de reposición deben ser explicitados al momento de la planificación de esta política.

En conexión con lo anterior, se debería promover la *institucionalización de la política nacional de dotación de libros de texto a las escuelas*. Para lograrlo no es posible dejar de considerar la creación de un programa en el Ministerio de Educación que unifique las distintas acciones llevadas adelante bajo su órbita de decisión en esta línea. Resulta prioritaria la articulación de los procesos de selección, compra y distribución de libros de texto entre los diferentes niveles educativos y su correspondencia y encuadre con la política educativa más general. A su vez, la definición de presupuesto es fundamental para la institucionalización de esta política.

Por último, un elemento que podría mejorar los procesos de compra y distribución de libros de texto sería la generación de una instancia de *evaluación técnica de los libros* a ser distribuidos a las escuelas por el Estado separada del proceso de compra estatal. A diferencia de cómo sucede hoy en día, donde la evaluación de los libros por parte de la Comisión Asesora Nacional (CAN), se produce ante la decisión de comprar libros por parte del Estado, resultaría importante que anualmente el Estado evaluara los libros de texto para definirlos como incluidos o excluidos de las futuras compras estatales. La exclusión de determinados libros de las compras del Estado debería estar basada, al menos, en tres criterios: la presencia de errores conceptuales, la promoción de valores antidemocráticos o discriminatorios y/o la falta de cobertura de un mínimo establecido de los Contenidos Básicos Comunes. De este modo, al estar separado del proceso de compra, se contaría con tiempo suficiente para que las editoriales interesadas pudieran realizar las correcciones pertinentes para poder participar de la compra estatal.

Por lo tanto, la dotación de libros de texto junto a otros materiales de consulta, literarios y libros para el docente; la implementación de acciones de capacitación y seguimiento; la participación provincial y docente; así como la planificación, continuidad e institucionalización de estas políticas -sumadas a la evaluación técnica separada del proceso de compra-, constituyen los lineamientos principales para mejorar las políticas nacionales de dotación de libros de texto a las escuelas argentinas.

---

<sup>17</sup> Los especialistas señalan que los libros de primer grado deben ser entregados en propiedad a los alumnos por la dificultad de su reutilización ante la existencia de un alto porcentaje de actividades sobre la superficie completa de los libros. A su vez, esto permite la apropiación de esta herramienta por parte de los alumnos.

## INTRODUCCIÓN

Herramienta fundamental de enseñanza en la que se apoyan cotidianamente los docentes de todas las escuelas del país, el libro de texto constituye el dispositivo paradigmático de selección y traducción de los contenidos transmitidos en el aula. Su peso en el ámbito escolar es tal, que a pesar de la multiplicación de las fuentes de información y de los medios didácticos experimentada en las últimas décadas, continúa conservando un lugar primordial en las prácticas pedagógicas de los docentes. Más aún, en países como Argentina, cuyos gobiernos intervienen escasamente en los aspectos más propiamente pedagógicos del sistema educativo, el libro de texto y las editoriales aparecen como la llave de entrada clave de los saberes efectivamente aprendidos por los alumnos. Un informe de la USAID (United States Agency for International Development) condensa claramente la relevancia del libro de texto en la enseñanza señalando que, si en Estados Unidos el 76% de los aprendizajes ocurre a través de los libros, en los países en desarrollo dicho porcentaje es aún más elevado. En la misma línea, otros estudios muestran que el factor más importante para invertir en educación es el libro de texto frente al cual los pupitres, pizarrones, y aún los edificios escolares, aparecen como secundarios.

Sin embargo, la relevancia del libro de texto no ha conducido en Argentina al desarrollo de políticas orientadas a la dotación en el largo plazo. Hoy en día, si la libertad prima tanto en las publicaciones lanzadas por las distintas editoriales como en la elección del texto por parte de los propios docentes, la falta de regularidad y continuidad dominan las políticas nacionales y provinciales de distribución de libros a las escuelas. Asimismo, un gran vacío reina en cuanto a la información relativa a la posesión efectiva de libros de texto por las escuelas y alumnos a lo largo y ancho del país. En este sentido, si bien existen numerosas investigaciones dedicadas al estudio de los libros de texto desde diversas perspectivas (calidad de los textos, enfoque didáctico, valores implícitos, imagen de género o nación transmitida, etc.), pocas son las que se han abocado al análisis de las regulaciones, procedimientos e impacto de compras estatales. Tampoco existen estudios sobre la producción de datos empíricos acerca del acceso a los libros de texto según el nivel socioeconómico de los alumnos.

Algo que sí demuestran ciertos estudios es la disminución de la cantidad de libros de texto por alumno en el país a lo largo de las últimas tres décadas. De hecho, los programas de promoción y compra de libros de texto iniciados por la actual gestión del Ministerio de Educación de la Nación parten de este decepcionante diagnóstico. A partir de estas constataciones, el presente estudio desarrollado aspira a responder las siguientes preguntas: ¿Qué políticas de promoción y compra de libros de texto ha desarrollado el Ministerio de Educación nacional a lo largo de los últimos diez años? ¿Cuáles son las normas que las enmarcan? ¿Qué acceso al libro de texto tienen los alumnos según su nivel socioeconómico? ¿Qué políticas de dotación han desarrollado otros países latinoamericanos? y ¿Qué elementos debería contemplar una política óptima de distribución de libros de texto?

Para dar respuesta a estos interrogantes, el estudio comienza con un primer capítulo en el que se desarrollan las principales razones que hacen del libro de texto una herramienta de relevancia central en el proceso educativo. La exposición de las condiciones de su

surgimiento y generalización, la enunciación de sus rasgos centrales, ventajas y limitaciones servirá para presentar un marco amplio desde el cual poder pensar y analizar las implicancias de las políticas de dotación.

El segundo capítulo se propone describir la situación de acceso al libro de texto por parte de los alumnos en la Argentina según sectores socioeconómicos. Además del análisis de los escasos datos e investigaciones disponibles, se presentan los principales resultados de una encuesta realizada por CIPPEC en septiembre de 2005 a tal efecto. Asimismo, la encuesta se planteó como segundo objetivo el estudio de los usos de los libros de texto en las escuelas y este capítulo da cuenta de los interesantes hallazgos obtenidos en este aspecto.

En el tercer capítulo, que organiza el cuerpo central de esta investigación, se analizan los dos programas más importantes de los últimos 10 años de selección, compra y distribución de libros de texto a los alumnos en Argentina: el Plan Social Educativo (1993-1999) y las compras de textos por la actual gestión de gobierno (2004-2005). Para comprender el contexto en el que se despliegan estas acciones, se presentan los antecedentes históricos, la caracterización del mercado editorial y las regulaciones propias del marco normativo. A los fines de enriquecer el análisis, este apartado finaliza con la exposición comparada de los programas de dotación de libros de texto en tres casos latinoamericanos (Brasil, Chile y México).

Luego del recorrido realizado a lo largo de los tres capítulos precedentes, el cuarto apartado se concentra en la formulación de los lineamientos centrales que, creemos, debería considerar una política nacional óptima de selección, compra y distribución de libros de texto. Estos lineamientos toman como insumo, también, las distintas visiones de los actores que participaron del Foro convocado por CIPPEC el 11 de Agosto de 2005. El objetivo de aquella convocatoria fue la de generar un espacio de debate e intercambio para pensar los distintos puntos de una política en este sentido. El cuarto capítulo contempla algunas de las líneas consideradas de relevancia, aunque no necesariamente consensuadas, por el conjunto de los participantes del evento.

Un párrafo aparte merece el agradecimiento a las instituciones que financiaron este estudio (Editorial Aique, Editorial Estrada, Editorial Grupo SM, Editorial Kapelusz, Editorial Santillana) así como también a las empresas que apoyaron la realización de la encuesta (Coca Cola y consultora MORI). A su vez, agradecemos el valioso intercambio entablado tanto con los funcionarios del Ministerio de Educación nacional vinculados a las compras actuales (especialmente a Graciela Domínguez y a Alejandro Vera) como con los referentes provinciales del programa en Córdoba, Mendoza, La Rioja, Río Negro y Santa Cruz. También destacamos la colaboración permanente de Irene Kit, referente del Plan Social Educativo, de Luis Bernardo Peña (CERLALC) y de funcionarios de los gobiernos de México (Elisa Bonilla), Brasil (Alexandre Serwy) y Chile (Javier Saldivar). No es posible concluir sin agradecer a los investigadores y representantes de organizaciones de la sociedad civil (Poder Ciudadano, Fundación Leer) que participaron del Foro y, muy especialmente, a los investigadores y asistentes del área de política educativa de CIPPEC (Claudia Composto, Mariela Magnelli y Mercedes Mur) que aportaron sus ideas y trabajo para el desarrollo de este proyecto.



## 1- EL LIBRO DE TEXTO COMO MEDIADOR: CARACTERIZACIÓN, IMPORTANCIA Y CONTROVERSIA.

La utilización del libro de texto como herramienta pedagógica por parte de la gran mayoría de los docentes y alumnos en el mundo ha colaborado en la naturalización de este instrumento como parte del material cotidiano de trabajo escolar. Este hecho ha contribuido a dar por supuesta su presencia en los contextos en los que se dispone de él y a reclamarla en los sectores que no tienen acceso a estos bienes. Este capítulo intenta indagar acerca de los fundamentos de la importancia del libro de texto por medio de: la presentación del contexto histórico en el que apareció y se generalizó; la puntualización de las principales definiciones del mismo; su caracterización como producto multideterminado, así como también la importancia del libro de texto como política para mejorar los aprendizajes y su rol central frente a la reforma educativa argentina en los años '90.

El momento fundacional en la *historia* del libro de texto remite a la Revolución Francesa y aparece asociado a la pretensión de consolidación de los Estados - nación y a la expansión de los sistemas nacionales de educación pública (Carbone, 2003). El libro de texto era considerado una herramienta muy potente para la difusión de las nuevas ideas y la formación del ciudadano en tanto presentaba una propuesta uniforme (Lakanal, 1973 en Choppin, 1992). Los libros de texto resultaron de utilidad en aquel momento histórico - y de allí en adelante - dado su importante peso para la consolidación de patrones culturales que establecen cuál es la cultura vigente a través de la puesta en funcionamiento de un determinado código pedagógico para la selección de contenidos y estrategias de enseñanza (Gimeno Sacristán, 1988).

La expansión del libro de texto a un público masivo ha sido posibilitada por la Revolución Industrial, en términos de precios, y también por haberse constituido como el medio de traducción de los principios curriculares, en el plano educativo. A su vez, la progresiva extensión de la obligatoriedad escolar ha influido para que las familias lo incorporaran como el instrumento por excelencia de acceso a la cultura, hecho relacionado con su capacidad de realizar una síntesis del saber (Gimeno Sacristán, 1988).

Entre las principales *definiciones* del libro de texto se encuentran las presentadas por Alain Choppin (1992), quien afirma que los manuales expresan una condensación de la sociedad que los produce y están determinados histórica y geográficamente. Ellos pueden analizarse como producto de consumo, soporte de los conocimientos escolares, vehículo de un sistema ideológico y cultural o como instrumento pedagógico. El manual se puede caracterizar como un producto de consumo en tanto tiene una realización material (composición tipográfica, impresión, encuadernación) que evoluciona con el desarrollo de las técnicas y soportes de la comunicación. Su comercialización y distribución dependen estrechamente de las estructuras del mundo de la edición, pero también de los contextos económicos, políticos y legislativos. En efecto, dice Choppin (1992), el mercado del manual está íntimamente ligado a la política educativa (cantidad de años de educación obligatoria, ya que tienen incidencia importante sobre las cifras de los tirajes, y multiplicación de las disciplinas de enseñanza y evolución de las tendencias pedagógicas, que tienen influencia sobre los títulos publicados), la evolución de la demografía (si la misma aumenta, también lo hace la cantidad de consumidores potenciales) y, finalmente, la concepción que se forme el

poder político del papel que las empresas privadas deben jugar en la elaboración, fabricación y difusión de los manuales.

El manual es también –siguiendo a Choppin- soporte privilegiado de los conocimientos escolares en razón de que los programas oficiales constituyen el boceto al cual los manuales deben conformarse estrictamente. En este sentido, el manual es el “espejo” ante el cual se refleja la imagen que la sociedad quiere dar de sí misma. Es un reflejo deformado, incompleto, y con frecuencia idealizado. Por esto mismo, el manual es revelador (tanto por lo que dice como por lo que calla) del estado de conocimientos de una época, así como de los principales aspectos y estereotipos de una sociedad.

A su vez, el manual es caracterizado como vector ideológico y cultural. Más allá de las prescripciones estrechas de un programa, el manual es el vehículo de un sistema de valores, de una ideología, de una cultura. A través de los textos (en los ejemplos, imágenes, redacción de títulos, etc.) se cuele, según Choppin, *“sin que los contemporáneos tomen siempre conciencia, toda una temática en que la clase dominante se reconoce y sobre la cual buscan fundar la identidad de la nación entera”* (Choppin,1992).

Por último, el manual se define como un instrumento pedagógico ya que es inseparable, tanto en su elaboración como en su empleo, de las condiciones y de los métodos de enseñanza de su tiempo. Los manuales reflejan las tradiciones, las innovaciones, e incluso las utopías pedagógicas de una época. Así, constituyen un testimonio único sobre los objetivos y los métodos pedagógicos que ellos mismos establecen y sobre su evolución.

Choppin agrega que, como apoyo del saber, el libro de texto impone una distribución y jerarquía de los conocimientos contribuyendo a formar la armadura intelectual de los alumnos y que, como instrumento de poder, el libro de texto contribuye al nivelamiento cultural y a la propagación de ideas dominantes. El autor define a los manuales como utilitarios de clase, que son concebidos con la intención de servir de apoyo escrito a la enseñanza de una disciplina en una institución escolar de acuerdo a un programa preciso (Choppin, 1980, en Cucuzza y Pineau, 2004).

Martínez Bonafé (1992), por su parte, afirma en sintonía con la visión anterior que los libros de texto no son únicamente medios para la enseñanza sino que son fundamentalmente una teoría sobre la escuela, un modo de concebir el desarrollo del currículo, un instrumento de codificación de la cultura y un modo de concebir la relación entre el profesor y los alumnos. *“El texto refleja una teoría curricular, es un modo de hacer el currículo”* (Martínez Bonafé, 1992). En este mismo sentido, la investigadora argentina Alicia Bertoni (1986) sostiene que el libro de texto escolar es una determinada praxis social enunciativa, destinado al uso sistemático del escolar y del docente. Su discurso es parte del discurso educativo global, ya que se trata de un fragmento de la formación discursivo ideológica que llamamos educación. Asimismo, Altbach (1991) puntualiza que los libros de texto son uno de los más importantes insumos educacionales, ya que reflejan las ideas básicas acerca de la cultura nacional y – por ello - son un punto de luchas y controversias (Altbach, 1991 en Fernández Reiris, 2005).

El español Gimeno Sacristán, en esta misma línea, indaga acerca del origen etimológico de la palabra y explica que *“textum”*, significa tejido, urdimbre de distintos hilos que constituyen una unidad. Los textos son, entonces, tejidos portadores de la determinación y distribución del conocimiento. Su distribución entre las amplias capas de población escolarizada tiene su origen en el nacimiento mismo de los sistemas escolares universalizados

y su importancia actual radica en el hecho de formar una amplia red específica y muy sustancial de difusión de la industria cultural, que nutre la comunicación del conocimiento y la socialización en las instituciones escolares. Los textos representan la manifestación visible para el público de las intenciones y conocimientos escolares. Son el instrumento que garantiza un tipo de cultura compartida, tanto más necesario si el profesorado, por formación y condiciones de trabajo, no está siempre en condiciones de elaborar, además de transmitir, la cultura que es necesario transmitir en un momento dado. Los libros de texto son, según Gimeno Sacristán, *“instrumentos culturales de primer orden para la integración de la comunidad, que persiguen lograr la armonía social al proporcionar una visión del mundo parecida para todos”* (Gimeno Sacristán, 1996).

En cuanto a la *importancia* de libro de texto es posible analizarla desde distintas ópticas. En primer lugar, un criterio interesante es la centralidad que le otorgan los mismos docentes evidenciado en el lugar que el mismo ocupa en relación con el tiempo de clase. Según entrevistas realizadas a inspectores y docentes por la investigadora Silvia Grinberg (1995), el 60% del tiempo de clase se trabaja con y a partir de los libros de textos, lo cual resulta un tiempo sumamente importante dentro del trabajo escolar y para el desarrollo de los contenidos curriculares, teniendo en cuenta que el 40% del tiempo restante se alterna entre materias especiales y recreos (Grinberg, 1995). Según Grinberg, el libro escolar es *“una herramienta clave en los procesos de enseñanza y aprendizaje, ya que es un apoyo fundamental para la planificación docente como un vertebrador de las prácticas”* (Grinberg, 1997). Los resultados de la citada investigación argentina se corresponden con los hallazgos de otras investigaciones internacionales, como la ya mencionada del español Martínez Bonafé (1992). La importancia del libro de texto en las aulas es reafirmada en tanto *“la práctica totalidad del tiempo de trabajo del escolar se realiza sobre o en relación con un tipo específico de material, el libro de texto”* (Martínez Bonafé, 1992).

Otro dato interesante de la investigación de Grinberg, arrojado por su trabajo de campo, indica que en los sectores más desfavorecidos de la sociedad el tiempo que se trabaja con los textos es mayor (Grinberg, 1995). Este hecho permite empezar a vislumbrar la importancia que reviste la disponibilidad de libros de texto para los docentes y alumnos en contextos de pobreza<sup>18</sup>.

En concordancia con lo anterior, Graciela Frigerio (1991) destaca la importancia del libro de texto por su papel activo en la concreción del currículo, ya que para un amplio sector docente éste representa un referente curricular por excelencia. Frigerio también señala la relevancia de la mediación de la propuesta editorial que actúa como intérprete en la prescripción curricular (Frigerio, 1991 en Santiago, 1995).

Adriana Fernández Reiris (2005), autora de una reciente publicación argentina respecto del tema, ahonda en este aspecto y sostiene que el libro de texto tiene asignada una función mediadora entre la realidad y sus usuarios (docentes y alumnos) y afirma que en esa mediación se intentan resolver las tensiones entre el conocimiento cotidiano y el científico, la selección, adaptación y configuración del conocimiento escolar, el tratamiento entre contenidos disciplinares y la transversalidad, entre otros. Ella recupera para su análisis la perspectiva teórica de Basil Bernstein. El autor sostiene que el texto pedagógico es una realización distintiva del discurso pedagógico que traduce una selección, abstracción y

---

<sup>18</sup> Este punto será ampliado en el Capítulo 2: *“Acceso y uso del libro de texto: panorama nacional”*.

reenfoque del conocimiento a ser transmitido, recontextualización que genera nuevas formas de relación con el conocimiento y nuevas posiciones dentro de este. El libro de texto es un texto producido/reproducido y evaluado en las relaciones de transmisión-adquisición, o a través de ellas, pero siempre para ellas. El libro de texto suele constituirse como el principal portador de mensaje de la escuela hacia el niño o la familia (Bernstein, 1990 en Fernández Reiris, 2005)

La introducción de este punto conduce indefectiblemente al análisis de las lógicas que se cruzan e hibridan en él. Al respecto, Stray (1993) señala que el manual es un “producto cultural compuesto” que entrega una visión pedagógica rigurosa de un saber reconocido. Este autor lo califica de compuesto porque *“es un híbrido, es decir, está codificado de distintas maneras y se encuentra en el cruce de la cultura, la pedagogía, la edición y la sociedad”*.

Grinberg, por su parte, explicita que la especificidad del libro de texto radica en que es producido por fuera de las organizaciones que componen el aparato escolar y, por ello, debe interceder entre el currículo oficial y las necesidades y demandas que surgen en el espacio áulico (Grinberg, 1997). La investigadora caracteriza al libro escolar como “multideterminado”, ya que en su producción intervienen dos lógicas principales: el mercado y la pedagogía. Se entrecruzan, en este proceso, diferentes decisiones que responden a diferentes contextos que darán forma a lo que se considerará como conocimiento a enseñar en la práctica escolar: el diseño curricular, las lecturas de las necesidades surgidas en el espacio áulico y los criterios propios de cada editorial sobre lo que debe ser enseñado y cómo.

Habiendo planteado el carácter complejo del libro de texto, es posible ahora puntualizar algunas de sus principales *ventajas* y, también, sus *limitaciones*<sup>19</sup>. Entre sus principales ventajas, se destacan las funciones didácticas del libro de texto enumeradas por Dimitri Zuev (1987, en Fernández Reiris, 2005). El libro de texto tiene funciones informativas (fija el contenido y los tipos de actividad en que deben formarse en los estudiantes), transformadoras (reelaboración didáctica de los conocimientos científico-teóricos, artísticos, axiológicos, etc.), sistematizadoras (presenta una secuencia rigurosa en la exposición del material), de autopreparación (forma la capacidad de adquirir conocimiento por sí mismo), de consolidación y autocontrol (formación adecuada a un fin bajo la dirección del maestro), integradoras (ayuda a asimilar como un todo único conocimientos de distintas fuentes), coordinadoras (asegura el empleo efectivo de distintos medios de enseñanza y de informaciones complementarias), desarrolladoras y educadoras (contribuye a la formación de rasgos más importantes de la personalidad, cuyo definición dependerá de cada cultura)

Correa Piñero y Área Moreir (1992, en Fernández Reiris, 2005) delimitan siete funciones didácticas del libro de texto, agrupadas en cuatro bloques: función informativa (apoyar explicaciones del profesor y estudio de contenidos por parte de los alumnos), función del recurso expresivo (trabajo y actividades de los alumnos y motivar y mantener su atención), función fáctica, motivadora y organizativa (trabajos en equipo por parte de alumnos y presentación de temas nuevas por parte del profesor) y, por último, función de control (evaluar lo explicado) (Fernández Reiris, 2005).

---

<sup>19</sup> Las modalidades y posibilidades de minimizar sus limitaciones serán desarrolladas en el Capítulo 4: “Lineamientos de políticas estatales para la dotación de libros de texto”.

A su vez, como el libro de texto es el principal soporte material de “bajada” del currículum de educación a la sala de clases, permite -independientemente de las características de origen de los alumnos y la heterogeneidad de los contextos escolares- un acceso equitativo a las experiencias de aprendizaje (Bambergen, 1999 en Salas y otros, 2003). Si bien este punto puede ser considerado como desventajoso, en tanto tiende a la homogeneización y no al respeto y promoción de la diversidad cultural, lo cierto es que en contextos de pobreza, la igualdad en el acceso a ciertos saberes socialmente validados constituye un piso mínimo desde el cual partir.

En cuanto a las *limitaciones* del libro de texto, diversos autores han destacado los perjuicios que implica que los libros de texto sean portadores de ideología (Choppin, 1992). A comienzos de los '80, Marc Ferro hizo explícita en su obra “Cómo se cuenta la historia a los niños del mundo entero” la influencia que los primeros relatos tienen y postuló que aquellas versiones de la historia son generadas por los sectores dominantes, valiéndose de distintos medios entre los que se encuentran los libros de texto junto a los medios de comunicación, las películas, las revistas. Según Ferro, la forma de develar los intereses de aquellas narraciones consiste en no sesgar el análisis a unas pocas fuentes. Hacia fines de esa misma década, el norteamericano Michael Apple (1989) consideró a los libros de texto como producciones que reproducen las prácticas de opresión imperantes en la sociedad. Siguiendo a Graciela Carbone (2003), esta línea de análisis tuvo importantes repercusiones en la investigación sobre el libro de texto de habla hispana (Gimeno Sacristán, Martínez Bonafé).

Otra de las limitaciones que presentan los libros de texto es la vinculada a la transposición didáctica, producto de la enumeración de un repertorio de certezas fundadas en un conocimiento simplificado y sesgado en sus raíces históricas (Chevallard, 1997). Al respecto, Freinet (1987), importante crítico de los libros de texto, señaló que el manual no es en sí mismo condenable sino que es criticable el uso que se hace de ellos. Desde su visión, los libros escolares deben ser considerados como patrimonio de la cultura a la cual recurrir y no como digestos sin horizontes. Ellos requieren previsión, actuación y valoración crítica como instancias del trabajo docente (Carbone, 2003).

En este sentido, otra característica propia del libro de texto interpretada como una limitación refiere al pensamiento lineal, ordenado y artificial al que induce el libro, distinto al fluir espontáneo de la conciencia, que se desarrolla en red y tiene múltiples interrupciones, derivaciones y asociaciones. Presenta desventajas frente a la interactividad que permiten los soportes digitales de lectura, ya que el libro se toma como producto acabado, pasible de múltiples interpretaciones, pero sin posibilidad de transformación. Así, el libro de texto iría en detrimento de la motivación, autonomía y flexibilidad tanto de estudiantes como de docentes. Esta limitación se refuerza ante la reducción a un único libro de texto, considerado negativo cuando se constituye en recetario didáctico que rige el desarrollo curricular (Fernández Reiris, 2004), y ante las deficiencias en la formación de los docentes que hacen uso del mismo. Frente a esta limitación, es posible afirmar que esta situación no se presenta siempre y de manera uniforme, sino que varía de acuerdo a con los contextos.

Las características de los libros de texto se sopesan y ponen en juego a la hora de diseñar e implementar *políticas estatales y*, sobre todo, en los momentos de *reforma educativa*. Numerosos informes de organismos internacionales han analizado la importancia y efectividad del acceso y disponibilidad de libros de textos, considerando a este factor como un elemento central para mejorar la educación. En este sentido, tanto la UNESCO como el

Banco Mundial han destinado recursos para la investigación vinculada al tema, así como también para el financiamiento de programas que contemplaban un componente de libros de texto<sup>20</sup>. Como afirman Coriaggio y Torres (1997), *"si la década del 70 fue la época de la infraestructura, los 90 serán recordados como la "década del texto escolar"*.

A comienzos de los ´80, un informe de la UNESCO (Pearce, 1982) sostuvo que se había generalizado la aceptación del libro de texto como el modo menos oneroso y más eficaz de elevar el nivel escolar de los alumnos, especialmente en los países menos desarrollados. El mismo estudio afirmó que la experiencia parecía indicar que la mejora en el suministro de libros de texto podía elevar los logros escolares en mayor proporción, por cada unidad monetaria gastada, que ninguna otra medida (revisión de los programas de formación docente, existencia de clases con menos alumnos, remuneración más alta de los maestros, etc.).

Esta afirmación se ha basado en un estudio realizado por el Banco Mundial (Heyneman et al., 1979) en 11 países (3 de África, 4 de Asia y 4 de América Latina) que señala que la disponibilidad de libros de texto en las aulas de primaria es el factor más determinante para predecir los logros escolares (Pearce, 1982). Según aquel estudio, la mayor disponibilidad de libros de texto contribuyó a elevar los logros escolares en un 83% de los casos, mientras que la formación docente sólo tuvo este efecto positivo en un 54% de ellos. Esto no implicaría que el rol del docente fuera menos importante que el de los libros de texto, sino que incluso cuando las clases fueran dadas por docentes bien formados y capacitados no existe garantía de éxito si la escuela no dispone de libros de texto (Seguin, 1989).

Por otra parte, la UNESCO realizó un estudio sobre un proyecto filipino (Orivel, 1979) referente a los libros de texto. El proyecto se inició en 1976 con un préstamo de 25 millones de dólares del Banco Mundial y tuvo una duración prevista de 9 años. El mismo consistía en la reducción de la proporción de alumnos por texto, pasando de 10-1 a 2-1. Según el estudio realizado después del primer año, los resultados de los logros escolares indicaban ya una mejora del 14%, así como también que un costo adicional de un 1% en el gasto por alumno producía un incremento de un 14% en los resultados educativos. En suma, el informe concluyó que la provisión de libros de texto de calidad tuvo un impacto positivo en los resultados escolares (Orivel, 1979 en Pearce, 1982).

Hacia fines de los ´80, otro informe de la UNESCO (Seguin, 1989) estableció que la falta de material didáctico, especialmente libros de texto, junto a la presencia de maestros poco calificados y a la excesiva cantidad de alumnos por clase, constituían las tres razones más importantes de los bajos rendimientos educativos. El informe avanzó en afirmar que los numerosos esfuerzos realizados para capacitar a los maestros probaron ser inadecuados cuando faltaban buenos libros de textos para acompañar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Estos lineamientos de los organismos internacionales continuaron hasta bien entrados los ´90, como lo demuestra otro informe de la UNESCO producto de la séptima reunión de ministros de Educación de América Latina y el Caribe realizada en Jamaica en mayo de 1996. Este informe sostiene que una condición necesaria para aprender es disponer de insumos

---

<sup>20</sup> Según datos de la UNESCO (Seguin, 1989), los proyectos financiados por el Banco Mundial para desarrollar la producción de libros de texto aumentaron significativamente, pasando del 4% en 1976 al 43% en 1983.

básicos tales como los textos (entre otros), en tanto su ausencia implica una restricción efectiva para alcanzar los niveles esperados de aprendizaje (UNESCO, 1996).

El Banco Mundial también publicó otro informe a fines de los '90 (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1999 en PREAL, 1999), afirmando que, pese a que cuantitativamente la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han alcanzado la meta de contar con la infraestructura adecuada para atender a la población en edad escolar, el rendimiento del nivel primario continúan siendo deficiente. Para revertir esa situación, recomienda la focalización en tres áreas claves: la inversión en la infancia temprana, especialmente en sectores más vulnerables de la sociedad; el cambio del comportamiento del profesor en el aula; y el suministro adecuado en cantidad y calidad de libros de texto y material didáctico para los niños. El informe señala la necesidad de focalizar la inversión en el suministro adecuado en calidad y cantidad de libros de texto y material didáctico, al afirmar que la disponibilidad de éstos es uno de los factores fundamentales asociados a la calidad educativa y al rendimiento académico a nivel primario. Además, sostiene que esta disponibilidad puede ser efectiva en términos de costo-beneficio<sup>21</sup>. El Banco Mundial propone que una de las principales estrategias de reforma incluya un compromiso a largo plazo de financiamiento público de libros de texto, junto a un aporte de los padres, ya que se considera al libro de texto como el insumo más importante en la enseñanza en los países en desarrollo (Coraggio y Torres, 1997).

Desde una perspectiva crítica de los postulados del Banco Mundial, Coraggio y Torres (1997) advierten que la propuesta de privilegiar el texto escolar se basa en dos tesis centrales: que los textos escolares constituyen en sí mismos el currículo efectivo y que se trata de insumos de bajo costo y alta incidencia sobre la calidad de la educación y el rendimiento escolar. Los autores sostienen que la idea de texto escolar como currículo efectivo descansa en una concepción limitada del libro de texto, como elemento programado, cerrado y normativo que homogeneiza a los docentes y perpetúa la dependencia del maestro con respecto al libro de texto, en tanto les asigna un rol de meros manipuladores del mismo.

Otra voz alternativa a la de los organismos internacionales es la de Rosa María Torres (1996), quien pone en un segundo plano la necesidad de libros de texto y enfatiza la prioridad de la formación inicial y permanente del docente para mejorar la calidad de la enseñanza. A pesar de esto, no deja de señalar que ambos puntos son requisitos indispensables para mejorar la educación.

Fernández Reiris (2005) critica también la postura sostenida por el Banco Mundial, cuestionando la linealidad del argumento que vincula la disponibilidad de libros de texto con la mejora en la educación, ya que considera que el fenómeno es más complejo. *“A pesar de las recomendaciones de los organismos internacionales, los libros de texto no pueden mejorar por sí mismos la calidad de la educación. Es imposible soslayar el hecho de que las mejoras, además de los impulsos externos, deben incluir como eje una corriente desde el interior de las escuelas.”* En este sentido, señala que es preciso comenzar por el análisis del currículo y la formación docente. A pesar de esto, la autora no adhiere a la extinción del libro de texto en el actual mapa político y

---

<sup>21</sup> Se cita como ejemplo un estudio realizado en el noreste del Brasil que demostró que cada dólar invertido en libros de texto y otros materiales educativos implicaba un ahorro de 4 dólares por la disminución de la repetición y aumento de la eficacia (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1999 en PREAL, 1999).

económico, ya que esto incrementaría las desigualdades sociales. Ella apunta que, más allá del peligro que representa la excesiva dependencia de los libros de texto por parte de los docentes, no es posible prescindir de ellos teniendo en cuenta la incidencia que tienen en el diseño y desarrollo curricular. Al respecto, afirma: *“Su extinción provocaría una mayor intensificación del trabajo docente, sin mejorar la calidad de la enseñanza”* y agrega: *“el desafío hoy es cuestionar su papel, sus modos de confección y su uso”* (Fernández Reiris, 2005).

Un elemento adicional a considerar en cuanto a la importancia de los libros de texto y de las políticas estatales que los contemplan, es la centralidad y visibilidad de una de sus características fundamentales en los momentos de **reforma educativa**: su papel mediador entre el currículo, el mercado y el aula. En el marco de la macro reforma que se llevó adelante en Argentina en la década del '90, los textos asumen un papel preponderante en los procesos de recontextualización de discursos, principalmente al reducir la incertidumbre de los docentes en lo referido a la selección, organización y traducción de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) a enseñar (Grinberg, 1998). Durante el período transcurrido entre la aprobación de los CBC y la elaboración de los diseños curriculares en cada una de las provincias, los libros de texto fueron los dispositivos pedagógicos encargados de especificar los CBC de nivel nacional a las propuestas institucionales y áulicas concretas (Fernández Reiris, 2004)<sup>22</sup>. Ante esta situación, aparecieron en el mercado libros de texto muy disímiles entre sí, que permitieron a los docentes a optar por propuestas tanto renovadoras como tradicionales (Gvirtz y Palamidessi, 1998 en Fernández Reiris, 2004).

A partir del recorrido teórico realizado en torno de la caracterización e importancia del libro de texto como elemento complejo y mediador entre distintas lógicas, estamos en condiciones de avanzar -en los capítulos siguientes- hacia un análisis de la realidad argentina actual con relación al acceso y uso de los libros de texto, para luego considerar las políticas estatales de distribución en el país durante los últimos 10 años y, por último, explorar los principales lineamientos que debería tener una política óptima en este sentido.

---

<sup>22</sup> Esta idea será ampliada en el Capítulo 3, al analizar el Plan Social Educativo implementado en Argentina en pleno período de reforma educativa (1993-1999).



## 2- ACCESO Y USO DEL LIBRO DE TEXTO: PANORAMA NACIONAL

Ante la ausencia de estudios actualizados y sistemáticos orientados específicamente al relevamiento de la disponibilidad y uso del libro de texto en las escuelas argentinas, consideramos necesario realizar una encuesta que diera cuenta del panorama nacional. Entre las fuentes que podían aportar información en esta temática, se encuentran los cuestionarios complementarios de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) de la calidad educativa. La mayor ventaja de este operativo consiste en que, en el año 2000, comprendió a todas las escuelas del país de EGB y Polimodal, por el carácter censal de la indagación. No obstante, este instrumento también presenta una serie de limitaciones. Entre ellas se destaca que los cuestionarios no fueron diseñados para medir este objeto específico y que los datos ya tienen una antigüedad de cinco años, por lo que registran la situación de acceso al libro más vinculada a la década del '90 y al Plan Social Educativo (que distribuyó libros durante 7 años). A su vez, en conexión con la primera limitación planteada, se registra un alto porcentaje de no respuesta en las preguntas específicas sobre los libros de texto, así como también la falta de procesamiento y análisis de estas variables.

Estas son las razones fundamentales por las que se tomó la decisión de llevar adelante una encuesta nacional que pudiera dar cuenta de la realidad argentina de hoy en términos del mapa de acceso al libro de texto según el nivel socioeconómico de las escuelas. Por lo tanto, los resultados de ambas encuestas (ONE 2000 y CIPPEC 2005) nos permitirán acceder al panorama nacional en dos momentos temporales bien diferenciados: la finalización del Plan Social y el programa actual de distribución de libros de texto.

Otra modalidad de construcción del dato de acceso es el de "libros de texto por alumno", que calcula según la relación entre los libros vendidos por las empresas editoriales - tanto al mercado privado como al Estado - y la cantidad de alumnos en el sistema educativo. Si bien esta medida puede orientarnos acerca del panorama nacional general de acceso al libro de texto, ella no da cuenta de las diferencias por nivel socioeconómico, sector y nivel educativo. El último dato relevado es el que presenta la investigadora argentina Adriana Fernández Reiris en su estudio recientemente publicado (2005). El mismo consigna la cantidad de libros por alumno para Argentina en el año 1998, anteúltimo año de Plan Social. Considerando que el número de alumnos alcanzó los 9 millones para aquel año, el estudio infiere un promedio menor a un libro de texto por estudiante (0.77), señalando que en España asciende a 5 y en Colombia a 6. Según esta misma investigación, en la década del '80 se vendía en promedio un total de 15 millones de ejemplares de libros de texto frente a los escasos 7 millones que se colocaron en el año 1998.

Dada la inexistencia de datos oficiales sobre la cantidad de libros de texto vendidos en el año 2005, sólo es posible hacer algunas estimaciones a partir de las percepciones provistas por distintos actores del mercado editorial. Según los datos suministrados por la Cámara Argentina de Publicaciones, durante dicho año se vendieron 13 millones de libros de texto

para una matrícula total en educación formal de 10.078.986 alumnos<sup>23</sup>. Esto implicaría que en el 2005 existen aproximadamente 1,3 libros por alumno. Si se considerara sólo a los alumnos de EGB y Polimodal de educación común (8.103.106), la cifra aumentaría a 1,6 libros por alumno. No obstante, según la información brindada por un grupo de editoriales texteras<sup>24</sup> consultadas de forma independiente, las cifras no serían tan alentadores: durante el 2005, el mercado editorial de libros de texto habría vendido sólo 9 millones de ejemplares, y en este sentido, la disponibilidad de libros por alumno no llegaría a la unidad (0,89).

A partir de lo dicho, este capítulo se organizará en tres partes. La primera de ellas aportará nuevos datos para conocer el mapa del acceso al libro de texto por nivel socioeconómico por medio de la presentación de las conclusiones que arrojan tanto el procesamiento de los ONE 2000 como la encuesta realizada en septiembre de 2005 por CIPPEC- MORI a tal efecto. En segundo término, se hará referencia a una serie de estudios cualitativos que pueden sumar visiones al respecto y, para finalizar, una tercera parte presentará todos los estudios cuantitativos disponibles -Encuesta Nacional de Lectura (2001), Estudio Hábitos de Lectura de Cámara del Libro (1999), PIRLS (2001)- que permiten enmarcar la situación del acceso a los libros de texto en el contexto más general del acceso al libro y los hábitos de lectura en la Argentina.

## 2.A APORTES DE ESTA INVESTIGACIÓN

### *Procesamiento datos cuestionarios complementarios ONE*

Antes de presentar los resultados del análisis realizado, es preciso recordar que el relevamiento de estos datos fue hecho en ocasión de los Operativos Nacionales de Evaluación de la calidad por medio de cuestionarios complementarios para alumnos, docentes y directores de todas las escuelas del país de EGB y Polimodal<sup>25</sup>. Si bien algunas preguntas son muy útiles para conocer el panorama nacional, lo cierto es que la indagación acerca de los libros de texto no era el objeto principal de esta investigación. Por esto se presentan ciertas problemáticas o vacíos de información que se irán detallando en el análisis siguiente (preguntas que los incluyen junto a otros materiales, alta tasa de no respuesta, etc.) .

En cuanto al *acceso* a los libros de texto en el año 2000 para EGB, un 68% de los alumnos afirmó tener algún libro de lengua y algún libro de matemática para hacer las tareas de la escuela y estudiar, frente a un 19% que dijo no tener ninguno de ellos y un 12% que no respondió. Las diferencias entre las escuelas públicas y privadas son destacables, ya que mientras que un 77% de los alumnos del sector privado afirmaron disponer de libros de texto, sólo un 65% de los del ámbito estatal dijo tener acceso a ellos. Esto implicó también que ante un 20% de alumnos de escuelas estatales que no tienen libros en sus casas, un 14% de niños del sector privado carecen de ellos.

---

<sup>23</sup> Este es el último dato disponible respecto de matrícula de alumnos en el sector formal y data del año 2003. El dato considera a los alumnos de todos los niveles del sistema sin el nivel Superior (Inicial, EGB 1 y 2, EGB 3 y Polimodal), así como también todas las modalidades (educación común, adultos, especial y artística).

<sup>24</sup> Las editoriales consultadas fueron Santillana, Aique, Estrada y A-Z.

<sup>25</sup> Es preciso realizar dos aclaraciones. En primer lugar, no se presentan datos de docentes de nivel Polimodal porque los ONE 2000 no los relevaron por medio de los cuestionarios complementarios. En segundo término, como las respuestas de los docentes de Lengua y Matemática para EGB son similares para las preguntas seleccionadas, se presentan unificadamente.

En el nivel medio, sólo poco más de un tercio (34,4%) de los alumnos afirmaron tener todos los libros, fichas o apuntes que les solicitaron para ese año, frente a la mitad (51,4%) que dijo tener algunos y a un 7,6% que dijo no tener ninguno. Así como sucede en EGB, en el nivel medio también se presentan diferencias por sector: la ausencia total de material es proporcionalmente el doble para los alumnos de las escuelas estatales (9,4%) que para los del sector privado (4%) y un 42% de los alumnos del sector privado afirma tener todos los materiales en comparación con el 30% en el estatal. A su vez, el 53% de los alumnos de escuelas estatales dijo disponer de algunos de los materiales pedidos (libros, fichas o apuntes) y el 49% lo hizo en el sector privado.

A pesar de que la comparación entre EGB y Polimodal se dificulta porque las preguntas no son similares, es posible afirmar que en ambos niveles existen diferencias en cuanto al acceso a los libros de texto por tipo de gestión dando como resultado que los alumnos del sector público tengan un acceso más restringido que los del privado. A su vez, se observa que la carencia absoluta de materiales se verifica en una proporción mayor en la EGB que en el nivel medio, aunque el acceso completo es mayor en la EGB que en el nivel medio.

Considerando ahora los resultados de los cuestionarios complementarios presentados a directores y docentes de EGB (Cuadro 1) y a directores de Polimodal (Cuadro 2), se observa una alta disponibilidad de libros de texto en las escuelas, para ambos sectores y niveles, aunque mejor en el nivel medio y en el sector privado. La diferencia entre la “alta disponibilidad” manifestada por los directores y docentes y la “baja disponibilidad” señalada por los alumnos se explica por el tipo de pregunta formulada a cada uno. En el primer caso, las preguntas apuntaban a registrar la situación en las escuelas y la segunda a verificar la situación de cada alumno en particular. Es posible que las escuelas tengan alta disponibilidad de textos, pero que estos deban ser compartidos por los alumnos, quienes así lo manifestaron.

La *frecuencia* de uso de los libros de texto es alto en ambos niveles, pero un tanto mayor en el sector público. En relación con la elección de los títulos a ser utilizados, la decisión se toma fundamentalmente en la escuela, sobre todo en el sector privado. Los actores que participan de esa selección son principalmente los docentes en conjunto, pero con participación del director. Se destaca que ni padres ni supervisores tienen poder de decisión en este punto.

Si se consideran las distancias entre las respuestas de los directores y los docentes de EGB, es posible observar que no se presentan grandes diferencias –salvo en términos del uso-, a pesar de que los primeros son un tanto más optimistas que los segundos. Estas distancias podrían estar relacionadas con cuestiones metodológicas, dado que la proporción de preguntas sin respuesta es muy alta en el caso de los docentes. En razón de lo anterior, aunque los cuadros presentan las respuestas de ambos actores, hemos priorizado las respuestas de los directores para nuestro análisis.

**Cuadro 1 : ONE 2000 - Cuestionarios complementarios - Directores y Docentes - Nivel EGB**

		Directores			Docentes		
		Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Disponibilidad de libros de texto para los alumnos	Si	89,7	89,1	91,9	81,1	80,8	82,2
	No	7,7	8,2	5,8	8,1	7,7	9,5
	n/c	2,6	2,7	2,2	10,7	11,4	8,3
Estado de los manuales, , textos y libros para los alumnos	Bueno	50,1	41,5	78,9	48	42,3	67,9
	Regular	30,7	37,1	9,3	22,1	25,9	8,5
	Malo	5,6	7	0,8	5,2	6,4	0,9
	n/c	13,6	14,5	10,9	24,8	25,3	22,8
Uso de los manuales, textos y libros para alumnos	Frecuente mente	78,7	80,1	73,9	54,2	56,1	47,9
	Algunas veces	6,4	4,5	13	15,8	13,8	22,7
	Casi nunca	0,5	0,3	1,2	3	2,6	4,4
	N/c	14,4	15,1	11,9	27	27,5	25,1

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de datos de los ONE 2000.

**Cuadro 2: ONE 2000 - Cuestionarios complementarios - Directores- Nivel Medio**

			Total	Público	Privado
Disponibilidad de libros de texto para los alumnos	Si		94,1	93,1	95,4
	no		4,6	5,4	3,6
	n/c		1,3	1,5	1
Estado de los manuales, , textos y libros para los alumnos	Bueno		65,9	58,8	76,1
	Regular		23,3	28,5	16,2
	Malo		2,8	4	1,2
	N/c		7,9	9	6,5
Uso de los manuales, textos y libros para alumnos	Frecuentemente		84,1	85,7	81,8
	Algunas veces		7,6	5,2	10,9
	Casi nunca		0,4	0,3	0,6
	N/c		7,9	8,9	6,7
Elección de textos escolares en la escuela	Sí		91,3	88,4	95,2
	No		6,3	8,4	3,5
	N/c		2,4	3,2	1,3
Actores que participan en la selección de los textos escolares	Director	Sí	28	24,2	33,3
		No	72	75,8	66,7
	Docentes (algunos)	Sí	14,5	17,3	10,8
		No	85,5	82,7	89,2
	Docentes (todos)	Sí	75	69,4	82,7
		No	25	30,6	17,3
	Supervisor	Sí	0,7	0,9	0,5
		No	99,3	99,1	99,5
	Padres	Sí	1,2	1,1	1,3
		No	98,8	98,9	98,7

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de datos de los ONE 2000.

En relación con la *disponibilidad* de libros de texto para los alumnos en la escuela, se destaca que es alta (92% de las escuelas) en ambos niveles educativos, aunque es más alta para Polimodal. Por otra parte, si bien existen diferencias entre el sector público y el privado, no son muy amplias. El alto nivel de disponibilidad de manuales, libros de texto y de estudio para los alumnos y las escasas diferencias entre el sector público y privado pueden ser explicadas por la extensa cobertura del Plan Social Educativo (implementado durante la década del '90 y hasta 1999), hecho que se suma a la compra privada.

Por otro lado, en conexión con el *estado* de los libros de texto, la mitad de los directores de EGB - en promedio- señalaron que era "bueno", pero se observan amplias diferencias entre el sector privado y el público, ya que casi el 80% de los directores de las escuelas privadas consideraron que los libros estaban en buen estado, frente a poco más de 40% de los de las escuelas públicas. Una de las posibles hipótesis frente a estos datos es que en las escuelas privadas existe una mayor renovación de los materiales posibilitada por la compra privada, mientras que en las escuelas estatales los libros provienen mayormente de los planes estatales y tienen un mayor uso y desgaste. En este sentido, podría suponerse que si bien las escuelas públicas tienen una alta disponibilidad por la amplia llegada de partidas de Plan Social en sucesivos años, el uso intenso ha hecho que el estado no sea tan bueno en términos comparativos. En el nivel Polimodal, la situación es similar, con el detalle de que el estado de los manuales, textos y libros es - en promedio - un poco mejor que para la EGB. Esto se debe a que los libros del sector estatal en el nivel Medio están también en mejor estado que los de EGB. De todas formas, el sector privado afirma tener libros en mejores condiciones.

En términos del *uso* que se le da a los libros de texto en las escuelas, se afirma que la frecuencia es alta tanto para EGB como para Polimodal. Por los datos disponibles, pareciera ser que es mayor en Polimodal, pero resulta matizado cuando se tiene en cuenta el alto porcentaje de preguntas no respondidas en EGB. Las diferencias entre el sector público y el privado no son significativas, aunque se les da mayor utilidad en el sector público. En la EGB, la diferencia en la frecuencia de uso es mayor, incrementándose en el sector público.

Por otra parte, los cuestionarios complementarios de los ONE presentan una serie de preguntas a los docentes de EGB de lengua y matemática conectadas con el pedido de libros, manuales, textos del área y otros materiales impresos a los alumnos y la proporción de ellos que los tienen, así como también con la falta de estos materiales como un problema. Los porcentajes de falta de respuesta a estas preguntas promedian el 40%, trepando al 60% en algunos casos. Dicho esto, avanzaremos en la presentación de los resultados de las respuestas efectivas.

**Cuadro 3: ONE 2000 – Cuestionarios complementarios – Docentes- EGB**

		Libros		Textos del área		Manuales		Otros materiales impresos	
		Lengua	Mate.	Lengua	Mate.	Lengua	Mate.	Lengua	Mate.
¿Pidió?	Sí	65,3	43,5	59,6	45,1	57,6	55,2	77,6	67,9
	No	34,7	56,5	40,4	54,9	42,4	44,8	22,4	32,1
¿Cuántos alumnos tienen lo pedido?	Todos	25,7	19,5	25,6	22,1	20,6	20,5	29,4	28,1
	Mayoría	31,2	25,2	27,3	22,2	26,9	26,6	32,3	28,8
	Algunos	32,2	36,6	31,4	33,6	38,3	38,6	30,9	31,6
	Ninguno	10,9	18,7	15,7	22,1	14,2	14,3	7,4	11,5

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de datos de los ONE 2000.

Ante la pregunta sobre los materiales pedidos a los alumnos por parte de los docentes se verifica una mayor solicitud para Lengua que para Matemática en todos los ítems, entre los que se destacan los libros y otros materiales impresos. En cuanto a los manuales y textos del área puntualmente, se observa que la mayoría de los docentes pidió manuales para Lengua (57,6%) y Matemática (55,2%) y textos del área para Lengua (59,6%), mientras que un 54,9% no pidió textos del área para Matemática. Ante el pedido de estos materiales, **un 47% de los docentes afirmaron que todos o la mayoría de sus alumnos cuentan con manuales, frente a un 53% en que sólo algunos alumnos o ninguno de ellos disponen de manuales.** En el caso de los textos del área, **un 53% de los docentes de Lengua dijo que todos o la mayoría de sus alumnos los tenían, mientras que para Matemática esta proporción desciende al 44%.**

Como ya se ha señalado, **las distancias entre estos resultados que dan cuenta de una situación de acceso bajo a los libros de texto (manuales y textos del área) por parte de los alumnos (Cuadro 3) y el panorama más favorable presentado por los resultados anteriores (Cuadro 1 y 2) podría explicarse en función del tipo de preguntas formuladas.** En el primer caso presentado (Cuadro 1 y 2), se indaga acerca de la disponibilidad de libros de texto en las escuelas, mientras que en el segundo (Cuadro 3) se profundiza acerca de la proporción de alumnos que tienen acceso a esos materiales. **Es decir, el primer dato no está registrando cuántos alumnos tienen libros, pero la pregunta presentada en el Cuadro 3 sí lo hace.**

**Otro punto a resaltar son las diferencias por sector, dado que las escuelas privadas piden textos y manuales a los alumnos en mayor medida que las escuelas públicas, tanto en Lengua como en Matemática. Asimismo, una mayor proporción de los alumnos de las escuelas privadas tienen los manuales y textos pedidos.**

Para completar este sub apartado resta presentar los hallazgos de Ruben Cervini Iturre (2001), elaborados a partir del análisis de los datos obtenidos de los ONE 2000. El investigador analiza la relación entre la disponibilidad de recursos y el rendimiento escolar. En este sentido, afirma que los recursos escolares (infraestructura y medios didácticos, entre los que se cuentan los libros de texto) explican una parte significativa de las desigualdades en el aprendizaje, que no es explicada por el origen social de los alumnos ni por la composición social de la escuela. Al respecto, sostiene que la diferencia de rendimiento entre dos alumnos

igualmente pobres y de diferentes escuelas puede explicarse, en parte, por las diferencias en la disponibilidad de recursos didácticos y de ambiente físico entre ambas escuelas. Estos postulados resultan de particular importancia para pensar las políticas de dotación de libros de texto, en tanto su mayor disponibilidad tiene efectos positivos sobre el rendimiento de los alumnos.

### *Encuesta CIPPEC<sup>26</sup>*

Ante la inexistencia de datos agregados y actualizados a nivel nacional acerca de la acceso y uso del libro de texto, se consideró pertinente realizar una indagación cuantitativa con el doble objetivo de medir el grado de equidad en el acceso al libro de texto en las diferentes escuelas del país y conocer las prácticas internas de las mismas con respecto a su utilización, diferenciando según el nivel socioeconómico de las escuelas.

La metodología utilizada consistió en la realización de 454 entrevistas telefónicas, basadas en un cuestionario estructurado, a los directores o vicedirectores<sup>27</sup> de escuelas públicas de EGB 1 y 2 y /o primarias distribuidas en todo el país<sup>28</sup>. El trabajo de campo se realizó entre el 22 de septiembre y el 3 de octubre del año 2005.

A la hora de considerar el nivel socioeconómico de las escuelas se definió un índice compuesto a partir de tres indicadores: la situación laboral de los padres de los alumnos (proporción de padres ocupados, desocupados, beneficiarios de planes laborales), las características de los hogares de los alumnos según la estimación del entrevistado (mayoría pobres o mayoría no pobres) y nivel educativo de las madres de los alumnos. De este modo, se concluyó que: un 26% de las escuelas recibe mayoritariamente a alumnos de sectores medios típicos y un 74% de ellas tiene una matrícula mayoritariamente de sectores medios bajos (34%) o bajos (40%)<sup>29</sup>.

Los principales resultados de la encuesta con respecto a la *utilización del libro de texto* indican que casi todas las escuelas (99%) y la gran mayoría de los docentes de esas escuelas (90%) usan libros de texto. La decisión de utilizarlos o no recae en la escuela en conjunto en un 55% de los casos y en cada docente en un 45% de ellos. En relación con el proceso de selección de los libros de texto a utilizar, el principal medio es la elección en torno de las ofertas del mercado (35%), seguida por la definición a partir de la promoción editorial

---

<sup>26</sup> Un informe más completo de los resultados de la aplicación de la encuesta se encuentran en el Anexo I de este informe.

<sup>27</sup> La definición del actor a ser entrevistado en cada caso estuvo supeditada a la decisión de la misma escuela, considerando cuál de los miembros del equipo directivo – en el caso de estar conformado por un director y un vicedirector- se encontraba más al tanto de las prácticas pedagógicas vinculadas al libro de texto en la escuela. El resultado fue que un 52% de los entrevistados ocupaba el cargo de vicedirector, mientras que el restante 48% era director de la institución.

<sup>28</sup> La muestra excluyó únicamente a las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>29</sup> Si bien esta categorización de las escuelas estaría desconociendo la posible heterogeneidad socioeconómica de los alumnos que asisten a cada una de ellas, es posible afirmar que la proporción de alumnos “pobres” (70%) y “no pobres” (30%) escolarizados en escuelas públicas de EGB 1 y 2 y/o primaria del país (sin Ciudad de Buenos Aires), según la Encuesta Permanente de Hogares del año 2004, se corresponde con la proporción de escuelas con estas características de la muestra.



en las escuelas (23%). Es decir, en un 58% de las escuelas la decisión acerca de qué libros de texto utilizar está orientada por el mercado. Frente a ello, un 20% de las instituciones utilizan los libros que distribuye el Estado y un 21% utilizan una combinatoria de estas alternativas. Prácticamente ninguna escuela (1%), deja librada la elección del libro de texto a cada alumno. Es interesante destacar que el papel del Estado en la definición de los libros a utilizar aumenta significativamente a medida que disminuye el nivel socioeconómico de las escuelas, siendo también más alto en las rurales, hecho que puede explicarse en función de la mayor presencia de libros distribuidos por programas estatales en las escuelas más pobres<sup>30</sup>.

Ante la pregunta por la efectividad de los libros de texto como material pedagógico, un 99% de los entrevistados los consideró muy efectivos (64%) o efectivos (35%). A pesar de esto, al comparar su efectividad con otros materiales enumerados, los entrevistados consideraron a los libros de lectura y a los materiales de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas) como más efectivos que los libros de texto<sup>31</sup>. La utilización que se da a los libros de texto en las escuelas es amplia y múltiple: lectura (99% de las escuelas), consulta permanente para los alumnos (94%), debate en clase (92%), planificación de las clases (87%), fines recreativos (82%), tarea para la casa (82%) y, en menor medida, evaluación (68%). Con excepción de su uso como consigna de tarea para la casa<sup>32</sup>, algo menor en las escuelas de sectores bajos y probablemente explicado por la menor disponibilidad de libros para que los alumnos trabajen en sus casas, no se observan diferencias significativas en los usos del libro de texto según el nivel socioeconómico de las escuelas.

Una segunda parte de la encuesta indagó acerca del *acceso de los alumnos al libro de texto*. En este sentido, se identifican claras diferencias entre el primer ciclo de la EGB y el segundo, así como también por nivel socioeconómico. El estudio indica que en el 71% de las escuelas, todos (33%) o la mayoría (38%) de los alumnos tienen sus propios libros de texto en EGB 1, frente a un 46% en EGB2. Para explicar esta situación es posible avanzar en dos hipótesis: la atención a los alumnos de EGB 1 y no de EGB 2 – al momento de realizar el trabajo de campo- por parte del programa estatal de distribución de libros de texto en vigencia<sup>33</sup>, por una parte, y , por otra, la mayor compra de libros para los niños en los primeros años de la escolarización por parte de las familias.

Ahora bien, para ambos niveles se observa una correlación fuerte entre el nivel socioeconómico y el posesión de libros de texto. Mientras que en el 81% de las escuelas (EBG 1) de nivel medio típico, todos o la mayoría de los alumnos disponen de su propio libro de texto, en un 70% de las escuelas de nivel medio bajo y en un 63% de las de sectores bajos se da este nivel de acceso alto al libro de texto por parte de los alumnos. La correlación es similar en EGB 2, donde un 64% de las escuelas de sectores medios tienen un alto nivel de acceso, proporción que disminuye en 25 puntos porcentuales en el caso de escuelas de sectores medios bajos o bajos.

---

<sup>30</sup> Sólo un 10% de los libros de texto utilizados en las escuelas del sector medio típico provienen del Estado, mientras que esta proporción asciende al 24% en escuelas de sectores medios bajos y al 27% en los bajos.

<sup>31</sup> Los libros de lectura fueron considerados muy efectivos por un 83% de las escuelas y efectivos por un 17%, mientras que los materiales de consulta lo fueron por un 78% y 22% de los entrevistados, respectivamente.

<sup>32</sup> El 75% de las escuelas de sectores más desfavorecidos y el 84% de las escuelas de nivel medio bajo utilizan el libro de texto para dar consignas de tareas para el hogar, frente a un 89% de las escuelas de sectores medios.

<sup>33</sup> El programa actual distribuyó libros de texto para EGB 1, EGB 3 y Polimodal en 2004 y 2005, pero no para EGB 2. La cobertura del primer año de este ciclo (4º año) está prevista para el 2006.

Concentrando la atención en los alumnos que sí disponen de libros de texto, se observa que, en promedio, uno de cada dos alumnos lo compró y aproximadamente uno de cada tres alumnos, tanto de EGB 1 como de EGB 2, utiliza libros provenientes de partidas del Estado. A su vez, uno de cada cinco estudiantes utiliza libros donados por otros. Estas proporciones varían según el nivel socioeconómico y el ámbito de las escuelas<sup>34</sup>. En las escuelas rurales y en las de nivel medio bajo y bajo, tanto de EGB 1 como de EGB 2, dos tercios de los alumnos utilizan libros provenientes del Estado o de otras donaciones.

Por otra parte, la fotocopia como sustituto del libro de texto es utilizada, según los entrevistados, por casi dos tercios de los alumnos que no disponen de libros de texto tanto en EGB 1 como EGB 2. Esto implica que el 37% de los alumnos que no disponen de libros de texto, tampoco disponen de fotocopias.

A partir de este panorama del acceso de los alumnos a los libros de texto, un 59% de los entrevistados – fundamentalmente de escuelas de sectores medios bajos y bajos – coincidieron en que es insuficiente la cantidad de libros de texto disponibles para el trabajo en clase y el 64% afirmaron lo propio para el trabajo en la casa. En las escuelas de EGB 2, la percepción de que la cantidad de libros es insuficiente es significativamente mayor (77% para trabajo en clase y 80% para la casa), particularmente si se trata de las escuelas de sectores más pobres.

Una tercera parte de la encuesta analiza las *prácticas de las escuelas en relación con los libros de texto distribuido por el Estado*. Creemos que esta información puede ser de utilidad para los decisores de políticas estatales, en tanto no existe un procedimiento de relevamiento sistemático del uso que las escuelas le dan a los libros de texto que reciben en el marco del programa de distribución en la actualidad. Más de la mitad de las escuelas (52%) de las escuelas afirmó haber recibido partidas de libros de texto provenientes del Estado en el año 2004<sup>35</sup>. Esta proporción se eleva al 60% para las escuelas de nivel socioeconómico más bajo y de zonas rurales, representando casi dos tercios del total de ellas.

Los libros de texto distribuidos por el Estado se encuentran, según los entrevistados, mayormente disponibles en las bibliotecas (52% institucional y 25% áulica) y en menor medida en propiedad (29%) o préstamo a los alumnos (29%). Esto resulta llamativo, dando que el programa actual promueve la entrega en préstamo anual de los libros. Entre los libros que no están en posesión o propiedad de los alumnos, el uso que reciben es intenso por parte de ellos, aunque se presentan diferencias entre la frecuencia de préstamo para trabajar en clase (92% afirmó que se prestan todos los días o entre 3 y 4 veces por semana) y para trabajar en la casa (43% sostuvo que se prestan menos de 3 veces por semana o nunca).

Otro punto a destacar se refiere a la opinión de los encuestados respecto de la calidad de los libros de texto seleccionados y distribuidos por el Estado. El 86% de los directores/vicedirectores realizó una evaluación muy positiva, ya que los considero muy buenos o buenos y cabe destacar que no se presentan diferencias según tipos de escuela.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, en EGB 1, en las escuelas de sector medio típico, en promedio, un 69% de los alumnos utilizan libros comprados y un 22% de partidas del Estado, mientras que en las escuelas de sectores bajos, un 36% de los alumnos utilizan libros comprados y un 42% libros distribuidos por el Estado (En el Anexo I se encuentra ampliada y graficada esta información).

<sup>35</sup> No se preguntó por el año en curso, 2005, porque al momento de realizar el trabajo de campo, se estaba realizando la distribución de otra partida de libros.

En síntesis, es posible apuntar cinco hallazgos centrales de este estudio. En primer término, todas las escuelas utilizan el libro de texto, el cual está ampliamente incorporado a múltiples prácticas docentes. Asimismo, se observa que el acceso a la propiedad del libro es diferencial, siendo más bajo en las escuelas de nivel socioeconómico medio bajo y bajo, particularmente entre los alumnos de EGB 2. En tercer lugar, las partidas enviadas por el Estado cumplen un papel importante llegando a 6 de cada 10 escuelas de nivel medio bajo y bajo y de zonas rurales. Estas partidas son muy bien evaluadas por los directivos, que demandan una fuerte participación del Estado en la provisión de materiales educativos. El Estado tiene, a su vez, y más allá del peso de la oferta del mercado, una participación importante en la selección y compra de libros de texto. Por último, existe una clara percepción entre los directivos de las escuelas, sobre todo de las de sectores bajos, de que los libros de texto son insuficientes, especialmente en EGB 2.

#### **Recuadro 1: Estados Unidos, acceso más equitativo que en Argentina y usos similares**

Una encuesta nacional realizada a docentes en los EEUU por la Asociación Nacional de Educación (NEA) en el año 2002, sobre los materiales de instrucción utilizados en la escuelas y su efectividad para el aprendizaje, permite conocer algunos datos interesantes acerca del uso de los libros de texto en ese país. Así, por ejemplo, el 78% de los maestros encuestados emplea libros de texto en sus clases, porcentaje algo menor que en Argentina (90%) y el 47% lo hace todos los días. El 95% los utilizan como referencia para los alumnos, el 91% como un suplemento a la hora de planear las clases, el 89% como guía para el desarrollo de las lecciones, el 80% como herramienta para generar el debate y la discusión en el aula, y el 64% para dar consignas de tarea.

Por otra parte, en relación a la cantidad de libros de texto disponibles en las aulas, el 16% de los docentes afirma no tener suficientes para que sus estudiantes trabajen en clase, mientras que el 29% dice no contar con suficientes ejemplares para que puedan llevarlo a sus casas. Estas proporciones contrastan enormemente con la situación Argentina en la que la percepción de los docentes en cuanto a la insuficiencia de ejemplares es mayor al 60%.

Asimismo, en Estados Unidos, son los docentes que enseñan a estudiantes de menor nivel socioeconómico y minorías étnicas quienes, en la mayoría de los casos, declaran no tener una cantidad suficiente de libros de texto para todos los estudiantes, debido a una provisión inadecuada. Esto se corresponde con lo afirmado por los docentes argentinos.

Por último, el 84% de los maestros señala la importancia que reviste para el proceso de enseñanza-aprendizaje que cada estudiante disponga individualmente de un libro de texto para trabajar en clase, mientras que el 70% también destaca la importancia de que los estudiantes puedan llevarse los libros a sus hogares. De todas maneras, el 66% de los docentes encuestados afirma que el libro de texto como herramienta única de trabajo es insuficiente, y que es necesario trabajar con materiales suplementarios.

## ***2.B ESTUDIOS CUALITATIVOS SOBRE EL LIBRO DE TEXTO: USOS Y PERCEPCIONES DE DOCENTES, ALUMNOS Y PADRES***

Entre las principales investigaciones argentinas acerca de las percepciones y usos de los libros de texto en Argentina que contemplaron entrevistas a docentes, padres y alumnos, es posible destacar la de Carbone y Rodríguez (1997 en Carbone, 2003), la de Eliseo Verón (1999) y la de Adriana Fernández Reiris (2005). A diferencia de la mayoría de las investigaciones sobre esta temática, los estudios aquí reseñados cobran especial importancia

dado que no apuntan a analizar los contenidos de los libros de texto en una determinada área o disciplina curricular, sino que se refieren a los libros de texto en general.

La investigación de Carbone y Rodríguez fue realizada en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires (dos del conurbano y partido de Lujan) y las entrevistas a padres, docentes y alumnos se llevaron a delante en los años 1992 y 1993. Las principales conclusiones respecto de la visión de los docentes apunta su preferencia por el libro único, la necesidad de adecuación de los libros a la propuesta curricular, la facilitación de las prácticas de enseñanza que los textos posibilitan y, en conexión con esto, la importancia de la inclusión de propuestas de actividades que permiten organizar el trabajo en clase. Por parte de los alumnos, se presenta una valoración mayormente positiva. Los niños de los años inferiores valoraban las ilustraciones y cuentos, mientras que los de los años medios y superiores, valoraban que “el libro tenga todo lo que piden en la escuela”. Las principales críticas de los alumnos al libro de texto se relacionan con las dificultades de comprensión que presenta su vocabulario y el tipo de actividades, calificadas como “aburridas y cansadoras”. Los padres entrevistados también expresaron una valoración positiva del libro de texto, fundamentalmente porque en numerosas oportunidades son los únicos libros con los que se cuenta en el hogar y porque permite a los alumnos realizar las tareas. Carbone y Rodríguez concluyen que del conjunto de la expectativas consideradas se puede reconocer una coincidencia en los discursos de docentes, padres y alumnos: *“todos depositan en el libro de texto una esperanza de acopio y comunicación del bagaje fundamental de la cultura que deben adquirir los alumnos . El papel del libro de texto es central en la escena de enseñanza.”*

La investigación de Eliseo Verón (1999) arroja resultados contrapuestos a los hallazgos de la investigación de Carbone y Rodríguez en relación a la valoración de los libros de texto. Si bien una primera etapa de su estudio con grupos de padres, maestros y alumnos concluyó que en todos los niveles de escolaridad los entrevistados expresaron un discurso positivo acerca de la lectura en general y del libro en particular, la profundización del mismo le permitió analizar esta valoración como una cuestión más formal que real. La ampliación de la población entrevistada en las fases siguientes de su investigación lo condujo a concluir la existencia de un predominio creciente de una ideología pedagógica “moderna” más contraria al manual, por lo limitado de sus contenidos y lo perimido de sus formato. La postura de Verón frente a esto indica que *“esta prédica moderna, junto a la crisis socioeconómica, han privilegiado la forma, provocando una disminución de los contenidos y la confusión entre la conciencia mínima y el conocimiento, dejando al libro en la trampa de ser considerado como individualista, cerrado, pasivo y símbolo de certidumbres pasadas de moda”*. Por eso, declara la necesidad de una política para la reconstrucción de la cultura del libro en el marco de la institución escolar (Verón, 1999 en Fernández Reiris, 2005).

A estas dos investigaciones se suma la de Fernández Reiris (2005), que analiza los libros de texto mediante un estudio de casos en Argentina y España para cuatro séptimos grados (dos en cada país). Si bien su indagación es bastante más extensa y completa<sup>36</sup>, lo que aquí

---

<sup>36</sup> Su interés se centra en “explorar la autoridad del libro de texto en el currículo en acción, indagando sobre las significaciones y prácticas de los profesores y estudiantes, con el objeto de ahondar en los obstáculos inter e intra subjetivos que dificultan la apertura del profesor hacia otros medios”. Según Fernández Reiris, no abundan los análisis que integren estos aspectos ya que en torno de los libros de texto, se conoce bastante acerca de sus debilidades (ideológicas, epistemológicas, sociopolíticas, culturales y pedagógicas) y respecto del dominio que la lógica comercial ejerce en su elaboración pero “falta una mayor indagación sobre las fortalezas que le permiten

mencionaremos son las principales conclusiones respecto de las percepciones de los docentes, padres y alumnos. Los relatos de vida de seis docentes ponen de manifiesto que, dada su familiaridad con los libros de texto a partir de su propia biografía, su socialización profesional y en el aula, los libros de texto constituyen una de las plataformas que secundan la conformación de sus hábitos laborales y sus esquemas teóricos y prácticos. De ahí, las escasas posibilidades para que se produzca un extrañamiento en el nivel individual del docente con respecto a su uso. En el análisis de las percepciones de los alumnos respecto a los libros de texto, se destaca una visión pragmática que lo rescata como utilitario para aprender muchas cosas o para buscar información. Un 70% de los alumnos lo ven con agrado o con agrado con condicionantes. Por parte de los padres, también se destaca una disposición y aprobación de los libros de texto, aunque entre las propuestas alternativas se señala la diversificación de materiales curriculares en calidad y cantidad. Esto refuerza la valoración idealizada de los padres señalada por Carbone y, parcialmente, lo apuntado por Verón (1999), ya que aunque los padres no escapan a un parcial rechazo al libro de texto, tienden a defenderlo más que alumnos y maestros.

Las posibles explicaciones del consenso que existe entre los distintos actores sobre el libro de texto, analizadas Fernández Reiriz son tres y se encuentran interrelacionadas. A nivel individual, el libro de texto permite una economía del tiempo y esfuerzo en la clase y en la casa (independiza al estudiante del maestro, Bernstein, 1993). En segundo lugar, a nivel interpersonal o institucional aportan un código de seguridad que marca con claridad a estudiantes y a padres los alcances de lo que se espera de ellos. Por último, a nivel sociocultural y político, la aceptación mayoritaria arraiga en un discurso escolar acerca de lo pensable y lo impensable, lo posible y lo imposible, y de la interiorización de voces y mandatos de los padres y maestros, quienes directa o indirectamente, les transmiten la herencia del respeto por la educación formal y sus símbolos, uno de los cuales es el libro de texto (Fernández Reiris, 2005).

## **2.C OTRAS INVESTIGACIONES SOBRE DISPONIBILIDAD Y USOS DE LIBROS EN ESCUELAS Y HOGARES, HÁBITOS DE LECTURA Y VINCULACIÓN AL RENDIMIENTO ESCOLAR Y AL NIVEL SOCIOECONÓMICO.**

Existen tres estudios que pueden aportar un marco para contextualizar la situación del acceso y uso del libro de texto. Dos de ellos (Estudio sobre Hábitos de Lectura, 1999 y Encuesta Nacional de Lectura y uso del libro, 2001) aportan información acerca de los hábitos de lectura y el uso del libro en general en la Argentina, y el lugar del libro de texto en este contexto. A su vez, es posible encuadrar la situación argentina en el contexto internacional en cuanto a la disponibilidad de libros en las escuelas y los hogares y su relación con el rendimiento escolar, según nivel socioeconómico, por medio de la presentación de las principales conclusiones de PIRLS 2001.

El ya mencionado estudio sobre *“Hábitos de lectura y el mercado del libro”*, realizado por la Cámara Argentina del Libro, la Cámara Argentina de Papelerías, Librerías y Afines y

---

*mantener el protagonismo o un rol primordial en la enseñanza, y por ende, también se requiere describir las formas que adopta el mismo en el fragor de las aulas : además de preguntarse ¿por qué esto es así? , habría que preguntarse ¿podría ser de otra manera? ”.*

la Dirección de Bibliotecas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1999, es una investigación de corte sociológico, cuantitativo y cualitativo<sup>37</sup>. Una primera distinción del análisis cualitativo establece que la lectura por placer compite en desventaja con el trabajo y que la práctica de la lectura por obligación está vinculada a éste y al estudio. En el recuerdo de los entrevistados, el colegio secundario es el lugar por excelencia de la lectura impuesta y, en este espacio, encuadrarían los libros de texto. Pero, más allá de esta percepción, resulta destacable la importancia del libro de texto como el género más frecuentado por los lectores (55%), después de las novelas y cuentos (69%).

El análisis cuantitativo permitió construir una tipología de lectores, en base a la combinación del interés y el hábito de lectura de los encuestados: "lectores interesados" (conformado por el 23% de la población, que tiene mucho o bastante interés por la lectura, le gusta leer y lee habitualmente), "lectores esporádicos interesados" (constituido por el 29% de la población, interesada por la lectura pero que, por diversas razones, no lee o lee muy poco) y "no lectores desinteresados", que reúne a casi la mitad de la población y está conformado por personas que prefieren realizar otras actividades, antes que leer un libro. Entre los "no lectores", ocho de cada diez personas se domicilian en el conurbano, son varones mayores de cuarenta años y pertenecen al nivel socioeconómico bajo. Por otra parte, el estudio afirmó que más del 50% de la población consultada no leyó ningún libro durante el último año. Según concluye este estudio, la incorporación del hábito de la lectura se relaciona con experiencias tempranas, familiares pero también escolares, y pareciera que es allí donde debe fomentarse la adquisición del hábito<sup>38</sup>.

Dos años después de esta investigación, el Ministerio de Educación nacional realizó una *Encuesta nacional de lectura y uso del libro (2001)*, dirigida a la población de 18 años o más, residente en centros urbanos de más de 30 mil habitantes<sup>39</sup>. La encuesta confirma el hallazgo de la investigación de la CAL y otros, verificando una clara correlación entre lectura y nivel socio económico: 7 de cada 10 personas que no leen pertenecen al nivel bajo, y entre los que leen "de vez en cuando", 6 de cada 10 pertenecen a dicho estrato. Por otra parte, en el nivel socio económico más alto, el 70% de la población declara leer todos los días, mientras en el nivel más bajo lo hace sólo el 34%.

Con respecto a la posesión de libros en el hogar, la mitad de la población declara tener menos de 50 libros y sólo un 10% de la población posee más de 300. A su vez, el estudio verifica que la formación de una biblioteca en el hogar está condicionada por el nivel socio económico<sup>40</sup>. La compra de libros aparece como un fenómeno aún más restringido que la lectura, ya que sólo el 7% del total de los entrevistados es comprador intensivo de libros (más de 10 libros el último año), frente al 60% de los entrevistados que no compró ninguno, y la

---

<sup>37</sup> La fase cualitativa se basó en la realización de 6 focus groups integrados por personas lectoras y no lectoras entre 18 y 55 años residentes en el área metropolitana y el estudio cuantitativo consistió en una encuesta de opinión realizada en Capital Federal y los partidos del gran Buenos Aires a personas de entre 16 y 80 años.

<sup>38</sup> Para ampliar la temática de la importancia de la socialización familiar y escolar de los niños para su acceso a la cultura escrita y la diversidad de situaciones que se presentan según la heterogeneidad de las culturas escritas familiares se puede consultar la obra de Bernard Lahire, 2004.

<sup>39</sup> Se relevaron 2400 casos por medio de entrevistas personales en hogares, entre el 26 de febrero y el 13 de marzo del 2001.

<sup>40</sup> Casi la mitad de los hogares de mayores recursos poseen más de 200 libros, mientras que esta condición la cumplen sólo en 5% de los hogares de nivel socioeconómico bajo.

relación entre compra de libros y nivel socioeconómico es crucial: mientras que en el nivel alto el 51% compró 5 o más libros durante el último año, en el bajo lo hizo sólo el 7%. En este sector, casi 8 de cada 10 individuos no compró ninguno. Asimismo, casi 8 de cada 10 entrevistados que afirmó no leer libros por la imposibilidad de comprarlos pertenecen al nivel bajo. Por otra parte, el 42% de los no lectores sugiere que la mejor forma de favorecer la lectura sería rebajar el precio de los libros, en segundo lugar, el impulso de políticas públicas de fomento de la lectura y, en tercero, la promoción de bibliotecas públicas.

Entre las causas explicativas de los diferentes hábitos de lectura, el estudio señala que el interés de los padres y de la familia favorece el hábito y la frecuencia de lectura<sup>41</sup>. No obstante, en sintonía con los hallazgos de la investigación de CAL y otro, se afirma que una considerable proporción de lectores sistemáticos y habituales desarrollan el hábito más allá de la influencia familiar. Como hipótesis, se plantea que el hábito de lectura (cuando la influencia familiar es escasa o nula) puede desarrollarse por la influencia de maestros, profesores, amigos, familiares no cercanos, y de instituciones como la escuela, el club, la iglesia y los sindicatos, contribuyendo a suplir las carencias del ámbito familiar.

Al igual que en la anterior investigación mencionada, ante la pregunta acerca de los tipos de género más leídos, el libro de texto aparece como la respuesta más frecuente, junto con las novelas y cuentos, aunque en este caso los libros de texto están en el primer lugar.

En el marco de la comparación internacional, se destaca el *estudio PIRLS (2001)*, que mide la capacidad lectora de los alumnos de 4to grado en relación a la disponibilidad de libros<sup>42</sup>. El análisis de los resultados de PIRLS se basan y corroboran otros estudios internacionales que vinculan los recursos literarios de las familias y los resultados en las evaluaciones de lectura<sup>43</sup>. Concretamente, en cuanto a la pregunta sobre cantidad de libros en el hogar (sin contar revistas, diarios o libros para niños), Argentina se encuentra entre los países más desaventajados ya que en más del 40% de los casos, tanto padres como alumnos, responde que en el hogar sólo hay entre 0 y 10 libros. En Francia, este porcentaje disminuye al 8% según la respuesta de los estudiantes y, en EEUU, al 9%. Asimismo, Argentina es, después de Colombia, el país con menor porcentaje de estudiantes que cuentan con más de 200 libros en su hogar. Por otra parte, para el promedio de los países, y en la mayoría de los países

---

<sup>41</sup> El 65% de los lectores sistemáticos (aquellos que leen todos los días) reconoce que sus padres están interesados en la lectura. Asimismo, 7 de cada 10 no lectores reconoce que sus padres tienen poco o ningún interés en la lectura.

<sup>42</sup> La Argentina participó del mismo junto a otros 34 países, y quedó ubicada en el puesto 31° (quedando sólo por encima de Irán, Kuwait Marruecos y Belice) con 420 puntos (80 puntos por debajo del promedio internacional). En la Argentina participaron 150 escuelas públicas y privadas (seis por cada jurisdicción), y un total de 3300 alumnos de 4to grado.

<sup>43</sup> Estudios de la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) demuestran que los estudiantes que provienen de hogares con "extensos recursos literarios" alcanzan resultados más altos en las evaluaciones de lectura y otras materias que aquellos alumnos provenientes de hogares más desaventajados. Por ejemplo, el estudio de 1991 realizado por la IEA en 32 países encontró una clara relación entre el número de libros en el hogar y los logros en las pruebas de lectura alcanzados por los alumnos. Asimismo, un estudio de TIMSS de 1999 verificó que los alumnos de 8vo grado provenientes de hogares con mayor cantidad de libros, mayor número de recursos para el estudio, o con padres que tienen estudios universitarios, también alcanzan mejores resultados en matemáticas y ciencias.

individualmente, se observa que a mayor cantidad de libros en el hogar, mejor desempeño en las pruebas de lectura.

Con respecto a la cantidad de libros para niños (sin contar revistas para niños o libros de texto), la situación de Argentina es aún peor, dado que el 64% de los padres respondió que en sus hogares sólo hay entre 0 y 10 libros para niños. En este punto, la situación de Argentina es sólo mejor a la de Colombia e igual a la de Irán. En el caso de Francia, este porcentaje desciende al 7% (para EEUU no hay datos). Una vez más, el desempeño en las pruebas de lectura está altamente relacionado con la cantidad de libros para niños que hay en el hogar. Por otro lado, en Argentina, la distancia de puntaje en las evaluaciones entre quienes tienen de 0 a 10 libros para niños en el hogar y quienes tienen entre 51 y 100 (sólo 4% de los estudiantes), supera los 100 puntos.

Otra de las preguntas se refiere a la posesión o no de libros propios por parte de los alumnos (sin contar los libros de texto). En el caso de Argentina, la respuesta fue positiva en el 74% de los casos, ubicándose entre los siete países con porcentaje más bajo. Francia obtuvo un 89% de respuestas positivas, y EEUU un 92%. Para todos los países, la respuesta positiva coincidió con un mejor desempeño en las pruebas de lectura, que en la Argentina equivalió a una diferencia de 35 puntos con aquellos estudiantes que declararon no poseer libros de su propiedad. Esta diferencia es la más amplia si se la compara con aquella verificada entre quienes poseen y no poseen otro tipo de recursos (escritorio para estudiar, acceso cotidiano a los diarios y computadora). Este resultado estaría marcando que el libro es el recurso educativo más importante entre los contemplados por PIRLS.

PIRLS también desarrolló un "*Índice de disponibilidad de recursos escolares*", basado en las respuestas dadas por los establecimientos a la pregunta sobre cómo la capacidad de instrucción de la escuela es afectada por la falta o inadecuación de una serie de indicadores, entre los que se tuvo en cuenta a los libros de texto aunque no aisladamente -planta docente, calificación docente para enseñanza de la lectura, material de instrucción (ej.: libros de texto), insumos (ej.: papel, lápices), infraestructura, equipamiento para estudiantes discapacitados, computadoras, libros de la biblioteca, recursos audiovisuales-. Para todos los casos, los estudiantes cuyas escuelas se encuentran en el nivel alto del índice (esto es, no presentan falta o inadecuación de recursos) generalmente obtiene mejores resultados en las pruebas de lectura que aquellos cuyas escuelas se ubican en el nivel bajo del índice (esto es, que se ven afectadas por importantes limitaciones de recursos). Argentina tiene el 36% de las escuelas en el nivel alto, el 49% en el nivel medio, y el 16% en el nivel bajo. Mientras tanto, EEUU y Francia tienen, respectivamente, el 77 y 72% de las escuelas en el nivel alto del índice y sólo el 1% de las mismas en el nivel bajo en ambos casos.

El recorrido analítico de los distintos estudios cuantitativos y cualitativos permite afirmar que existe una **baja cantidad de libros de texto por alumno en Argentina**, fundamentalmente en comparación con otros casos internacionales. A su vez, el **acceso al libro de texto es poco equitativo en términos de las diferencias que se presentan en las escuelas de distinto nivel socio económico, pese a la colaboración de las políticas estatales para mitigar esta situación**. Asimismo, se observan **diferencias entre los distintos niveles del sistema e incluso al interior de la EGB**, donde el primer ciclo se encuentra en una situación más favorable en cuanto al acceso que el segundo. Las **diferencias también se presentan entre las escuelas públicas y las privadas**, siendo estas últimas más las favorecidas en términos de acceso.



Por otra parte, también se pone en evidencia la importancia de la disponibilidad de recursos literarios en general en el hogar y de materiales pedagógicos en la escuela para el rendimiento escolar. Asimismo, se destaca la correlación existente entre el nivel socio económico de la población y el acceso diferenciado a recursos literarios y hábitos de lectura. Por último, resta señalar la significativa importancia del **libro de texto como género literario más leído en la población adulta**. Estos datos contextuales permiten tomar dimensión de la importancia que reviste el acceso al libro de texto y las políticas estatales que apuntan a atenuar las diferencias entre las escuelas. El próximo capítulo se concentrará en el rol del Estado y sus políticas en relación al libro de texto, fundamentalmente sobre los programas estatales de selección, compra y distribución.

### 3- POLÍTICAS ESTATALES DE REGULACIÓN Y DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO

En el presente apartado se trabajarán los antecedentes históricos respecto de las políticas vinculadas a los libros de texto en Argentina, para luego analizar los dos planes más importantes de dotación de textos a las escuelas: el Plan Social y las compras 2004-2005. Para cada caso se dará cuenta de las cantidades de libros de texto distribuidos, el volumen de inversión y cobertura, los procesos de selección, compra y distribución, y los actores participantes. En el tercer sub apartado se pondrá especial atención al rol de las provincias en el programa actual y se profundizará en su categorización. Continuando con las mismas líneas de análisis de los dos programas nacionales, se finalizará este capítulo con el desarrollo de tres casos latinoamericanos con amplia trayectoria en la distribución de libros de texto.

#### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En Argentina, las políticas estatales relacionadas con los libros de texto pueden analizarse según la periodización realizada por Narodowski y Manolakis (2001). Las tres grandes etapas señaladas por los autores son: (1) entre la sanción de la Ley 1.420 de Educación Común (1884) y 1939, (2) desde 1939 hasta 1983 y (3) de allí en adelante.

La primera de ellas se inicia con la Ley 1420 y la pretensión estatal de regular lo que debía ocurrir al interior de las escuelas. Tal es así que se conforma el Consejo Nacional de Educación con el objetivo de lograr un efecto homogeneizador. La mencionada Ley hace expresa referencia a ellos al estipular que el Consejo Nacional de Educación debía *“prescribir y adoptar los libros de texto más adecuados para las escuelas públicas, favoreciendo su edición y mejora por medio de concursos u otros estímulos y asegurando su adopción uniforme y permanente a precios módicos por un término no menor de dos años”*. Para dar cumplimiento a esta prescripción, el Consejo creó una Comisión Didáctica, conformadas por educadores que examinaran los libros presentados a concurso según sus propios criterios, que cambiaban según la conformación de la comisión. Ella aprobaba o desaprobaba los textos presentados a tal fin por las editoriales o autores particulares.

Una segunda etapa se abre hacia 1939, cuando el Consejo comenzó a prestar especial atención a los contenidos de los libros para reforzar la construcción de la identidad nacional. Durante este período comienza a darse un proceso de estatalización, que se manifiesta en las políticas de regulación de los libros de texto por medio de una estipulación más estricta de los criterios de selección y aprobación de los libros que debían circular en las escuelas, restringiendo el poder que antes tenían los docentes de la Comisión Didáctica.

Así, aparecen una serie de mecanismos de regulación estatal sobre los textos escolares: inclusión de una cartilla patriótica en todos los textos, regulaciones didáctico- pedagógicas (tipos de lecturas, reglas del idioma, temas argentinos, etc.), elección del mismo libro para los grados paralelos de la misma escuela, método de enseñanza, guías metodológicas y cadena de vigilancia jerárquica. Este último implicaba que los docentes carecían de autonomía para

realizar la selección de los textos escolares de acuerdo con su propio criterio ya que debían seleccionar los libros a partir de los listados de textos aprobados por el Consejo Nacional de Educación publicados en el Boletín Oficial y con acuerdo del docente del grado paralelo y del directivo de la escuela. El director debía elevar una nota informativa del resultado de la elección en su escuela al inspector, que a su vez la elevaba a los organismos superiores hasta llegar al Consejo. Una vez recibidos los resultados de todo el sistema, el Consejo notificaba la aprobación o desaprobación de los textos seleccionados. El mecanismo de control efectivo se plasmaba en un registro de aprobación en la contratapa de los libros. Estos mecanismos perdurarían, a grandes rasgos, hasta 1983.

A pesar de estas regulaciones, y de los distintos intentos ensayados, el Estado no estableció textos únicos para la educación argentina. Una excepción fue la oficialización del texto “La razón de mi vida”, de Eva Perón, para todos los niveles de enseñanza. La ley 14.126 que lo adoptó en 1952, estableció que se debía trabajar su contenido total o parcialmente de primero a cuarto grado y utilizado como material de lectura para los ciclos superiores.

Una etapa que merece ser señalada dentro de este mismo período es la de la última dictadura militar (1976-1983), en la que las regulaciones sobre los textos fueron adquiriendo mayor rigurosidad y aparecieron “listas negras” que censuraban la circulación de textos en los espacios educativos. A su vez, en esta etapa el gobierno militar decretó la no obligatoriedad del uso del manual en las escuelas, lo que pretendía desincentivar su uso así como también el de otros materiales escritos.

El período que se abre con el retorno a la democracia en 1983 presenta un quiebre con los anteriores en virtud de la desregulación de los procesos de aprobación de los libros de texto, considerados como parte de las formas autoritarias que atentaban contra la libertad de los maestros. El Estado, fundamentalmente ya en los ‘90, se erige como un actor más en el mercado desregulado: compra textos en grandes cantidades para suministrarlos a las escuelas pobres. Esto, sumado al libre juego de la compra privada, habilita cierta diversificación del mercado de acuerdo al perfil de los distintos sectores.

En suma, es posible estudiar cómo las políticas estatales pasaron de centrarse en la regulación de la selección y aprobación de textos a la intervención directa por medio la compra y distribución de libros de textos para las escuelas. Esta última etapa se amplía y profundiza en el apartado siguiente, donde se aborda en detalle la etapa del Plan Social Educativo, primera política de distribución de libros de texto a los alumnos de dimensiones nacionales.

### **3.2 LA DÉCADA DEL NOVENTA: EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO**

Plan Social Educativo (PSE) fue la denominación recibida por el conjunto de políticas focalizadas implementadas desde el Ministerio de Educación nacional entre 1993 y 1999, bajo la presidencia de Carlos Menem. Su propósito fundamental consistió en la compensación de las desiguales condiciones para el aprendizaje de quienes provienen de los sectores

socioeconómicos más desaventajados. Según Irene Kit, coordinadora del PSE, *“constituyó la primera política destinada a atender a las escuelas en situación de pobreza en su totalidad”*.<sup>44</sup>

La Dirección Nacional de Programas Compensatorios del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación fue el organismo responsable del PSE, que se implementó a través de un modelo de gestión descentralizado. El nivel nacional estaba a cargo de la financiación y establecimiento de la normativa de implementación; el nivel provincial seleccionaba las escuelas, las asesoraba, producía la información necesaria y controlaba la administración de los recursos; y las instituciones educativas administraban los recursos materiales y financieros<sup>45</sup> que recibían en forma directa y elaboraban sus proyectos conforme las pautas dadas por la Coordinación Nacional.

El PSE se implementó a través de tres programas: el Programa 1 “Mejor educación para todos”<sup>46</sup>, el Programa 2 “Mejoramiento de la infraestructura escolar” y el Programa Nacional de Becas de retención Escolar (a partir de 1997). Cada uno de estos programas estuvo, a su vez, compuesto por una serie de proyectos específicos.

### ***Distribución de libros, inversión y población beneficiaria***

La provisión de libros (de texto y otros) se hizo fundamentalmente a través del Proyecto 1 “Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial y de EGB 1 y 2” y el Proyecto 3 “Mejoramiento de la calidad de la educación secundaria”. Si bien hasta 1995 sólo se compraron libros de texto, a partir del año siguiente la compra se extendió a libros de literatura, enciclopedias, diccionarios, atlas y otros, para las bibliotecas de aula e institucionales. Según Irene Kit, la decisión de hacer hincapié en la entrega de materiales bibliográficos variados tuvo que ver con la intención explícita de no sobrevaluar el rol del libro de texto en el proceso pedagógico: *“Si bien se consideró al libro de texto como una herramienta importante, también se partió de la postura de que puede convertirse en un factor limitante y empobrecedor de la propuesta pedagógica si no se intercala y complementa con otros materiales”*<sup>47</sup>.

El Proyecto 1, que se inició en el año 1993 atendiendo a 1.000 escuelas y 400.000 alumnos, fue el primero en implementarse en el marco del Programa “Mejor Educación para Todos”. Luego, en el año 1997 se produjo una redefinición del proyecto y, a partir de ese momento, se hizo extensivo al nivel inicial y pasó a denominarse “Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial, 1° y 2° ciclo de EGB”. Según el manual operativo

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada a Irene Kit, coordinadora de PSE, en Julio de 2005.

<sup>45</sup> Los aportes financieros se transferían a una cuenta bancaria exclusiva de cada institución que sólo podía ser operada por el director del establecimiento junto con un miembro de la comunidad.

<sup>46</sup> El Programa 1 “Mejor educación para todos” llevó adelante 2 grandes líneas de acción: provisión de recursos financieros y materiales para el proceso de enseñanza-aprendizaje, por un lado, y capacitación y propuestas técnicas de trabajo institucional, pedagógico y didáctico, por el otro. Este programa se implementó a través de 8 proyectos, que se diferenciaban entre sí según las características específicas de la población destinataria (adultos, indígenas, discapacitados, medio rural) y el nivel de educación atendido (Inicial, EGB, Polimodal).

<sup>47</sup> Entrevista realizada a Irene Kit, coordinadora de PSE, en Julio de 2005.

del Proyecto 1, los libros de texto debían otorgarse en propiedad a los alumnos de 1° año de EGB y en calidad de préstamo anual para los alumnos de 2° a 7° año de EGB.

En el año que la escuela comenzaba a ser beneficiaria del PSE, se le entregaban libros para el 100% de la matrícula de todos los grados<sup>48</sup>. A partir del segundo año, los libros para primer grado entregados en propiedad continuaban reponiéndose para la matrícula completa. En cambio, para el resto de los grados (2do a 7mo), se hacía una reposición periódica del 20% del parque bibliográfico, de manera que la escuela contara todos los años con una cantidad suficiente de libros para continuar otorgando a los alumnos en calidad de préstamo anual. El objetivo de esta modalidad de entrega era que los alumnos atendidos contaran con un libro de texto para su uso personal durante todo el año lectivo, de manera que, además de contribuir al trabajo pedagógico en el aula, los libros pudieran ser llevados a los hogares para la realización de las tareas. El préstamo anual del libro a cada alumno debía quedar registrado en una “Ficha de Préstamo”. A fin de año, una vez que los alumnos de 2° a 7° año devolvieran los libros, la escuela debía realizar un balance final de la cantidad de ejemplares que habían quedado disponibles y en buenas condiciones para ser nuevamente utilizados al año siguiente.

Junto a los libros de texto, se entregaban otros materiales bibliográficos para formar y/o enriquecer las bibliotecas escolares (de aula o institucionales). En el año de ingreso de la escuela al PSE se entregaban libros de literatura infantil y juvenil (especialmente regional y latinoamericana), diccionarios enciclopédicos y de bolsillo, atlas universal y de la Argentina. En el segundo año, se enviaban libros de consulta y enciclopedias y, en años subsiguientes, se enviaba una ampliación temática en ciencias sociales y tecnología.

En el nivel medio, el Proyecto 3 fue el encargado de distribuir libros a las escuelas. Este se inició en 1994, pero adquirió su perfil definitivo recién en 1997, al articular con el programa de Becas de Retención Escolar. A partir de ese momento, las escuelas de educación media debían, para ser incluidas dentro del proyecto, identificar prioridades pedagógicas y elaborar un Proyecto Institucional de Retención Escolar tendiente a la implementación de estrategias para mitigar el problema de la deserción. En el marco de Proyecto 3, se proveían textos escolares de distintas disciplinas y otra bibliografía variada para la conformación de la biblioteca de aula en EGB 3 y la ampliación de las bibliotecas institucionales en Polimodal, procurando que la cantidad de libros enviados equivaliera, aproximadamente, al 50% de la matrícula del aula. En el caso de Polimodal, los libros de texto distribuidos cada año correspondían a determinadas áreas /materias del tronco común (que iban rotando año a año). Paralelamente, se enviaban a las escuelas recursos en efectivo para la compra descentralizada de los libros correspondientes a las materias específicas de las distintas modalidades del Polimodal.

El PSE se llevó adelante exclusivamente con aportes del Tesoro Nacional aprobados en el presupuesto anual. Según datos oficiales, entre 1993 y 1999, se compraron y distribuyeron 15.983.000 libros con una inversión de \$127.740.608 que, en 1999, llegaron al

---

<sup>48</sup> La cobertura fue total hasta 1997, año en que se llevó a cabo una refocalización del PSE. Para más detalles ver el apartado correspondiente a la “Inversión y población beneficiaria”.

máximo de 18.530 escuelas. Del total de libros distribuidos, un 50% (7.991.500) eran libros de texto<sup>49</sup>.

**Cuadro 5: Inversión, libros provistos, alumnos y escuelas beneficiarias del Programa 1: “Mejor Educación para todos” (1993-1999)**

Años	Inversión en libros	Cantidad de libros	Alumnos beneficiados	Escuelas beneficiadas
1993	\$ 5.058.000	1.000.000	412.539	1000
1994	\$17.217.000	2.000.000	1.051.235	4277
1995	\$16.362.854	2.500.000	2.167.331	10.119
1996	\$16.048.661	2.432.000	2.684.523	14.174
1997	\$26.011.189	3.373.000	3.303.212	16.530
1998	\$26.556.204	2.002.000	3.625.894	17.763
1999	\$20.486.700	2.676.000	-	18.530
<b>Total 1993-1999</b>	<b>\$127.740.608</b>	<b>15.983.000</b>	-	-

Fuente: elaboración propia en base a SIEMPRO (1999).

En las provincias recayó la responsabilidad de seleccionar las escuelas a ser incorporadas en cada uno de los proyectos citados. Para el primer año de ejecución cada jurisdicción postuló 40 escuelas que atendieran a población carenciada y, en los años sucesivos, se fueron incorporando nuevas escuelas a pedido de las jurisdicciones, de acuerdo con criterios fijados por la Coordinación Nacional<sup>50</sup>.

En cuanto a la magnitud de la población beneficiaria del Programa 1, se observa un aumento progresivo a lo largo de la década, con mayores incrementos durante los primeros años del PSE. Según datos del Ministerio de Cultura y Educación, casi la mitad de las escuelas del país (48%) participaron del Programa 1 entre sus inicios y 1999. Por su parte, el

<sup>49</sup> Calculados sobre la base de la proporción estimada por Irene Kit, coordinadora del Plan Social Educativo.

<sup>50</sup> El Proyecto 1 atravesó dos procesos profundos de refocalización, uno a fines de 1997 y el otro en 1998. La refocalización realizada durante el año 1997 permitió afinar los criterios para que cada jurisdicción realizara una nueva selección de las escuelas. Paralelamente, se estableció un tipo de cobertura diferente (100%, 80% ó 50%) para cada escuela según sus necesidades. Así, la cantidad de libros enviada comenzó a determinarse no sólo en función de la matrícula escolar sino también de la cobertura (total o parcial) definida. Un segundo proceso de refocalización tuvo lugar en 1998, mediante la agrupación de las escuelas beneficiarias en 5 categorías definidas según prioridades de atención, para cada una de las cuales se diseñaron líneas de acción diferenciadas. Asimismo, se determinaron ciertos requisitos que las escuelas debían comenzar a cumplir como condición para continuar recibiendo los aportes materiales, financieros y técnicos provistos desde el PSE. Para ello debían presentar: un acta de compromiso que manifestara la necesidad de continuar participando de las líneas de acción del PSE, una propuesta de trabajo a partir de sus prioridades pedagógicas para la lectura, escritura y nociones básicas de matemática y, por último, una propuesta que permitiera mejorar los niveles de retención de sus alumnos.

35% de la matrícula total del país fue beneficiaria de sus prestaciones. La cobertura de alumnos que asisten a establecimientos públicos y recibieron estas prestaciones fue mayor en las regiones del Noroeste (85%) y del Noreste (77%), que constituyen a su vez las regiones del país donde se concentra en mayor medida la población con bajos ingresos. Por su parte, la cobertura fue menor en la región pampeana y el Gran Buenos Aires, donde no alcanzó a la mitad de la lograda en las regiones del norte.

**Cuadro 6: Cobertura del Programa 1 “Mejor educación para todos” en la provisión de textos y útiles escolares según regiones.**

	Pampeana	GBA	Cuyo	NOA	NEA	Patagonia
Cobertura total región	36,3	31,2	51,9	85,2	77,5	46,4

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, SIEMPRO, 1997.

Si bien el PSE no contó con un instrumento de relevamiento estandarizado para identificar a la población beneficiaria, ni con índices de ponderación para la selección de la misma, la evaluación de SIEMPRO (1997) pudo constatar una muy alta focalización en la distribución de libros y útiles: el 83,8% de los beneficiarios correspondía a los dos primeros quintiles de ingresos. Por otro lado, la cobertura de la provisión de textos y útiles fue del 45% del total de alumnos que asisten a las escuelas públicas.

**Cuadro 7: Tasa de focalización de programas de provisión de textos y útiles escolares según quintiles de ingreso per cápita del hogar (en porcentajes)**

	Total	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		1	2	3	4	5
Distribución de los beneficiarios (focalización)	100,0	59,8	24,0	9,5	5,1	1,6

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, SIEMPRO, 1997.

**Cuadro 8: Tasa de cobertura de programas de provisión de textos y útiles escolares según quintiles de ingreso per cápita del hogar (en porcentajes)**

	Total	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		1	2	3	4	5
Beneficiarios respecto del total de niños que asisten a la escuela pública (cobertura)	45,6	55,5	41,2	30,9	29,7	24,6

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, SIEMPRO, 1997.

## *Procesos de selección, compra y distribución*

Los procedimientos de selección, compra y distribución experimentaron diversas modificaciones y ajustes a lo largo de la década pero, invariablemente, el proceso completo se extendía por alrededor de nueve meses: se iniciaba en el mes de noviembre del año anterior a la entrega de los libros a las escuelas, y finalizaba con esta acción a mediados del año siguiente.

Los actores involucrados en el *proceso de selección* eran: la Coordinación Nacional del PSE (a cargo de la organización de todo el proceso y de la decisión definitiva en cuanto a la elección de los títulos), las Coordinaciones Provinciales (responsables de seleccionar una terna de títulos elegibles), y las editoriales -siempre a través de la CAL<sup>51</sup>- a cargo de la presentación de muestras.

Entre 1993 y 1995 (cuando la compra se limitaba a libros texto y manuales), la Coordinación Nacional se encargaba de contactar a la CAL, y ésta de informar a las editoriales que el proceso de selección estaba en marcha, con el propósito de que cada una llevara sus muestras a las provincias, poniendo en juego su estructura de comercialización. Luego, las Coordinaciones Provinciales seleccionaban una terna de títulos para cada grado/año de EGB 1 y 2, que enviaban a la Coordinación Nacional. Si de este proceso resultaba algún tipo de práctica monopólica o concentración editorial, la Coordinación Nacional desestimaba el primer título de la terna y elegía alguno de los dos restantes. Según Irene Kit, *“el criterio era atender la participación de las editoriales grandes en el mercado vigente, pero además, sobre-asignar un cupo a las editoriales nacionales. Estimativamente, un 50% de la compra se hacía a las editoriales grandes con una participación muy verificada y estandarizada en el mercado, y el restante 50% se trataba de sobre-asignar a editoriales nacionales”*<sup>52</sup>.

Desde 1995, además de libros de texto comenzaron a comprarse libros para las bibliotecas, que para dicho año fueron seleccionados directamente por la Coordinación Nacional. Recién a partir de 1996 se instituyó un proceso de selección definitivo, que se mantuvo constante durante el resto de la década para la compra de la totalidad de los libros. A partir de ese mismo año, el Ministerio de Educación nacional instauró la práctica de realizar una “feria de libros” con muestras que se solicitaban a las editoriales a través de la CAL, y a la cual concurrían representantes de los equipos provinciales a fin tomar contacto con el material disponible antes de iniciar la etapa de selección, que continuó realizándose a través de ternas elegidas por cada una de las jurisdicciones.

Si bien las ternas siempre eran elegidas por las coordinaciones provinciales, desde la Coordinación Nacional se sugería que la elección estuviera informada y avalada por las Direcciones de Currículum de cada provincia, y específicamente se solicitaba que los

---

<sup>51</sup> La Cámara Argentina del Libro, que nucleaba a las empresas del sector, fue siempre el canal de comunicación con las editoriales. La Coordinación Nacional se comunicaba con la Cámara, y esta con los asociados y no asociados. En palabras de Irene Kit, *“ la regulación de la comunicación a las editoriales asociadas y no asociadas era una responsabilidad de la Cámara. La Cámara no se metía en problemas y le avisaba a todo el mundo. En la Dirección de Programas Compensatorios tenían consignas muy claras en cuanto a la comunicación pública de los hechos, e instrucciones de ser muy cortantes, nunca recibir una editorial a solas, eran una serie de instrucciones prácticas de cuidado, porque era mucha plata la que se estaba manejando”* (Entrevista realizada en Julio de 2005).

<sup>52</sup> Entrevista realizada a Irene Kit, coordinadora de PSE, en Julio de 2005.



contenidos de los títulos designados tuvieran relación con los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y los diseños curriculares provinciales. Si bien los CBC se aprobaron en octubre de 1994, y los libros modificados fueron editados recién a partir de 1996 para EGB 1 y 2, la renovación del parque bibliográfico fue notable desde 1997-1998 y, de allí en más, las recomendaciones de la Coordinación Nacional estuvieron dirigidas a que las provincias ciñeran sus elecciones a esos nuevos títulos.

Una vez que la Coordinación Nacional recibía las ternas, se iniciaba el *proceso de compra*. Conjuntamente con el área de sistemas, y a partir de una base de datos que centralizaba toda la información de cada una de las escuelas incluidas en los proyectos (incluyendo los datos de la matrícula y el registro de la historia de cada escuela dentro del PSE para saber qué material le tocaba recibir cada año), la Coordinación Nacional procedía a desarrollar las órdenes de compra, integrando la información de la cantidad de libros necesaria por escuela con las propuestas de títulos enviadas por las jurisdicciones.

Así, la solicitud de compra se hacía en base a la generación de un remito provisorio, que incluía la cantidad total de los libros a ser solicitados, en función del acumulado de la información escuela por escuela. Por otra parte, se emitía un remito nominal para cada escuela que incluía el detalle de los materiales que se iban a recibir. Finalmente, se llamaba a la CAL para informar la entrega pública de los pedidos de compra a cada editorial. Los libros se adquirían mediante compra directa y al 50% del precio de mercado<sup>53</sup>.

En cuanto al proceso de *distribución* de los libros del PSE, dadas las dimensiones de la compra, se realizaban dos entregas de libros por año: los libros de texto a principios del ciclo lectivo y luego los libros para las bibliotecas en junio/julio. Con respecto a la organización de la logística, la Coordinación Nacional era la encargada de concertar la tercerización de la consolidación y distribución de los libros a las escuelas, que a lo largo de la década se resolvió de formas diversas.

Hasta 1995, las jurisdicciones estuvieron a cargo de la organización y financiamiento del transporte de los materiales desde Buenos Aires hasta las provincias. Cuando los libros llegaban a la capital provincial (o a la sede que se designara), un equipo de la Coordinación Nacional viajaba para organizar la entrega a las escuelas: desarmar las cajas, armar las pilas para cada escuela, y llevar a cabo la actividad que acompañaba la entrega<sup>54</sup>.

Luego, hacia fines de 1995 se llevó a cabo una licitación para la consolidación, *picking* y distribución<sup>55</sup>. La mejor propuesta recibida equivalía al 10% del valor de los libros y, debido a esto, se dio de baja por precio inconveniente (a pesar de que surgieron serios problemas por estar involucradas las grandes empresas de correo privado de Argentina). Entonces, a

---

<sup>53</sup> La legislación dio un marco legal a esta práctica recién a comienzos del año 2002 con la sanción de la Ley de Defensa de la Actividad Librera (N° 25.542), que establece un descuento máximo (50%) a las compras de libros por el Estado. Según Irene Kit, durante los años del PSE, la decisión de comprar al 50% del precio de mercado sólo se sostuvo por la voluntad política de los Ministros de Educación nacional en funciones.

<sup>54</sup> Para acompañar la entrega de libros de texto generalmente se realizaba un acto político. En cambio, como las entregas de libros para las bibliotecas tenían menor relevancia en términos de rédito político, eran aprovechadas para la realización de talleres de lectura y jornadas institucionales y pedagógicas con docentes y directivos acerca del uso de los materiales.

<sup>55</sup> El proceso de consolidación, *picking* y distribución incluía la recepción de los materiales, el armado de los envíos, y su distribución a los destinatarios finales.

principio de 1996, la Coordinación Nacional realizó un acuerdo con el ejército para la distribución, mientras que el material destinado a cada escuela era embalado y preparado en Buenos Aires, directamente por el equipo de la coordinación nacional.

Entre 1997 y 1999 se realizaron dos licitaciones<sup>56</sup> para consolidación, *picking*, y distribución, que como novedad incluían la entrega documentada de los materiales escuela por escuela. Pese a ciertas dificultades que surgieron por la existencia de un gran número de escuelas alejadas y difíciles de ubicar, la terciarización se mantuvo vigente hasta la finalización del programa en 1999. Paralelamente, la Coordinación Nacional había implementado un monitoreo de todo el proceso a través de un sistema de seguimiento informático que permitía saber qué bienes y recursos se transferían a cada escuela, qué cantidad de los mismos se había enviado y, finalmente, si la recepción se había hecho efectiva.

### *Acciones complementarias*

La llegada de los libros a las escuelas fue acompañada por una serie de herramientas y acciones. Entre las primeras, destaca la provisión de un manual operativo con instrucciones y recomendaciones técnicas y profesionales que establecían criterios para la utilización de los recursos, la entrega de los libros a los alumnos, el armado de bibliotecas, y especialmente, la consecución de los objetivos que fundamentaban la provisión de dichos materiales.

También se acompañó la entrega con capacitaciones en Matemática y Lengua para los docentes, estando las dos primeras jornadas de perfeccionamiento docente en el área de Lengua dedicadas exclusivamente a promover la interacción de los docentes con los libros<sup>57</sup>. Asimismo, se entregaban un conjunto de fichas didácticas (de Lengua, Naturales y Matemática) con propuestas para ampliar el repertorio de actividades que los docentes desarrollan cotidianamente en el aula.

Otro elemento de acompañamiento fue la revista “*Ida y Vuelta*”, publicación periódica del PSE que reflejaba en sus páginas todo aquello que se recopilaba en los viajes y actividades de seguimiento realizadas por el equipo de la Coordinación Nacional. El objetivo fundamental de la revista era captar experiencias de las escuelas que fueran relevantes para dar a conocer y replicar<sup>58</sup>.

Por otra parte, y con el objetivo de que los libros se repartieran efectivamente a los alumnos, en algunas provincias se implementó la iniciativa de anunciar por radio la llegada de los libros, con un mensaje destinado a que los padres exigieran el reparto efectivo de los libros a los alumnos por parte de las escuelas, e insistieran en su uso.

---

<sup>56</sup> La primera licitación fue ganada por Correo Argentino y la segunda por Villalonga.

<sup>57</sup> En este sentido, la primera actividad desarrollada durante las capacitaciones consistía en juntar todos los libros provistos por el PSE sobre una mesa, con la consigna de que los docentes los hojearan y clasificaran, en función de lograr un primer acercamiento y una familiarización con los mismos.

<sup>58</sup> Llegaron a publicarse ocho números, tres de los cuales estuvieron dedicados exclusivamente al tema de la lectura y el uso del libro en la escuela.

## *Mecanismos de monitoreo, control y evaluación*

El PSE fue monitoreado internamente y evaluado externamente. En el primer caso, se realizaron, entre 1996 y 1999, Operativos Anuales de Seguimiento que estuvieron a cargo del equipo de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios. Durante 15 días al año, todo el equipo de la Dirección viajaba a las provincias para visitar una muestra de escuelas (400 cada año, según Irene Kit) con el objetivo de encuestar a docentes, directivos y alumnos y realizar observaciones en relación a la recepción, gestión y utilización de los diferentes materiales provistos por el PSE. A partir de este relevamiento, se revisaban las instrucciones, recomendaciones y propuestas elaboradas desde la Coordinación Nacional, que fueron cambiando a lo largo de la década.

Por otra parte, en el marco de la evaluación externa, la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias del Ministerio de Educación de la Nación encargó a FUNDARED - Fundación para el Desarrollo y la Promoción de las Redes Sociales - la realización de un proceso de evaluación del PSE. Esta evaluación se inició en febrero de 1998, se realizó sobre 944 escuelas y se concretó en dos fases: una primera fase extensiva, a nivel nacional en 1998; y una segunda fase, que consistió en un estudio de casos, durante 1999. El propósito de esta evaluación fue interrogar la calidad de los programas del PSE, su potencialidad para el acompañamiento a las escuelas, los impactos directos y derivados de su aplicación, los desafíos pendientes y las estrategias de mejora y crecimiento.

Con respecto a la provisión de libros, se evaluó la percepción de los diversos actores de la comunidad educativa ante la llegada de los mismos, la gestión y el uso que de ellos hizo cada institución y su impacto en el proceso pedagógico. Asimismo, se realizó un taller con alumnos de 95 escuelas, con el propósito de observar tres grandes fenómenos: el uso y aprovechamiento de la biblioteca (institucional y del aula), la producción oral y la producción escrita.

Entre los principales hallazgos de la *evaluación de Fundared*, se encuentra el impacto numérico de los libros en las escuelas. En el 46,5% de las escuelas beneficiarias evaluadas, los libros de 1° año de EGB otorgados en propiedad cubrieron el total de la matrícula, mientras que en el 40,2% de los casos la matrícula sólo fue cubierta en forma parcial. A su vez, se verificó que la cobertura (parcial o total) de la matrícula condicionó la gestión del libro a la hora de ponerlo en manos del alumno.

Otro dato interesante es que el 70,6% de las escuelas mencionaron que los **libros de texto son los libros más consultados en la biblioteca institucional**, seguidos por los diccionarios (49,8% de las escuelas), la consulta bibliográfica (en 48,1% de las escuelas), la literatura general (36,2%) y los atlas (29,8%). En cuanto al uso que se hacía de los libros para la biblioteca, se constató que el mismo variaba según aquella se encontrara o no de forma permanente en el aula, incrementándose de forma notable todas las modalidades de su uso en el primer caso.

Considerando las percepciones de los distintos actores, los tres factores más nombrados por directores y docentes como facilitadores del aprendizaje fueron: libros, útiles y material didáctico. En este sentido, muchas escuelas reconocieron en la llegada de una gran variedad de libros el aspecto de mayor impacto positivo para la vida institucional. A su vez, la evaluación indica que la llegada de una diversidad de libros produjo un afianzamiento de

la autoestima de los alumnos beneficiados, gracias a la posibilidad de participar en paridad con aquellos que cuentan con recursos proporcionados por sus familias. También significó una gran ayuda para la economía familiar y generó una actitud de mayor compromiso por parte de los padres hacia el aprendizaje de los hijos<sup>59</sup>.

Entre los problemas y efectos negativos identificados, se destaca el temor a la discontinuidad de la provisión y el prejuicio sobre el supuesto mal uso que los alumnos pobres harían de los libros (maltrato, pérdida). Esto redundó en un extremo cuidado de los libros, que incidió negativamente en el uso de los mismos (no se entregaban en propiedad, dejaban de prestarse o directamente no se usaban)<sup>60</sup>. Otro punto negativo señalado por la evaluación fue la ausencia de consulta a las escuelas en el proceso de selección. Un 34% de los directores y 38% de los docentes entrevistados dijo estar sólo “parcialmente conforme” con los libros recibidos, y el 5 y 6% respectivamente declara no estarlo en absoluto.<sup>61</sup> También se mencionó como punto problemático la llegada tardía de los libros<sup>62</sup>, la inadecuación a la región (“lenguaje porteño”) y al nivel de aprendizaje de los alumnos (“lenguaje muy elevado”), la falta de libros especializados para las distintas modalidades del Polimodal y la insuficiencia en la cantidad entregada<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup>Los siguientes comentarios de dos directores reflejan el fuerte impacto que la llegada de los libros produjo en las familias: “Para ellos fue un agrado, les gustó, porque había papás que estaban muy contentos y decían que era la primera vez que su hijo tenía un libro, porque hay algunos que nunca han manejado un libro. Y otros también estaban contentos porque eran libros nuevos.” (*directora escuela, proyecto 1*). Asimismo, “La entrega de libros por parte del PSE fue importantísimo, pues los padres se integraron más a la escuela y se fomentó más el hábito de lectura hacia los alumnos y a todos los integrantes de la familia” (*directora escuela, proyecto 1*).

<sup>60</sup> En relación a esto, Irene Kit confirma que: “yo he hecho muchas recorridas durante el Plan, y después del Plan, y he visto libros maravillosos envueltos en el nylon original” (*Irene Kit, coordinadora de PSE, Julio de 2005*).

<sup>61</sup> Según Irene Kit, “la falta de convicción y la ajenidad que genera en un docente trabajar con un libro que no elige, redundó en la sub-utilización de los libros provistos por el PSE” (*Irene Kit, coordinadora de PSE, Julio de 2005*).

<sup>62</sup> Según una docente entrevista para la evaluación “los libros de primer grado llegan a mitad de año, este año todavía no tenemos libros, llegan a una altura que no se aprovechan bien. Los chicos trabajan con libros donados por alumnos de primero, del año pasado, tengo que prestarlos un poquito a cada uno, y no es lo mismo trabajar con un libro en propiedad, que lo sienten suyo. Los libros tendrían que llegar antes” (*docente escuela, proyecto 1*).

<sup>63</sup> Con respecto a la cantidad de libros recibidos, una docente entrevistada afirmaba que “Si nosotros tuviéramos que distribuir un texto para cada chico es imposible porque no hay, no hay por la modalidad de trabajo que tenemos en las áreas, cada docente con un área, con distintos grados, compartiendo con el turno tarde. Si hacemos la distribución de darle un texto a cada uno, no alcanza” (*docente escuela, proyecto 1*).

### 3.3 GESTIÓN 2004-2005: COMPRA ACTUAL, MARCO REGULATORIO Y MERCADO EDITORIAL.

Después de la finalización de Plan Social en el año 1999, no hubo otro programa de alcance nacional de compra y distribución de libros de texto a las escuelas hasta el que desarrolla en la actualidad la gestión del ministro de Educación Daniel Filmus. En el año 2002, se inició un proceso de compra con recursos provenientes de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una porción de recursos nacionales. En un comienzo, el procedimiento siguió las prácticas de selección y compra anteriores: invitación a las Cámara Argentina del Libro para que diera aviso a las editoriales y presentaran sus ofertas. Pero en la etapa pre contractual, distintas editoriales plantearon objeciones vinculadas especialmente con los criterios de evaluación utilizados para la selección de los textos, los especialistas intervinientes y el procedimiento en las jurisdicciones locales. Ante esta situación, y como el convenio con el BID contenía una cláusula que impedía las impugnaciones, se consideró conveniente anular el proceso iniciado e instrumentar uno nuevo en el que se independizara la etapa de selección académica- curricular de la compra de los textos.

La compra de libros de texto se encuadra en la política de promoción y acceso al libro de la actual gestión educativa. Entre las principales líneas y fundamentos de esta política se destaca la idea de la lecto-escritura como señal de ciudadanía y del acceso al libro como política de Estado. Al respecto, el ministro Filmus afirmó: *"El haber planteado el acceso al libro como una política de Estado desde que iniciamos la gestión, hace que los docentes comiencen a sentirse más autorizados para exigir el uso del libro en las escuelas. Si el Estado llega a todos aquellos niños y jóvenes que no pueden comprar su libro, contribuirá a que el docente tenga derecho a exigir más lectura en el aula"*<sup>64</sup>.

#### *Las compras en números: libros, inversión y cobertura*

Las compras de libros de texto realizadas por el Ministerio de Educación y distribuidas a las escuelas con mayores necesidades socioeconómicas en el año 2004 y en el 2005, contemplaron a alumnos tanto de la EGB como del nivel Polimodal. Los recursos que financian estas acciones provienen de distintas fuentes para cada uno de los niveles educativos. Mientras que, como se ha señalado, el BID aportó alrededor de \$90 millones para EGB 3 y Polimodal (\$42.122.695 en 2004 y \$45.927.440 en 2005), el tesoro nacional destinó \$17 millones (\$5.959.953 en 2004 y \$10.976.892 en 2005) para EGB 1 (primer año en 2004 y segundo y tercero en 2005). Estas cifras suman un total de **\$107 millones de pesos invertidos en libros de texto en el período 2004- 2005** (\$48 millones el primer año y \$57 millones el segundo)<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Gacetilla de prensa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología del 17/6/04.

<sup>65</sup> A estas datos deben sumarse los \$38 millones que el Ministerio planea invertir en la compra de materiales de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas), literatura y libros para el docente y los libros (no de texto) efectivamente comprados y distribuidos en 2005 por la Dirección de Gestión Curricular para las bibliotecas de las

En términos de la cantidad de alumnos beneficiados, las compras alcanzaron a 1.940.122 en 2004 y 2.323.531 en 2005. Esto implica una cobertura del **31% sobre la matrícula total de educación común del sector estatal en 2004 y del 37% en 2005**<sup>66</sup>. En EGB 1 y 2, considerando los alumnos que recibieron libros en 2004 y 2005, este porcentaje asciende al 35%, y en EGB 3 y Polimodal trepa al 57% en 2004 y al 60% en 2005<sup>67</sup>.

Como indican los Cuadros 9 y 10, los **7.455.124 libros de texto** comprados (3.455.060 en 2004 y 4.003.064 en 2005) llegaron a 16.173 escuelas en 2004, a las que se sumaron otras en 2005, totalizando **17.958 escuelas** para aquel año. La cobertura de la compra en términos de escuelas de educación común es, entonces, del 65%<sup>68</sup>.

**Cuadro 9 : Primera Compra de libros de texto (2003- 2004)**

	Nivel educativo	Inversión (en pesos)	Libros	Alumnos	Escuelas	Fuente Financ.	Programa y dependencia	Unidad Ejecutora
<b>Primera Compra 2003- 2004</b>	<b>EGB 1 (1° grado)</b>	5.959.953	477.370 (1 libro por alumno)	477.370	11.982 Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)+ base DNPC	Tesoro Nacional	Programa Integral para la Igualdad Educativa  Dirección Nacional de Programas Compensat orios	Dirección Nacional de Programas Compensat orios
	<b>EGB 3 y Polimodal</b>	42.122.695	2.974.690 (2 libros por alumno, al 50% se le entregaron textos de 2 áreas y al otro 50% de las otras 2 áreas)	1.462.752	4.191 Programa Nacional de Becas Escolares (circuitos urbanos)	Préstamo BID Programa Reformulado o BID N° 1093/OC – AR , Subprograma de Becas de Retención Escolar	Subprograma de Becas de Retención Escolar  Dirección Nacional de Programas Compensat orios	Unidad Ejecutora del préstamo BID  Dirección Nacional de Programas Compensat orios
	<b>Sub Total</b>	<b>48.082.648</b>	<b>3.452.060</b>	<b>1.940.122</b>	<b>16.173</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).**

2000 escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa Para el 2006 el Ministerio planea realizar una compra de libros de texto para todos los años de EGB 2 y para primer año de EGB 1.

<sup>66</sup> Teniendo en cuenta que había 6.208.053 alumnos en las escuelas de EGB y Polimodal del sector estatal de educación común en el 2003.

<sup>67</sup> Teniendo en cuenta que 3.667.286 alumnos asisten a escuelas estatales de educación común de EGB 1 y 2, 1.533.054 lo hacen a EGB 3 y 1.007.713 a Polimodal (datos del año 2003).

<sup>68</sup> Considerando que el sistema estatal cuenta con 27.427 establecimientos de educación común.

**Cuadro 10: Segunda compra de libros de texto (2003- 2004)**

	Nivel educativo	Inversión (en pesos)	Libros	Alumnos	Escuelas	Fuente Financ.	Programa y dependen- cia	Unidad Ejecutora
Segunda Compra 2004- 2005	EGB 2 (2° y 3° año)	10.976.892	809.230	809.230	12.142 Programa Integral para la Igualdad Educativ a (PIIE)+ base de DN PC	Tesoro nacional	Programa Integral para la Igualdad Educativa  Dirección Nacional de Programas Compensat orios	Dirección Nacional de Programas Compensat orios
	EGB 3 y Polimodal	45.927.440	3.193.834 (4 textos por alumno de cada escuela nueva y 2 textos por alumno de escuelas ya incorporad as)	1.514.301	5.816 Programa Nacional de Becas Escolares  (circuitos urbanos + rurales + nuevas escuelas incorpora das al PNBE en 2004)	Préstamo BID 1345/OC- AR, Programa Mejoramien to del Sist. Educativo (PROMSE), Subprogr. 1, Subcomp. 2 -Apoyo a la Equidad	Programa Mejoramien to del Sist. Educativo (PROMSE), Subprogr. 1, Subcomp. 2 -Apoyo a la Equidad  Dirección General Unidad de Financiam ento Internacion al (DGUFI)	Unidad Ejecutora del préstamo BID  Unidad de Financiam ento Internacion al (UFI)
	<b>Total</b>	<b>56.904.332</b>	<b>4.003.064</b>	<b>2.323.531</b>	<b>17.958</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a la información suministrada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

Para establecer una comparación con los últimos años de Plan Social (1998 y 1999), la cobertura en términos de escuelas es algo inferior (17.763 en 1998 y 18.530 en 1999). A pesar de esto, las compras actuales de libros de texto (7.455.124) casi duplican la cantidad de libros totales (incluidos otros materiales de consulta, literatura, etc.) comprada en los dos últimos años de Plan Social (4.678.000). Es más, si consideramos que los libros de texto comprados por Plan Social representaron el 50% de los libros totales distribuidos, entonces la cantidad de ejemplares comprados en 2004 y 2005 (7.455.124) triplica la cantidad de libros de texto comprados por Plan Social (2.337.000) en sus dos años últimos años.

Lo mismo sucede en términos de inversión, ya que en 2004-2005 se invirtieron 107 millones de pesos y, en 1998-1999, \$ 57.042.904. De todas formas, esto es último es relativo en tanto cada peso invertido equivalía a un dólar en 1999 y hoy equivale a 0,33 dólares, aproximadamente.

A diferencia de Plan Social, la compra actual distribuyó libros de texto para todos los alumnos de cada año escolar definido en las escuelas seleccionadas. En 2004, se distribuyó un libro de texto para cada alumno del primer año de EGB 1 y dos libros a cada alumno de EGB 3 (octavo y noveno año) y Polimodal (primero, segundo y tercer año). En cada curso de EGB 3 y Polimodal, se entregó al 50% de los alumnos libros de dos áreas / asignaturas determinadas y al otro 50% de la clase se le distribuyó libros de otras dos áreas / asignaturas diferentes, para procurar la presencia de material en la mayor cantidad de áreas posibles. En el caso de EGB 3, las áreas fueron determinadas por la Nación (Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales) y en Polimodal, cada provincia decidió para qué cuatro áreas / disciplinas (entre Lengua, Matemática, Historia, Geografía y Biología) recibir libros. En el 2005, se entregó un libro para cada alumno de segundo y tercer año de EGB 1, y 2 libros más para cada alumno de EGB 3 y Polimodal de las otras dos áreas para completar las cuatro definidas. A las escuelas incorporadas en el 2005 se les enviaron 4 libros por alumno (1 por cada área).

Los libros de primer año de EGB 1, que tradicionalmente se daban en propiedad de los alumnos, se pensó en entregarlos en préstamo anual, pero como esto no estuvo suficientemente promovido, muchas de las provincias continuaron con la mecánica anterior. Para el resto de los años escolares, los libros se entregaron en préstamo anual a los alumnos, quienes debieron devolverlos a la escuela al finalizar el año para ser reutilizados por las cohortes siguientes.

En cuanto a la selección de las escuelas, se incorporaron las más desfavorecidas en términos socioeconómicos. Para delimitarlas se utilizaron criterios diferentes según el nivel educativo. En EGB 3 y Polimodal, se incorporaron todas las escuelas que tenían alumnos incluidos en el programa de becas. A estas escuelas llegan libros para cada uno de los alumnos de los años escolares definidos, no sólo para los becarios. Por otra parte, las escuelas de EGB 1 se seleccionaron a partir de dos criterios: todas las incorporadas al PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa) de la Secretaria de Educación del ministerio (2000 escuelas en 2005) y las incluidas en la base histórica de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios. En esta base figuran las escuelas atendidas por los distintos programas compensatorios desde 1993 en adelante, cuando cada provincia definió las escuelas<sup>69</sup>. Un punto interesante es que esta base no se reformula desde 2001 y sería necesario realizar algunos ajustes.

Como es posible observar, existen marcadas diferencias entre la EGB 1 y 2, por una parte, y el Polimodal y la EGB 3, por otra, en términos del origen de los recursos, cantidad de libros por alumno entregados por el Estado y criterios para la incorporación de las escuelas. A esto se suma que las compras para cada uno de esos grupos tiene un encuadre institucional diferente en el Ministerio nacional: mientras las compras de EGB 3 y Polimodal están encuadradas como una línea de los programas para la educación media financiados por el BID, las compras para EGB 1 y 2 se inscriben dentro de las funciones de Dirección Nacional de Políticas Compensatorias. Entre las principales dificultades que esto genera se encuentra

---

<sup>69</sup> Esto explica por qué la provincia de Buenos Aires no recibe libros para EGB 3, en tanto no participa del programa de becas nacional en ese nivel. Históricamente, la provincia de Buenos Aires tenía su propio programa de becas para EGB 3 y Polimodal. A fines de los '90 ingresa al programa de becas nacional pero sólo con el Polimodal.



la inexistencia de la integración de la compra en un programa que permita acompañar la llegada de los libros a las escuelas y a los alumnos con otras acciones complementarias (como becas, capacitaciones, proyectos institucionales, entre otras).

### ***Proceso de selección, compra y distribución***

A partir de los inconvenientes surgidos en una primera instancia y dada la importancia que reviste la magnitud de la compra de libros de texto, la búsqueda de transparencia en todo el proceso se convirtió en otro punto central de la política de compra de la actual gestión. En este contexto, el Ministerio resolvió convocar a la fundación Poder Ciudadano, para retomar el proceso anulado e iniciar uno nuevo que contemplara mecanismos más transparentes y participativos. A tal efecto, se convocó a las editoriales a participar de espacios de discusión sobre las problemáticas y particularidades que se presentaban en cada una de las distintas etapas<sup>70</sup>.

Esta herramienta fue complementada con la firma de un “Pacto de Integridad” (Anexo II), suscripto por todas las empresas oferentes y el Ministerio. El Pacto estableció nuevas reglas de juego en forma consensuada entre el gobierno y los oferentes, con el objetivo de anular los incentivos y las oportunidades para el pago de sobornos en una contratación pública. En términos legales, el Pacto no es otra cosa que un compromiso de invocar y respetar las leyes existentes en el país. Sin embargo, en términos operativos, este acuerdo intenta colaborar para modificar gradualmente el complejo esquema de intereses económicos de las contrataciones públicas y constituye una estrategia para lograr un cambio cultural voluntario y gradual (Poder Ciudadano, 2004).

El procedimiento de selección se organiza principalmente en dos etapas. La primera de ellas se inicia con la presentación de muestras de los textos propuestos por parte de las editoriales interesadas al Ministerio. A partir de esto, una Comisión Asesora Nacional (CAN), constituida a tal efecto e integrada por especialistas seleccionados por la Unidad Ejecutora Nacional a propuesta de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, realiza una primera evaluación y emite una recomendación de compra – positiva o negativa - de cada texto. La recomendación o no de cada uno se establece de acuerdo con ciertos criterios<sup>71</sup> y es acompañada de una justificación. Sólo el listado de los textos

---

<sup>70</sup> Se realizaron distintos encuentros de “discusión participada” con el objetivo de que las empresas o agrupaciones vinculadas a la actividad editorial realizaran las observaciones y sugerencias que les mereciera el proyecto de bases para la selección y compra de los textos escolares, contribuyendo con ello a asegurar condiciones de objetividad en los criterios de evaluación precontractual, así como el consenso y el compromiso de los interesados con las reglas sometidas a discusión participada (Poder Ciudadano, 2004). Los talleres de discusión participativa, de carácter consultivo y no vinculante, tuvieron una amplia concurrencia de representantes de empresas editoriales –más de 50-, cámaras del sector y funcionarios del Ministerio y, en función de las distintas posturas presentadas, el Ministerio definió el nuevo procedimiento.

<sup>71</sup> Los criterios definidos por las bases que deben cumplir los textos, por ejemplo para segundo y tercer año de EGB 1, para ser seleccionados son: ajustarse a los CBC, edición argentina, idioma español, no más del 25% promedio de la superficie del total de páginas dedicadas a completamiento, cobertura de los bloques de contenidos de los CBC de todas las áreas curriculares, durabilidad del material, perspectiva no contraria a principios democráticos o a derechos humanos, no presentar errores conceptuales, presentar planteo de problemáticas centrales de las

recomendados (sin la explicitación de la justificación realizada por la CAN ni el listado de los no recomendados), acompañado de una muestra de cada uno de los libros, se envía a las provincias.

Una segunda etapa de la selección de los textos se desarrolla en cada provincia y en la Ciudad de Buenos Aires, donde se constituyen las Comisiones Asesoras Provinciales (CAP) para examinar la adecuación de los contenidos de los textos a los diseños curriculares jurisdiccionales y la pertinencia de la propuesta pedagógica respecto de los lineamientos vigentes en la jurisdicción. Cada CAP puede tener el número de integrantes que disponga la provincia para cubrir las distintas disciplinas y se trata de un trabajo ad honorem. Las CAP realizan una recomendación a la máxima autoridad educativa provincial, que a su vez la remite al ministro de Educación de la Nación, quien es el responsable de la decisión final de los textos a comprar. Para las compras de EGB 1, cada CAP define tres títulos y tres regiones al interior de la provincia. A cada una de las regiones se envía uno de los títulos elegidos por la provincia, respetando las decisiones jurisdiccionales. En EGB 3 y Polimodal, las CAP eligen 3 títulos por cada una de las cuatro áreas/disciplinas y, a diferencia de EGB 1, a cada escuela se envían los 3 títulos por espacio. El objetivo de esta medida es promover la diversidad de materiales presentes en el aula para mejorar los aprendizajes.

Una vez finalizada la etapa de selección se inicia el proceso de compra de los libros de texto, que se realiza por contratación directa. El Estado compra a las editoriales al 50% del precio de venta al público, descuento máximo permitido por la ley. La consolidación y distribución de los libros a las escuelas fue realizado en el año 2004 por el Ejército y, a partir de 2005, la responsabilidad fue trasladada a las editoriales. Ellas tercerizaron esta actividad en otras empresas y se hicieron cargo del pago de este servicio<sup>72</sup>. El proceso completo de selección, compra y distribución de los textos escolares dura aproximadamente ocho meses desde que se inicia, por lo que los libros llegan a las escuelas para el mes de agosto o septiembre.

Puntualmente, en cuanto a la modalidad de compra estatal de libros de texto se prevé la contratación directa, excepción permitida por el Decreto 1023/2001 al principio general de compras del Estado por licitación pública. El mencionado decreto, que determina el régimen general de contrataciones del Estado nacional, establece que la contratación directa se utiliza - en lo que al interés de este estudio se refiere- en caso de que “la contratación de bienes fuera exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona, siempre y cuando no hubiere sustitutos convenientes” (Art. 25). El Decreto reglamentario<sup>73</sup> explicita que la previsión anterior incluye “la adquisición de material bibliográfico en el país o en el exterior a editoriales o personas físicas o jurídicas especializadas en la materia” (Art. 26).

En otros términos, el marco normativo permite considerar a los libros como bienes exclusivos de la editorial que tiene los derechos de autor, habilitando al Estado a realizar

---

*distintas áreas y enfoque didáctico actualizado, ser comprensibles y legibles, buena calidad de diseño e impresión (artículo 15 de las Bases para la selección de textos escolares para 2º y 3º año de EGB). El artículo 16 de la misma disposición establece criterios suplementarios para cada área o asignatura.*

<sup>72</sup> Estos temas se amplían cuando se aborda el Marco Normativo y el Mercado Editorial.

<sup>73</sup> El Decreto 436/2000 opera como reglamento del Decreto 1023/2001, ante la inexistencia de una normativa posterior.

compras directas en lugar de licitaciones publicas<sup>74</sup>. En el caso del programa actual de dotación de libros a las escuelas, como ya se ha dicho, se aplica esta modalidad pero es necesario realizar una serie de aclaraciones por la diversidad de fondos utilizados.

En el caso de los fondos del Tesoro, se aplica el marco normativo señalado, mientras que las compras financiadas con los fondos del BID no encuadran en los Decretos anteriores, por tratarse de un contrato celebrado con un organismo multilateral de crédito financiado total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos (Art. 5º, Decreto 1023/2001). Sin perjuicio de lo anterior, las partes – BID y Estado nacional- están habilitadas para acordar la aplicación de las disposiciones de este régimen de común acuerdo. Esto abrió un espacio para la negociación entre ambos acerca del mecanismo de compra a elegir. En este marco, se convino el mecanismo de compra directa en lugar de llamar a una licitación, ya que lo que se buscaba era que “la selección fuera pertinente a un fin pedagógico específico.” Para ello, se independizó la etapa de selección con respecto a la compra. Para dar mayor transparencia al mismo se agregaron algunas "garantías" ya descriptas, más allá de las requeridas por la normativa.

El mecanismo de selección y compra de textos escolares implementado desde 2003 se repite cada vez que el Estado vuelve a comprar libros. A pesar de esto, el procedimiento no quedó plasmado en ninguna normativa que obligue formalmente a repetirlo sino que depende de la voluntad política del ministro de turno.

Los resultados de dicho proceso en términos de la amplitud de la participación de alto número de editoriales ha sido satisfactorio. Según un informe de Poder Ciudadano (2004), asesor y garante de la transparencia de los mecanismos, las editoriales participantes en el proceso de adquisición de textos escolares 2003-2004 para EGB 3 y Polimodal fueron 56. Las mismas presentaron un total de 631 textos a ser evaluados, entre los cuales el 51,66% fue recomendado, el 19,96% fue no recomendado y el 28,33% restante no se ajustaba a las condiciones establecidas. Por lo tanto, del total de las editoriales que se presentaron el 48,21 % tuvo al menos un libro de texto seleccionado como recomendado<sup>75</sup>, mientras que el 51,78% no obtuvo ningún texto seleccionado.

A partir de las resoluciones del ministro de Educación<sup>76</sup>, es posible afirmar que la compra del segundo año (2004-2005) también ha permitido la participación de un alto número de empresas editoriales. A doce editoriales diferentes se les han comprado libros de

---

<sup>74</sup> A diferencia de ello, los libros de literatura que fueron publicados hace más de 70 años, plazo en el que la editorial pierde la exclusividad, las compras se realizan por licitación. Sólo con el objetivo de realizar una diferenciación a grandes rasgos entre los mecanismos de compra del Estado es posible señalar que la contratación directa reviste menores exigencias que la licitación pública, permitiendo al Estado convocar a tres oferentes y seleccionar entre ellos. Mientras que la licitación demanda un procedimiento más extenso y abierto en el que se pueden presentar los todos los oferentes que cumplan con los requisitos estipulados en la convocatoria. A su vez, el criterio de selección de mayor peso en la licitación es el precio.

<sup>75</sup> A la editorial con mayor número de libros seleccionados le correspondieron 50 libros (es decir, el 15,3% del total de los libros seleccionados), seguida por aquella que obtuvo 48 libros (14,7%). Entre las editoriales con menor cantidad de libros seleccionados, dos obtuvieron 1 libro seleccionado (0,3%), mientras que a 3 les seleccionaron sólo 2 libros. El informe de Poder Ciudadano considera que la amplia distribución de los textos seleccionados ha logrado que una gran cantidad de editoriales sea beneficiada por la compra.

<sup>76</sup> Resolución N° 10 y N°11 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Enero 2005).

EGB 1 (segundo y tercer año), a diecisiete para EGB 3 (octavo y noveno) y a veintidós para Polimodal (primero a tercer año). De las doce editoriales beneficiadas por las compras en EGB 1, tres de ellas concentraron más de la mitad de la cantidad total de libros comprados (52%), en EGB 3 cuatro editoriales concentraron el 55% de la compra y en Polimodal lo hicieron cinco de ellas (53%). El Cuadro 11 muestra qué porcentaje del volumen total de libros comprados correspondió a cada editorial .

**Cuadro 11: Distribución / concentración de la compra por editorial y nivel educativo. Año 2005**

Porcentaje de libros comprados a cada editorial en relación al total	EGB 1	EGB 3	Polimodal
Más del 10%	5 editoriales	5 editoriales	2 editoriales
Entre 5 y 9%	3 editoriales	4 editoriales	5 editoriales
Entre 4 y 1%	3 editoriales	5 editoriales	14 editoriales
Menos del 1 %	1 editorial	3 editoriales	1 editorial
<b>Total de editoriales participantes (100%)</b>	12	17	22

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

Esto implica que, en EGB 1, a una editorial el Estado le compró el 1 % de los libros del paquete total, a tres editoriales les compró entre el 1 y 4% a cada una y a otras tres les compró entre el 5 y el 9% . Las compras las concentraron cinco editoriales, que se beneficiaron con más del 10% de las compras realizadas por el Estado para cada una. La situación fue bastante similar para EGB 3, aunque un tanto más amplia por la mayor participación en el número de editoriales. A su vez, el número de empresas participantes se incrementó para Polimodal y la compra es menos concentrada, en tanto sólo a dos editoriales les compraron más del 10% de los libros totales, a cinco le compraron entre 5 y 9% y a catorce editoriales les hicieron compras pequeñas de entre el 1 y 4% del total.

### ***Mecanismos de control y monitoreo***

La política estatal de distribución de libros de texto presenta disposiciones de control internas y externas. Entre las internas, se destacan los requisitos de independencia de los miembros de la CAN y la posibilidad de impugnación de su nominación por parte de las editoriales. De hecho, en la primera conformación de la CAN alrededor del 30% de los miembros fueron impugnados. En las compras siguientes esto no sucedió ya que o bien el Ministerio “aprendió” a quienes convocar o bien las editoriales depositaron más confianza en los criterios oficiales.

Por otra parte, el mecanismo de compra reviste una serie de requisitos formales tanto para las editoriales que se presentan a la convocatoria como para dejar constancia de las distintas etapas del procedimiento de compra, consolidación y distribución de los libros a las escuelas. Estas constancias dan lugar finalmente a la obtención de un Certificado de Recepción definitiva que es requisito a los efectos del pago. Resta agregar que si bien se han considerado estas herramientas de control internas de los procesos de selección y compra, no existen previsiones para el seguimiento del uso una vez que los libros llegan a las escuelas, con excepción de una encuesta -que se estaba aplicando en el momento de la realización de este informe- cuyo objetivo es conocer las necesidades de reposición.

A su vez, el ordenamiento legal estipula mecanismos de control externos para todas las compras del Estado. En este caso, la formalización de la compra es pasible de control, pero la selección no, porque es un proceso auto limitatorio. El procedimiento de selección se audita en tanto acción del Estado, pero sólo en función de lo que el Ministerio dispone por resolución.

Para auditar las compras estatales, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156 del año 1992) crea dos órganos rectores del control: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)<sup>77</sup> y la Auditoría General de la Nación<sup>78</sup>. Los controles formales de las compras por parte de estos organismos son ex post, es decir, en el 2005 se auditan las compras de 2004. A pesar de esto, existen contactos previos para verificar si se están llevando adelante los procedimientos correctamente.

A su vez, el Decreto 1023/01 establece una Oficina Nacional de Contrataciones que tiene por función proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema. Asimismo, el decreto dispone la existencia de unidades operativas de contrataciones que funcionan en las jurisdicciones y en las entidades estatales y que tienen a su cargo la gestión de las contrataciones (art. 23). Este decreto forma parte de las disposiciones aprobadas del año 2000 en adelante que plantearon modificaciones en los procesos de compra y control que apuntaron a transparentar el proceso y, fundamentalmente, a fomentar y aprovechar las ventajas de las distintas herramientas tecnológicas, como Internet. Estas disposiciones no plantearon reformas sustanciales a los mecanismos de control estipulados con anterioridad.

A estos controles, se suma la auditoria que realiza el BID a las compras para la EGB 3 y Polimodal, por la procedencia de los fondos en estos casos.

### ***Participación de las provincias***

La participación de las provincias en el proceso de selección, compra y distribución de los libros de texto se concentra, fundamentalmente, en la ***etapa de selección***. Cada una de las

---

<sup>77</sup> La SIGEN es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional y tiene funciones normativas, de supervisión y coordinación. El sistema de control del Poder Ejecutivo se completa con unidades de auditoría interna en cada ministerio. Estas unidades dependen de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General (art. 100 de la Ley 24.156).

<sup>78</sup> La Auditoría General de la Nación es el ente de control externo del sector público nacional y depende del Congreso Nacional (art. 116 de la Ley 24.156). El control externo que es materia de su competencia se realiza con mayor posterioridad que el de la SIGEN.

24 jurisdicciones debió conformar las Comisiones Asesoras Provinciales (CAP), encargadas del análisis de los títulos preseleccionados por la Comisión Asesora Nacional (CAN) y de la definición final de los títulos a recibir. Para cada nivel educativo, se integraron diferentes CAPs, con un variado número de miembros y perfiles en las distintas provincias. A su vez, cada una de ellas debió designar un referente provincial y un ámbito de inserción en la cartera educativa jurisdiccional, ya sea en la órbita de las áreas de programas compensatorios o en las direcciones pedagógicas (Direcciones de Nivel, de Planeamiento, de Currículum).

**Cuadro 12: Ámbito de inserción de las acciones de distribución de libros de texto en las carteras educativas provinciales para EGB 1 y 2 (2003-2005).**

Provincia	Áreas de programas compensatorios	Direcciones pedagógicas (planeamiento, curricular, de nivel)	Continuidad del ámbito de inserción ministerial 2003/2005
Buenos Aires		X	Sí
Catamarca	X (2005)	X (2004)	No
Chaco	X		Sí
Chubut	X		Sí
Ciudad de BA		X	Sí
Córdoba	X		Sí
Corrientes		X	No
Entre Ríos		X	Sí
Formosa		X	No
Jujuy	X		Sí
La Pampa	X		Sí
La Rioja	X		Sí
Mendoza	X		Sí
Misiones	X		Sí
Neuquén	X (2004)	X (2005)	No
Río Negro	X		Sí
Salta		X	No
San Juan		X	Sí
San Luis			Sí
Santa Cruz	X		Sí
Santa Fe	X (2004)	X (2005)	No
Santiago del Estero	X (2004)	X (2005)	No
Tierra del Fuego	X		Sí
Tucumán		X	Sí

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

Del total de provincias analizadas, como se desprende del Cuadro 12, el 70% (17) no presentó cambios en cuanto al *ámbito ministerial* en el que se insertan las acciones de distribución de libros. Entre ellas, 11 (65%) las mantuvieron siempre en el área de programas compensatorios y 5 (30%) en direcciones o áreas pedagógicas (1 provincia sin respuesta). De las que 7 jurisdicciones que cambiaron (30%), 3 lo hicieron de un área pedagógica a otra, otras 3 de un área compensatoria a una pedagógica y 1 sola pasó el programa a un área compensatoria. En el 2004, 10 provincias (40%) tenían estas acciones en el área pedagógica y 14 (60%) en compensatoria, mientras que en 2005 un mayor porcentaje pasó a las áreas pedagógicas (totalizando el 45%) y el resto (13) permaneció en compensatorias. A pesar de estos cambios, el mayor porcentaje (55%) sigue inscribiendo las acciones de dotación de libros de texto en el área compensatoria.

Estos datos subrayan, al menos, dos puntos. Por un lado, el alto porcentaje de provincias que cambiaron la dependencia ministerial de las acciones de distribución en EGB 1 y 2. Considerando que esta política sólo tiene una duración de dos años, los datos estarían indicando que las compras de libros de texto no tienen una entidad propia como programa sino que es una acción más que llega del ministerio nacional. En segundo término, resulta destacable la preeminencia de la dependencia de las áreas de programas compensatorias, que puede estar en correspondencia con la inscripción de estas acciones en la Dirección Nacional de Programas Compensatorios a nivel nacional para el nivel educativo analizado (EGB 1 y 2). Esto dificulta el complemento de la distribución de libros con otras acciones (como, por ejemplo, capacitación y seguimiento) por parte de las provincias, y también la incorporación de la distribución de libros de texto en las líneas pedagógicas jurisdiccionales más amplias.

En relación con la *continuidad de los referentes provinciales* para EGB 1 y 2 (Cuadro 13), se observa que en más del 40% de las provincias (10) cambió. Un 30% de los cambios (3 provincias) se encuadran en el paso de las acciones de un área del ministerio a otra, pero el restante 70% no responde a esta explicación. Este hecho podría estar dando cuenta de la inestabilidad y falta de centralidad de la distribución de libros para las administraciones provinciales, reforzando la hipótesis ya mencionada, aunque también podría estar poniendo en evidencia los permanentes cambios de los funcionarios en las carteras educativas ministeriales en general. De una u otra manera, el cambio de los referentes implica comenzar nuevamente con cada compra, perdiendo la experiencia adquirida por la experiencia anterior.



**Cuadro 13: Continuidad del referente provincial para las acciones de distribución de libros de texto en las carteras educativas provinciales para EGB 1 y 2 (2003-2005).**

Provincia	Sí	No
Buenos Aires		x
Catamarca		x
Chaco	x	
Chubut	x	
Ciudad de BA	x	
Córdoba	x	
Corrientes		x
Entre Ríos		x
Formosa	x	
Jujuy	x	
La Pampa	x	
La Rioja	x	
Mendoza	x	
Misiones	x	
Neuquén	x	
Río Negro		x
Salta	x	
San Juan		x
San Luis		x
Santa Cruz		x
Santa Fe		x
Santiago del Estero		x
Tierra del Fuego	x	
Tucumán	x	
Total	14	10

**Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).**

Para analizar el *rol de las distintas jurisdicciones*, se pensó - inicialmente- en considerar una provincia de cada una de las cinco regiones del país, para observar regularidades y particularidades. Al comenzar a desarrollar esta línea de investigación, advertimos - por medio de entrevistas con funcionarios nacionales - que esta clasificación no enriquecería mayormente nuestro análisis porque las diferencias entre las regiones no resultaban tan interesantes como para indagar en ellas, así como también resultaba dificultoso definir una provincia “representativa” de cada región por las diferencias que se registraban al interior de cada una de ellas.

A partir de esto, se decidió realizar la comparación entre las provincias en función de un punto en el que hubieran tenido margen de decisión y acción y, por lo tanto, de diferenciación: la conformación de las Comisiones Asesoras Provinciales (CAPs). Antes de analizar las diferencias interprovinciales, es preciso señalar que el número de integrantes promedio en las CAP de EGB 1 fue de 13 miembros (Cuadro 14), con dos casos en que los miembros superaron las 20 personas, y de 23 para las de EGB 3 y Polimodal (Cuadro 15). El mayor número de miembros en las segundas se explica por la necesidad de contar con especialistas de las distintas áreas / disciplinas para la selección.

Por otra parte, las mayores diferencias entre las CAPs de las distintas provincias se advierten en cuanto al perfil de sus integrantes, hecho que luego - a partir de las entrevistas a los referentes provinciales - remitiría a ciertas líneas de política educativa jurisdiccional. En un primer corte, es posible clasificar a las provincias entre aquellas que tuvieron una mayor preeminencia de técnicos docentes en las CAPs y las de mayor presencia de docentes, incluyendo en este último grupo también a las integradas por supervisores y directores. En cuanto a las CAP de EGB 1, un 54% estaban integradas mayoritariamente por docentes, un 30% por una amplia proporción de técnicos docentes y un 8% por partes iguales (2 provincias sin datos). Para el nivel EGB 3 y Polimodal, asciende la proporción de CAPs con mayoría de docentes (75%) y disminuye la de técnicos (21%) (1 provincia sin datos).

Entre las CAP con mayor porcentaje de técnicos docentes se ha seleccionado el caso de La Rioja, que integró casi el 100% de sus CAPs, tanto de EGB como de Polimodal, con técnicos curricularistas. En el segundo grupo, se eligieron las provincias de Santa Cruz, Río Negro y Mendoza, por tener mayoría de docentes, directores y supervisores, respectivamente.

En *La Rioja*, las acciones de distribución de libros están inscriptas en el área de programas compensatorios, que nuclea todas las demás líneas nacionales y un programa provincial. La coordinadora de esta área es la referente provincial de las acciones de distribución de libros de texto tanto para el nivel EGB como para Polimodal. La principal razón por la que se definió la conformación de las CAPs íntegramente por curricularistas obedece al interés de que los libros de texto “*se ajusten a los contenidos curriculares provinciales y a la propuesta pedagógica provincial*”<sup>79</sup>. En consecuencia, se considera que ellos - en su calidad de curricularistas - son los que mejor pueden desempeñar esta tarea. A su vez, los técnicos de

---

<sup>79</sup> Entrevista realizada a María Ángeles Quinteros, coordinadora de la unidad de políticas compensatorias y referente provincial del Ministerio de Educación de La Rioja, realizada en Septiembre de 2005.

la Dirección de Currículo estuvieron trabajando directamente con las mismas escuelas y conocen sus contextos y necesidades.

A pesar de las intenciones de generar puentes entre el área compensatoria y la curricular del ministerio por medio de la conformación de las CAP con curricularistas, la dependencia del sector de compensatorias genera obstáculos para implementar acciones concertadas entre estas áreas, no sólo en lo atinente a los libros de texto sino también al resto de las políticas educativas en general. Según la referente provincial, *“todavía es sólo un anhelo la inclusión de acciones en el Plan Global provincial que contemplen el asesoramiento por parte del equipo técnico de la Dirección de Currículo a las escuelas para el uso de los libros. Hace falta voluntad política para que se generen estos acuerdos al interior del ministerio provincial”*.<sup>80</sup> Es decir, la falta de acciones de acompañamiento de la llegada de los libros a las escuelas se explica, fundamentalmente, por la falta de puentes entre las distintas reparticiones del ministerio.

**Cuadro 14: Conformación de las CAPs para EGB 1 (2º y 3º año), según perfiles por provincias (2004-2005).**

Provincias	Total		Técnicos		Doc/dire/sup	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
Buenos Aires	7	100	7	100,0		0
Catamarca	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Chaco	9	100	4	44,4	5	55,6
Chubut	8	100	4	50,0	4	50
Ciudad de BA	9	100	2	22,2	7	77,8
Córdoba	10	100	6	60,0	4	40
Corrientes	8	100	8	100,0		0
Entre Rios	11	100	6	54,5	5	45,5
Formosa	8	100	6	75,0	2	25
Jujuy	9	100	3	33,3	5	55,6
La Pampa	8	100	4	50,0	4	50
La Rioja	8	100	8	100,0		0
Mendoza	10	100	3	30,0	7	70
Misiones	8	100	2	25,0	6	75
Neuquén	7	100	2	28,6	5	71,4
Río Negro	11	100	4	36,4	7	63,6
Salta	7	100	3	42,9	4	57,1
San Juan	21	100	2	9,5	19	90,5
San Luis	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Santa Cruz	25	100	2	8,0	23	92
Santa Fe	10	100	1	10,0	9	90
Santiago del Es	8	100		0,0	8	100
Tierra del Fuego	10	100	6	60,0	4	40
Tucumán	10	100	1	10,0	9	90

Fuente: elaboración propia sobre la base del análisis del expediente de compra número 9009, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

<sup>80</sup> Ídem cita 49.

**Cuadro 15: Conformación de las CAPs para EGB 3 y Polimodal, según perfiles por provincias (2004-2005).**

Provincias	Total		Técnicos		Doc/dire/sup	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
Buenos Aires	20	100	8	40,0	12	60,0
Catamarca	11	100	1	9,1	10	90,9
Chaco	17	100		0,0	17	100,0
Chubut	9	100		0,0	9	100,0
Ciudad de BA	13	100	4	30,8	9	69,2
Córdoba	15	100	9	60,0	6	40,0
Corrientes	19	100	13	68,4	6	31,6
Entre Ríos	15	100	7	46,7	8	53,3
Formosa	14	100	5	35,7	9	64,3
Jujuy	16	100	4	25,0	12	75,0
La Pampa	15	100	9	60,0	5	33,3
La Rioja	15	100	14	93,3	1	6,7
Mendoza	15	100	8	53,3	7	46,7
Misiones	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Neuquén	19	100	7	36,8	12	63,2
Río Negro	25	100	6	24,0	19	76,0
Salta	21	100	10	47,6	11	52,4
San Juan	41	100	12	29,3	29	70,7
San Luis	21	100	2	9,5	19	90,5
Santa Cruz	18	100	2	11,1	16	88,9
Santa Fe	23	100	8	34,8	15	65,2
Santiago del Es	17	100		0,0	17	100,0
Tierra del Fuego	22	100	4	18,2	18	81,8
Tucumán	18	100	3	16,7	15	83,3

Fuente: elaboración propia sobre la base del análisis del expediente de compra número 9009, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

La provincia de *Santa Cruz* se ubica en el polo extremo opuesto a La Rioja, en cuanto al perfil de los integrantes de las CAPs, ya que aproximadamente el 90% de sus numerosos miembros (25 en EGB y 18 en Polimodal) son docentes. El fundamento provincial para la inclusión de docentes es que esto favorece su mayor y mejor uso. Al respecto, el referente provincial afirmó: *“Elegimos docentes porque son los que más saben, seleccionan los libros tomando en consideración la realidad de las aulas, (...) elegimos docentes para garantizar la utilización de los libros.”*<sup>81</sup> En cuanto al alto número de miembros que integran las CAPs (en EGB 1 es la más numerosa del país), Toninetti sostuvo que esta decisión se tomó con el objetivo de promover la diversidad de visiones. A diferencia de La Rioja, en la que se priorizó que los contenidos de los libros se ajustaran al currículo y política pedagógica provincial, en Santa Cruz se apuntó a que los libros seleccionados respondieran a las necesidades de los docentes y que fueran utilizados efectivamente en las aulas.

<sup>81</sup> Entrevista realizada a Raúl Toninetti, referente provincial de la cartera educativa de Santa Cruz, realizada en Septiembre de 2005.

Dentro del grupo de las provincias que integraron sus CAPs con mayoría docente, se destacan otros dos casos: el de Río Negro, que incluyó un alto porcentaje de directores de escuela, y el de Mendoza, que incorporó a supervisores. En *Río Negro*, las CAPs estuvieron integradas mayoritariamente por docentes (63% en EGB 1 y 76% para EGB 3 y Polimodal), aunque también participaron técnicos en ambas comisiones. Entre los docentes, se destaca la inclusión de un 45% de directores para EGB 1 y de un 36% para EGB 3 y Polimodal. Asimismo, la comisión de EGB 1 incluyó supervisores y la de EGB 3 y Polimodal convocó a docentes. Las razones para la priorización de los directores en las CAPs obedece a la voluntad de incluir a aquellos a cargo de las escuelas beneficiarias del programa, así como también a los supervisores, para recuperar una mirada más amplia de la problemática y realidad de esas escuelas que la de los docentes, aprovechando la trayectoria y experiencia docente de los directores y supervisores. A su vez, una de las razones esgrimidas para explicar la decisión de no convocar a maestros en EGB 1 fue la falta de disponibilidad de tiempo por parte de estos últimos, quienes trabajan doble turno. De todas formas, la referente provincial rionegrina<sup>82</sup> afirmó que uno de los directores convocados les dio participación a algunos docentes de su escuela en la decisión.

En el caso de *Mendoza*, si bien se destaca por la participación de supervisores en las comisiones de ambos niveles educativos, las CAPs estuvieron integradas también por docentes, directores y técnicos. La inclusión de supervisores responde a la inquietud de contar con su visión en calidad de orientadores pedagógicos, pero la participación de los todos los actores (docentes, directores y especialistas de la dirección curricular) está en consonancia con la línea de política educativa provincial referida a *“no sacar nada de atrás de un escritorio, sino de tomar decisiones de abajo hacia arriba. Las CAP se conformaron por todas las partes, a tono con la política educativa jurisdiccional”*<sup>83</sup>, según los dichos de la referente provincial de Mendoza.

Además de los casos provinciales analizados, en los que se ha distinguido los criterios priorizados a la hora de conformar las CAPs -adecuación a los contenidos curriculares provinciales (La Rioja), participación docente para fomentar el uso de los materiales (Santa Cruz), definiciones de los equipos directivos y supervisores de las escuelas beneficiadas (Río Negro) y decisiones participadas de “abajo hacia arriba” (Mendoza)- se consideró interesante estudiar la implementación del programa nacional en la provincia de *Córdoba*, por ser la única jurisdicción que desarrolló un programa propio de distribución de libros de texto (Ver Recuadro 2) en paralelo a las acciones nacionales. El objetivo era entonces conocer si estas acciones se complementaban o si no había puntos de contacto entre ambas políticas.

Las distintas entrevistas realizadas con responsables de ambos programas en el ámbito provincial<sup>84</sup> dieron cuenta de la ausencia de articulación, ya que los referentes a cargo son distintos y el encuadre en el ámbito ministerial es diferente (área de políticas compensatorias para acciones nacionales, dependiente de la Dirección de Proyectos y Políticas Educativas, y Sub unidad ejecutora de la Unidad BID, para el programa provincial, dependiente del Ministro directamente). A su vez, no existe previsión acerca de la posible superposición de

---

<sup>82</sup> Entrevista realizada a Mariela Nuske, referente provincial de Río Negro, realizada en Septiembre de 2005.

<sup>83</sup> Entrevista realizada a Diana Suárez, referente provincial de Mendoza, realizada en Septiembre de 2005.

<sup>84</sup> Entrevistas realizadas a Nancy Alonso, integrante de la Comisión Asesora Provincial de Córdoba, y a Rubén Edgardo Rimondino, jefe de Equipos de Proyectos de la Subunidad Ejecutora, realizadas en Septiembre de 2005.

las acciones de distribución de textos en términos de las escuelas. Es muy probable que exista yuxtaposición de las escuelas porque los criterios de selección son similares.

## Recuadro 2

### Programa de dotación de libros de texto a las escuelas en la provincia de Córdoba: compra provincial y selección docente

En paralelo al programa nacional, el gobierno de la provincia de Córdoba ha comenzado a implementar una política propia de selección, compra y provisión de libros para las escuelas más desfavorecidas de todos los niveles del sistema. Esta iniciativa se enmarca en el contexto del “Proyecto de la autonomía escolar”<sup>85</sup>, financiado con recursos de un crédito de \$9 millones acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo, que se hizo efectivo en el 2004 y se extenderá por el término de dos años. A inicios del 2005 se realizó la primera entrega de libros, que alcanzó a 365 mil alumnos de 1.362 escuelas.

Además de constituir a Córdoba en la única provincia que distribuyó libros durante el corriente año, el interés de esta propuesta radica fundamentalmente en el novedoso procedimiento que pone en marcha –inédito en América Latina para un estado provincial-, al articular la selección descentralizada de los materiales bibliográficos por parte de las escuelas con la compra centralizada a cargo del gobierno provincial. Esta modalidad permite, por una parte, mantener un precio conveniente por la agregación y volumen de las compras y, por otra, dar la posibilidad a los docentes de elegir los libros que luego van a utilizar, promoviendo de este modo un mejor y mayor uso en las dinámicas áulicas.

La ejecución de la política se dividió en tres etapas: selección, compra y distribución de los materiales. La primera de ellas se inició con la elaboración por parte de las autoridades educativas provinciales de un catálogo de 5.000 libros “elegibles”, mediante una selección realizada a partir de los títulos propuestos por las editoriales<sup>86</sup>. Los criterios que guiaron la inclusión o no de los materiales disponibles fueron dos: la calidad textual –del diseño y la impresión- y la calidad de los contenidos, que se evaluó a partir de la presencia de enfoques diversos en el abordaje de los temas, la actualidad de los datos presentados y las temáticas tratadas, el grado de correspondencia con los CBC, y la ausencia de visiones o expresiones discriminatorias. Este catálogo, dado a conocer a través de la página Web del gobierno y en soporte de papel, constituyó el listado sobre la base del cual las escuelas realizaron su propia selección.

A cada escuela del programa se le asignó una determinada cantidad de créditos<sup>87</sup> –según su matrícula- para destinar a la compra de los libros, debiendo distribuirlos en función de las necesidades y prioridades pedagógicas de cada una, pero respetando ciertos parámetros establecidos por la cartera educativa. Por un lado, en función de garantizar la diversidad de los materiales seleccionados, se establecieron una serie de criterios para la utilización de los créditos. Los mismos debían distribuirse en tres rubros, a cada uno de los cuales sólo podía asignarse un determinado porcentaje del total consignado a la institución. Así, para los libros de consulta podía destinarse un mínimo del 25% de los créditos y un máximo del 35%, para los libros de literatura un mínimo del 15% y un máximo del 35%, y para el rubro de libros de texto podían utilizarse entre el 30% y el 50%. Por otro lado,

---

<sup>85</sup>El “Proyecto de la autonomía escolar” forma parte de un Programa más amplio de “Apoyo a la modernización de la provincia de Córdoba”, y consta de tres líneas de acción: (1) provisión de libros de texto, manuales, de literatura, atlas y enciclopedias; (2) provisión de útiles y materiales didácticos; (3) provisión de equipamiento y tecnología.

<sup>86</sup>Según Irene Kit, “como era la primera vez [que se realizaba una experiencia de este tipo], se establecieron restricciones a la cantidad de títulos que las editoriales podían presentar al catálogo. Si se armaba un catálogo con todos los libros, se hubiera llegado a los 200 mil títulos. En cambio, se formó un catálogo de 5 mil títulos, porque había que poner a prueba el procedimiento, y no se llegaba a instalar toda la metodología en las escuelas si el universo de selección era tan grande”. No obstante, el objetivo es aumentar progresivamente, en compras sucesivas, la cantidad de títulos que componen el catálogo, hasta llegar a su duplicación (10 mil títulos).

<sup>87</sup> El valor de cada crédito equivalía a \$1.

se buscó prevenir la concentración de las compras en pocas editoriales, determinando un porcentaje máximo de créditos -20%- que cada escuela podía destinar a la adquisición de títulos pertenecientes a una misma editorial.

A su vez, se organizaron ferias para que las escuelas pudieran tomar contacto directo con los materiales y realizar una selección informada, requiriéndose la participación obligatoria de por lo menos dos representantes (un miembro del personal directivo o docente y un miembro de la cooperadora o de los padres en general) de cada institución. Asimismo, el encuentro contó con la participación de supervisores y profesores de los IFD, cuya tarea consistió en orientar y acompañar las elecciones de las escuelas. Los pedidos por escuela se efectuaron en esta misma instancia, a través de un software especialmente diseñado para la ocasión y operado por personal de Ministerio de Educación que iba guiando la carga de los títulos solicitados y verificando que la misma se efectuar en las proporciones permitidas y bajo los parámetros establecidos, de manera que luego no se presentaran errores en la base de datos sobre la cual se emitía la orden de compra para las editoriales. Según los portavoces del programa, esta experiencia implicó la realización de un trabajo colectivo sumamente enriquecedor para la comunidad educativa de cada institución.

La distribución de los libros a las escuelas se canalizó a través de 40 librerías que participaron del proyecto y que, mediante un acuerdo logrado con las 50 editoriales involucradas en la provisión, recibieron como pago el 10% del monto de la compra. Las editoriales enviaban los libros a las librerías y éstas, una vez reunido el material para cada escuela, efectuaban la entrega. Las escuelas recibieron los libros a los 45 días de realizado el pedido.

Es interesante destacar que, a diferencia del programa nacional, la política impulsada por el gobierno de Córdoba ha implementado acciones de monitoreo y capacitación para acompañar la llegada, gestión y uso de los libros en las escuelas. En el portal del Ministerio de Educación de la provincia se encuentra disponible la página web del proyecto, que permite hacer un seguimiento público de la implementación del proyecto a partir de un listado detallado de las escuelas beneficiarias, de la cantidad de créditos asignados a cada una, del catálogo de libros disponibles, y de los instructivos de los procedimientos de selección, compra y distribución utilizados. Asimismo, se realizaron dos encuestas con el propósito de verificar la llegada y disponibilidad de los materiales en las escuelas y para indagar sobre las prácticas docentes en relación al uso que se hace de los mismos dentro del aula. Por otra parte, se pusieron en marcha dos tipos de capacitaciones: jornadas de capacitación para directores orientadas a destacar la importancia del libro y brindar recomendaciones para su uso, que fueron complementadas con capacitaciones virtuales para los docentes, a través de la página web del Ministerio de Educación de la provincia.

Más allá de los necesarios ajustes que por su carácter inédito esta política requiere -como la evaluación más exhaustiva de los títulos incluidos en el catálogo diseñado por la cartera educativa para evitar la llegada de libros inadecuados a las aulas-, es interesante recuperar la modalidad innovadora de su procedimiento, que es además altamente valorada por directivos y docentes especialmente. No obstante, surge el interrogante acerca de las posibilidades de su sostenimiento en el largo plazo, teniendo en cuenta que el financiamiento del programa proviene de un crédito externo y que, además, no existe una tradición ni una demanda socialmente extendida de políticas estables en este sentido. Por último, también resulta necesario que se establezca un diálogo entre las coordinaciones del programa provincial y nacional para evitar que se produzca una superposición de las escuelas incluidas por uno y otro. Si bien en el caso de Córdoba la provisión se centró en EGB 1 y 2, mientras que la nación ha puesto el foco fundamentalmente en EGB 3 y Polimodal, existe un conjunto de escuelas que en el año 2005 fueron beneficiadas por ambas políticas, significando esto una utilización ineficiente de los recursos disponibles.

Para concluir, resta agregar que la valoración en las distintas provincias del programa nacional de dotación de libros de texto a las escuelas ha resultado muy positiva, aunque no han existido acciones concretas de acompañamiento o seguimiento de la llegada de los libros a las escuelas, replicando la ausencia de estas políticas en el nivel nacional. De todas formas, en algunas jurisdicciones se ha planteado la iniciativa de incluir acciones de capacitación en el plan educativo provincial vinculadas a los libros de texto para el siguiente año, subsanando de este modo esta deficiencia.

## *Mercado editorial y marco normativo*

Cambiando el ángulo de análisis, las políticas estatales de compra y distribución de libros tienen un impacto importante no sólo en cuanto a la promoción del acceso equitativo a los libros de texto por parte de los alumnos, sino también para el mercado editorial. Según los datos proporcionados por la Cámara Argentina de Publicaciones, en el año 2005, las compras estatales han representado un 30% de las ventas totales de libros de texto. Sobre un total de 13 millones de libros de texto vendidos, el Estado nacional ha comprado aproximadamente 4 millones, frente a los 9 millones de ejemplares vendidos a los actores individuales en el mercado privado<sup>88</sup>. En cambio, si se consideran los datos aportados por algunas editoriales consultadas, que discrepan con los brindados por la CAP, la proporción de libros de textos adquiridos por el Estado en 2005 es aún más significativa en relación al total de ventas. Según estos datos, la totalidad de libros de texto vendidos por el mercado editorial sólo ascienden a 9 millones de ejemplares y, en ese caso, la incidencia de las compras Estatales se eleva al 44% del total.

En términos del volumen de ventas de libros de texto, la actual etapa se inscribe como de recuperación después de una grave crisis. Históricamente, hace 30 años la industria editorial atravesaba un período de expansión y consolidación en el mercado hispano parlante (Ministerio de Economía, 2004) y una sola industria textera líder vendía aproximadamente 4 millones de libros (Laino, 2003). En la década del '80, se vendían aproximadamente 15 millones de libros de texto, mientras que en los '90 la cantidad de libros vendidos se redujo a menos de la mitad. En el año 1998, por ejemplo, se vendieron aproximadamente 7 millones de textos. El resultado de esto, vinculado al progresivo incremento de la matrícula escolar, fue la baja proporción de libros por alumno (0,7<sup>89</sup>) (Fernández Reiris, 2005)

En este contexto, el año 2001 registró una caída del 30% en las ventas de libros de texto, dando indicios de la crisis económica de fines de aquel año y, en el 2002, la devaluación de la moneda, los aumentos en los costos y la crisis económica generalizada provocaron una caída estrepitosa de las ventas, que rondaron el 50% con respecto al año anterior. Ya en el año 2003, las editoriales de libros de texto mostraron una recuperación del 28% en sus ventas y los precios de los libros disminuyeron entre un 15 y un 25% (CAL en Laino, 2003). En el 2005, la recuperación de la economía y la importante compra realizada por el Estado incidieron para que las ventas de libros de texto aumentaran y la proporción de libros por alumno mejorara en relación a la situación de 1998<sup>90</sup>.

Del lado de la oferta, el mercado editorial de libros de texto está integrado por alrededor de 50 editoriales agrupadas en dos cámaras; una mayoritaria, integrada por firmas pequeñas nacionales y extranjeras (Cámara Argentina del Libro, CAL) y un reducido número de empresas de mayor tamaño en su mayoría transnacionales (Cámara Argentina de Publicaciones, CAP, integrada por 5 empresas), que tienen una participación importante en

---

<sup>88</sup> Entrevista a Pablo Avelluto, vicepresidente de la Cámara Argentina de Publicaciones.

<sup>89</sup> Esta proporción se deduce de la relación entre la cantidad de libros vendidos (7 millones) y la matrícula escolar (9 millones), en el año 1998.

<sup>90</sup> No existen datos oficiales sobre la cantidad de libros vendidos en 2005, y la información brindada por los actores entrevistados no coincide en este punto. No obstante, en mayor o menor grado, todos concluyen que las ventas mejoraron en dicho año.



los sectores más fuertes de esta industria (como en el de libros de texto). La incorporación de un nuevo actor al mercado de los libros de texto como es la Editorial Tinta Fresca del Grupo Clarín, implicará una nueva configuración del mismo<sup>91</sup>.

Respecto del marco normativo que rige al mercado editorial de libros de texto, como ya se ha señalado, pasó a estar completamente desregulado desde 1983, en términos de la inexistencia de control oficial sobre la producción y circulación de propuestas. Esta autonomía tiene como complemento la importancia de las demandas del mercado y de los lineamientos curriculares. Una de las demandas concretas que determina la forma y contenido de los textos es la traducción o reformulación de los contenidos curriculares en propuestas didácticas concretas (Monti, 2001), dado que los principales clientes de las editoriales son los docentes, quienes seleccionan los libros de texto. Este hecho resulta de suma importancia en tanto el mayor volumen de ventas de libros de texto corresponde a la compra privada y, por ende, depende de esta elección.

En términos de las regulaciones que afectan el precio de los libros de texto, cabe destacar que la venta de libros está exenta del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>92</sup>, no así el resto de los eslabones que intervienen en la cadena, lo que ocasiona cierto malestar entre las editoras en tanto deben asumir como costo los montos que por dicho impuesto pagan sobre insumos. Cabe destacar que la Ley de fomento del libro y la lectura (2001) contemplaba en varios de sus artículos<sup>93</sup>, que luego fueron vetados, la extensión de este beneficio al resto de la cadena de producción. Este punto resulta de vital importancia en tanto un componente crítico del costo de los libros es el papel, que se cotiza a precios internacionales por la baja producción nacional, así como también – pero en menor medida – la tinta importada. Según el coordinador de las compras estatales actuales: *“El tema de la falta de papel resulta clave a la hora de pensar una industria estratégica para el desarrollo, junto a la devastación de la industria gráfica durante los ‘90”*<sup>94</sup>. Entre las principales fortalezas de la

---

<sup>91</sup> En términos más amplios, el mercado editorial en Argentina está integrado por unas 300 editoriales, agrupadas en las cámaras mencionadas. El mercado editorial mueve alrededor de 1.000 millones de pesos (a PVP e incluyendo al canal minorista), 500 millones (considerando el descuento del 50% que las editoriales hacen a los comercializadores) o 300 millones a Valor Bruto de Producción (sin librerías). Según la temática editada, el mercado puede ser segmentado en 4 rubros: de interés general (literatura, periodístico, actualidad), textos (primaria, secundaria e idiomas), científico, técnico y profesional, y, por último, religioso. La participación de las grandes empresas resulta mayor en los sectores más significativos de la industria editorial, como por ejemplo, el de textos. Un 13,8% del total de los libros editados pertenece al área de educación, constituyéndose en el segundo sector más fuerte de la industria editorial, ya que es uno de los que aportan el mayor número de títulos. Respecto de la comercialización, las librerías concentran el 69%, el Estado el 17% y los distribuidores el 12% (Ministerio de Economía, 2004).

<sup>92</sup> En 1973 se sancionó la primera Ley del Libro (N° 20.380), que declaró de “interés nacional” la promoción, producción, comercialización y difusión del libro argentino, favoreciendo su circulación; otorgó una serie de incentivos (régimen de créditos a la producción y comercialización, desgravaciones impositivas, etc.)

<sup>93</sup> La Ley de fomento del libro y la lectura 25.446 de 2001 establecía que para el fomento de la industria editorial, la producción y comercialización de libros estaría exenta del IVA en todas sus etapas (Art. 11), así como las actividades de exportación e importación de libros y complementos estaría exenta de todo impuesto, tasa o gravamen (Art. 12). Esto fue observado y la Ley fue promulgada parcialmente sin estos beneficios.

<sup>94</sup> Entrevista con Gustavo Peyrano, coordinador del programa de compras del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Julio de 2005).

industria editorial argentina se encuentra la rica cantidad de autores nacionales y las favorables condiciones del tipo de cambio que permite a las editoriales exportar.

Continuando con el marco regulatorio del precio, la Ley de Defensa de la Actividad Librera (25.542), de principios de 2002, complementó la anterior, estableciendo un precio uniforme de venta de libros al público (PVP) y un descuento máximo (50% del precio) para las compras estatales<sup>95</sup>. Este punto resulta de vital importancia para el proceso de compra y distribución de libros de texto a las escuelas, en tanto el PVP es el que toma el Estado para un determinado mes y sobre el cual aplica el descuento máximo permitido por la Ley. En el contexto actual, la problemática surge a partir de entonces cuando los proveedores de insumos o servicios de las editoriales encarecen sus productos al tener la compra asegurada. La resultante es una especie de “efecto tenazas” para las editoriales por el aumento de los costos de las materias primas y la imposibilidad de modificar el precio de venta. Según la postura de las empresas editoriales, para pensar en una disminución de los precios de los libros debería atenderse la problemática de los costos y la estructura impositiva de la cadena productiva.

Para completar el marco normativo resta señalar la importancia de una serie de previsiones de la mencionada Ley de fomento del libro y la lectura (2001), en relación con la promoción y acceso a los libros de texto, los cuales están expresamente incluidos en los preceptos de esta norma que promueve la política integral del libro<sup>96</sup>. Entre los principales objetivos de esta política se menciona “promover el *acceso igualitario al libro*, bibliotecas públicas, populares, escolares, universitarias y sindicales (...) (inc. g), fomentar la cultura del libro y la lectura (...) *a través del sistema educativo formal y no formal*, (...) (inc. k), *articular la política integral del libro con la educativa*, de manera que la *producción autoral y editorial dé respuesta a los requerimientos bibliográficos de los distintos niveles del sistema educativo formal y no formal* (inc. n)”<sup>97</sup>

A su vez, el artículo 19 de esta Ley dispone que “La Ley de Presupuesto de la Nación contemplará anualmente la partida necesaria para cumplir con el (...) *abastecimiento de material bibliográfico a (...) alumnos de bajos recursos*”. Al respecto, es posible señalar que entre las metas físicas de la Ley de Presupuesto 2005 para la Dirección Nacional de Políticas

---

<sup>95</sup> *La existencia de un precio de venta único tiene varios objetivos: preservar la existencia de las librerías de menor tamaño, al evitar que las editoriales venda sus libros a un precio inferior a los canales minoristas con mayor poder de negociación. Vinculado con el punto anterior, se intenta proteger la diversidad en la oferta de títulos, ya que al impedir la competencia por precios entre librerías, evita “descremar” el negocio de las librerías independientes, pequeñas y/o especializadas, que pueden sostener mediante las ventas de los productos de más rápida salida – donde compiten con las grandes–, un stock más completo de libros más especializados o de ciclo de vida más largo, presuntamente más valiosos desde un punto de vista cultural, ideológico o científico. A su vez, limita la posibilidad de que las editoriales, especialmente las de textos, vendan directamente al público o a ciertos grupos de consumidores (cooperativas escolares o grupos de estudiantes) a menor precio que las librerías de barrio o de localidades alejadas (Ministerio de Economía, 2004).*

<sup>96</sup> *El Art. 4, inc d, dice: “En cumplimiento de la política integral del libro y la lectura, quedan comprendidos en la presente ley los libros de ejercicios y prácticas, los **libros de texto**, destinados a la educación y los dedicados a la enseñanza de idiomas.”*

<sup>97</sup> *Ley de Fomento al Libro y la Lectura (25.446) de 2002, Artículo 3.*

Compensatorias se encuentra la de proveer 1.666.300 libros para EGB y Polimodal<sup>98</sup>. Esta cantidad representa sólo el 40% de lo que efectivamente se erogó en libros en el 2005.

A pesar de esto, el monto o porcentaje asignado a la provisión de libros de texto no se encuentra especificado, por lo que es un tema sujeto a la discusión legislativa al momento de sancionar el presupuesto anual, período tras período. Este punto es de vital importancia por dos cuestiones, en primer lugar, porque el monto a invertir queda sujeto a las fluctuaciones de la economía y la política nacional. Pero, por otra parte, la definición del monto hacia fines de diciembre de cada año a partir de la votación del presupuesto en el Congreso de la Nación genera dificultades en términos de los tiempos de llegada de los libros a las escuelas, ya que transcurren aproximadamente ocho meses en el proceso de selección, compra y distribución. Desde que se cuenta con la versión administrativa del presupuesto a mediados de enero, comienzan a correr los expedientes de compra ministeriales, hasta que sale la orden de provisión para que los editores inicien su parte (que dura aproximadamente tres meses). Entonces, según la visión de las empresas editoriales, por la naturaleza misma del proceso de producción de los libros serían pertinentes tres medidas para acortar los tiempos: independizar la selección de los libros de texto del proceso de compra, institucionalizar el presupuesto para estas compras otorgando previsibilidad, y flexibilizar la normativa de ejecución presupuestaria.

### *A modo de balance*

Las políticas de compra y distribución de libros de texto de la actual gestión de gobierno presentan una serie de rasgos positivos destacables, así como también algunos puntos que merecen ser reconsiderados.

Entre los primeros, es posible señalar la mejora del índice de libros por alumno entre 1998 y 2005<sup>99</sup>, que en gran parte se debe a las compras estatales. La llegada de los libros de texto a las escuelas públicas más desfavorecidas, tanto de EGB como de Polimodal, permite un mayor nivel de acceso y mejora el grado de equidad educativa.

En segundo lugar, la modalidad participativa y abierta de los actores ministeriales, editoriales y una ONG en el diseño de los procesos de selección y compra ha resultado positivo en términos de la amplitud del número de editoriales intervinientes. A su vez, otro punto destacable de la política actual de compra es el rasgo federal, que permite la participación provincial, tanto para la conformación de las comisiones de selección, la regionalización y la definición de los títulos a recibir.

Asimismo, la calidad de los textos elegidos es reconocida como muy buena o buena por el 85% de los directores de las escuelas encuestadas. Por otra parte, la continuidad de la política actual - por el breve lapso que lleva esta gestión - y la supuesta continuidad en el

---

<sup>98</sup> A esto se suman los 16.500 libros previstos como meta física de la Ley de Presupuesto 2005 para la Dirección Nacional de Gestión Curricular a distribuir en las bibliotecas institucionales de las escuelas PIIE, ya mencionado.

<sup>99</sup> Mejora que resulta más o menos significativa según se tomen los datos suministrados por la Cámara Argentina de Publicaciones, o los provistos por el grupo de editoriales consultadas.

tiempo resulta un rasgo positivo no sólo por la sostenida dotación de materiales sino porque promueve su mayor uso ante la expectativa de renovación año tras año.

El último punto a resaltar es la disposición de los equipos ministeriales a revisar, ajustar y mejorar permanentemente las acciones de selección, compra y dotación. La reflexión y perfeccionamiento permiten que las sucesivas compras vayan advirtiendo necesidades complementarias, como la capacitación, la provisión de otros materiales, el seguimiento, entre otros.

Entre los puntos más débiles de las compras de libros de texto actuales se evidencia la falta de articulación entre aquellas realizadas para EGB 1 y 2, por una parte, y para EGB 3 y Polimodal, por otra. A su vez, la falta de inclusión de las compras de EGB 1 y 2 en el marco de un programa dificulta el acompañamiento de la llegada de libros con otras acciones. Entre las más necesarias, que hasta el momento no se han implementado, se encuentran las vinculadas al uso que se le da a los libros una vez que llegan a la escuela, como -por ejemplo- capacitaciones para el uso del material por parte de los docentes y seguimiento de la utilización, pertinencia y aprovechamiento de los libros en las escuelas.

Otro tema a señalar es la limitada relevancia otorgada a la política de dotación en las provincias. Si bien los actores provinciales involucrados manifestaron su interés y reconocieron la importancia de estas partidas de libros, no se han realizado acciones de acompañamiento por parte de las provincias. Como nos dijo un funcionario: *“A diferencia de las editoriales que hacia fin de año consultan por las compras venideras, en el ámbito del Consejo Federal de Educación ningún ministro pregunta sobre este tema.”*<sup>100</sup>

Los prolongados tiempos que insume todo el proceso de selección, compra y distribución de los libros es también un punto negativo que redundará en la llegada de los materiales para el mes de septiembre. Esto implica que en muchas escuelas se tome la decisión de guardar los textos para el siguiente año. En este sentido, resulta fundamental revisar las estrategias para lograr que el proceso sea más breve.

Entre las tareas pendientes, se encuentra también la revisión de las bases de datos que contemplan las escuelas a incluir como receptoras de estas compras, en tanto se viene trabajando con bases que datan del año 2001.

Finalmente, resta agregar la importancia y múltiples beneficios que reviste la previsibilidad y sostenimiento de las compras periódicas en el largo plazo. En primer lugar, en términos de cobertura de la matrícula y actualización, pero también del uso más intensivo que se le dará a los materiales ante la seguridad de la reposición al año siguiente. La continuidad de esta política también beneficiaría el desarrollo de la estratégica industria editorial, ya que esto permitiría realizar mayores inversiones con vistas al futuro.

En suma, las compras actuales han significado un importante avance en muchos puntos señalados, pero aún quedan varias cuestiones por trabajar para que el programa de distribución de libros de texto en Argentina logre una envergadura e importancia como la que revisten los de países vecinos, como Brasil y Chile. En el apartado siguiente, se presentarán estos dos casos y el de México para ilustrar las particularidades de cada uno de ellos y analizar las alternativas para pensar una política óptima para la Argentina.

---

<sup>100</sup> Entrevista realizada a un funcionario del Ministerio de Educación en Julio de 2005.

### 3.4 OTROS CASOS LATINOAMERICANOS: BRASIL, CHILE, Y MÉXICO.

La antigüedad de las políticas de dotación de libros de texto de Chile, Brasil y México y su sostenimiento resultan contrastantes con el caso argentino. En Chile y Brasil se implementan bajo la forma de programas de selección, compra y distribución, mientras que en México la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) nuclea las acciones de edición y distribución de estos materiales. Como muestra el Cuadro 16, el Programa de Textos Escolares de Educación Básica y Media chileno es el de mayor antigüedad (65 años), seguido por México (46 años) y Brasil (39 años). En comparación con Argentina, estas políticas de larga duración permiten dimensionar la inestabilidad y falta de continuidad de las políticas nacionales. Frente a estos casos, la distribución de textos gratuitos se desarrolló durante 7 años en la década del '90 (1993- 1999) y, en la actualidad, desde 2004.

**Cuadro 16: Las políticas y su historia**

	<b>Programa</b>	<b>Inicio</b>
<b>Chile</b>	Programa de Textos Escolares de Educación Básica y Media	1940
<b>Brasil</b>	Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	1966
<b>México</b>	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG)	1959

En cuanto a la población objetivo y cobertura, estos programas comenzaron inicialmente con políticas de dotación a la educación primaria y se extendieron, con el correr del tiempo, a la secundaria (Cuadro 17). La focalización no se realiza en ninguno de los tres casos por la condición socioeconómica de las escuelas ni de los alumnos (ya que abarca a la totalidad de los alumnos por curso) y alcanza a más del 90% de la matrícula total de primaria de cada país. A su vez, los tres programas distribuyen libros también a los docentes, hecho que se diferencia del caso argentino en el que sólo se contempla a los alumnos.

En el caso de Chile, se define como criterio de focalización que las escuelas reciban subvención estatal, por lo que queda comprendido el 80% de los alumnos que asisten a escuelas subvencionadas. Esto obedece a la conformación del sistema educativo chileno, en el que sobre un total de aproximadamente 3 millones de alumnos, un 53,1% asiste a escuelas municipales, un 36,6% lo hace a escuelas particulares subvencionadas, un 7,7% asiste a escuelas particulares pagas y el 2% restante concurre a escuelas corporativas. Como el programa de libros de texto asiste a todos los alumnos de la escuelas municipales y particulares subvencionadas del nivel primario y medio, la cobertura es del 98% en ambos niveles educativos (considerando sólo la matrícula subvencionada). En cuanto a la cantidad

de libros de texto, en el año 2001 se distribuyeron 10.222.111 ejemplares para los 2.890.985 alumnos, lo que arroja una proporción de 3,6 libros por alumno.

**Cuadro 17: Población objetivo, cobertura, libros por alumno.**

	Población Objetivo	Cobertura	Libros por alumno
<b>Chile</b>	Alumnos y docentes de escuelas primarias públicas y privadas subvencionadas. 2000: escuelas secundarias públicas y privadas subvencionadas.	98% de la matrícula total	3,6 (2002)
<b>Brasil</b>	Alumnos y docentes de escuelas primarias públicas. 2003: Alumnos y docentes de escuelas de educación especial y las privadas comunitarias. 2004: Alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas.	91% de la matrícula total de nivel primario	3,3 (promedio anual 1995-2005 educación primaria)
<b>México</b>	Alumnos y docentes de escuelas de nivel preescolar y primario públicas. 1997: Alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas.	100% (nivel preescolar y primario)	10 (2003)

Para contextualizar el caso de Brasil, es necesario destacar la magnitud de su sistema educativo: la matrícula de todo el sistema educativo chileno (3 millones de alumnos) no alcanza ni al 10% de la cantidad de alumnos del sector público de nivel primario en Brasil (32 millones). El Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), atiende a todos los alumnos de escuelas públicas de la enseñanza fundamental (7 a 14 años de edad). Dado que el sector privado de nivel primario representa menos del 10% de la matrícula (3.234.777), la cobertura del programa en este nivel es del 91%. A partir del 2003, el programa comenzó a llegar también a escuelas privadas comunitarias y de educación especial. Según datos oficiales, el promedio anual, entre 1995 y 2005, de libros por alumno de enseñanza fundamental es de 3,3. A diferencia del caso chileno, que en la actualidad comprende a la educación media en su totalidad, Brasil ha comenzado a implementar un programa piloto (Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM) de distribución de libros de texto a las escuelas públicas de ese nivel en el año 2005. Este año se han distribuido 2 libros a los alumnos de primer año en dos de las cinco regiones de Brasil (Norte y Nordeste) y se planea su ampliación para cuatro disciplinas en los tres años de educación media de todas las regiones del país para el 2007.

El caso de México presenta características excepcionales debido a la alta proporción de libros por estudiante (10 en promedio) y a que los libros distribuidos a las escuelas de nivel primario son editados por Estado. El artículo 3º de la Constitución Mexicana dispone la obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria y la gratuidad de la educación impartida por el Estado. En cumplimiento de este mandato y de la previsión de la Ley Orgánica de la Educación Pública, en 1959 se crea por decreto la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG). El mismo entiende, al igual que la Ley de Educación (1941), que la gratuidad de la educación sólo será plena cuando *“además de las enseñanzas magistrales los educandos reciban, sin costo alguno para ellos, los libros que les sean indispensables en sus estudios y tareas”*. Entre las funciones de la CONALITEG se fija la de proceder a la edición de los libros para la educación primaria y acudir, cuando fuera útil, a la ayuda de la iniciativa privada.

En 2005, la CONALITEG editó 121 millones de libros de texto para 20 millones de alumnos de educación preescolar y primaria, a lo que se suman los 19,7 millones de libros de texto comprados a las editoriales y distribuidos a los alumnos de las escuelas públicas de educación media. Asimismo, la CONALITEG provee libros de texto para la educación indígena (1, 2 millones), para los maestros (7, 3 millones) y para telesecundaria (9,3 millones) y ha conformado bibliotecas en las 815 mil aulas de la educación preescolar, primaria y secundaria públicas. La cobertura del 100% de los alumnos en la educación preescolar y primaria no impide que los docentes trabajen en sus clases otros libros comerciales suplementarios<sup>101</sup>. En términos de la focalización, la distribución de libros de texto sólo estaría dejando fuera de la provisión estatal a las escuelas privadas de nivel medio, aunque las privadas de nivel primario no estarían incluidas entre las beneficiarias de las bibliotecas.

El caso argentino sólo contempla a las escuelas de EGB y Polimodal del sector público, dejando fuera al sector privado, y dentro del sector público no beneficia a todas las instituciones sino sólo a las que atienden a una matrícula de condición económica desfavorecida. Al igual que en los casos mencionados, el programa de compras actual en Argentina cubre a todos los alumnos de los años y escuelas seleccionadas.

Otro punto interesante de comparación entre los distintos casos se refiere al proceso de selección de los libros de texto. Al respecto, es posible formular una tipología que contemple dos variables: la participación de los docentes o escuelas y la amplitud de las opciones disponibles –en términos de títulos elegibles– entre las cuales se realiza la selección (Cuadro 18).

**Cuadro 18: Tipología de casos según opciones y participación en los procesos de selección.**

	Opciones limitadas	Opciones amplias
<b>Con participación docente</b>	Chile	Brasil México (media)
<b>Sin participación docente</b>	México (primaria)	Argentina

El proceso de selección en el caso chileno, de opción limitada y con participación docente, se inicia con la convocatoria a las empresas editoriales a presentar sus propuestas y ofertas para la licitación pública que se llevará adelante para la compra de libros de texto correspondientes para los niveles definidos. Antes de la presentación, se realizan reuniones con las editoriales y autores para definir las propuestas esperadas. Las ofertas editoriales son evaluadas en dos etapas: una primera (individual y grupal), según criterios técnico pedagógicos realizada por equipos internos y externos al Ministerio, integrados por profesores, especialistas, metodólogos y profesionales. Sólo las propuestas que obtengan una calificación final superior a una determinado puntaje, pasan a la etapa de la evaluación económica. Un informe de la evaluación para cada una de las ofertas presentadas es entregado a las editoriales, hecho que produce un impacto sobre los productos ofrecidos por el mercado editorial. El proceso de evaluación tiene una duración de 7 meses. A partir de allí, se definen 2 opciones de libros de texto para cada área y nivel, entre las cuales las escuelas

<sup>101</sup> La investigación etnográfica realizada por la mexicana Adriana Piedad García Herrera (1996) reveló que las maestras utilizan libros comerciales para la planificación y apoyo de sus clases.

deberán elegir. En este sentido, la presencia del Estado chileno es fuerte en la definición de los textos a utilizar en las escuelas públicas y privadas de todo el sistema educativo y las opciones para los docentes son restringidas.

En el caso de Brasil, también existe participación docente en la selección, pero las opciones presentadas por el Estado son más amplias. A partir de las críticas a la calidad de algunos libros de texto por cuestiones de índole ideológica, de discriminación, de errores conceptuales o metodológicos, el Ministerio de Educación decidió, a partir de 1985, realizar -a través de 200 profesores especialistas de distintas universidades-, una evaluación sistemática de los libros, así como también capacitar a los docentes para que dispongan de herramientas que les permitan analizar los manuales a seleccionar. Los criterios para determinar la exclusión de un libro de texto son dos: presencia de contenidos discriminatorios o de errores conceptuales graves. Los demás libros pueden ser clasificados como recomendados, recomendados con reservas (cuando presentan cualidades mínimas) o no recomendados (cualidades son insuficientes). En función de esta clasificación, Brasil elabora una Guía del Libro Didáctico, que se difunde en el circuito de producción y consumo de libros (editores autores, profesores, padres, alumnos) y se publica en la página web del Ministerio.

A partir de la información de la Guía, los profesores están en condiciones de elegir los libros según las propias características de sus alumnos, la región, el proyecto pedagógico, etc. Junto a la Guía, los profesores reciben un catálogo con todos los libros aceptados (los recomendados y los no recomendados) sobre la que efectivamente realizan la selección, postulando una primera y una segunda opción. En el año '97, se realizó un ajuste en la clasificación de los libros, agregando una categoría (recomendados con distinción), y se decidió ubicar los libros no recomendados al final de la Guía para desincentivar su elección. Resulta llamativo que, a pesar de esto, un 71% de los libros pedidos se encontraban entre los no recomendados. A partir de 1999, y para resolver esta problemática, se dispuso la eliminación del catálogo de los títulos clasificados en dicha categoría que, desde entonces, no constituyen una opción posible para la elección. Si bien esto mejoró la situación, la mayoría de los docentes continúa eligiendo los libros con la más baja calificación (entre el 50% y el 60% de los docentes elige libros recomendados con reservas) (Serwy, 2003).

México presenta situaciones opuestas según el nivel educativo del que se trate. Para preescolar y primaria, el Estado editor distribuye un libro único para cada área de conocimiento y año escolar, sin que exista ningún proceso de selección. En su lugar, el Estado, a través de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos (DGME) de la Secretaría de Educación es el responsable del contenido de los libros para la educación primaria.

Para el nivel medio, los libros de texto son producidos por la industria editorial nacional, pero la Secretaría de Educación, a través de la DGME, los evalúa y dictamina para su uso en las escuelas secundarias del país. Según Elisa Bonilla, *“todo libro de este nivel educativo que se usa en las escuelas ha pasado por un cuidadoso proceso de evaluación en el que participan grupos de especialistas que la SEP contrata para esta labor. Es una instancia de control de calidad.”*<sup>102</sup> Una vez evaluados, y dictaminados favorablemente, los libros forman parte de un catálogo de selección que se envía a los maestros de cada estado, junto con muestras físicas,

---

<sup>102</sup> Entrevista realizada a Elisa Bonilla, realizada en Agosto de 2005.



para que los propios docentes elijan los que más se ajusten a su estilo de enseñanza. Este proceso es más parecido al de Brasil, aunque en México no se pueden elegir libros no recomendados.

Como se puede observar, en Chile, Brasil y México existe una evaluación de la calidad de los libros que impacta sobre los títulos que llegan a las escuelas por intermedio de los programas y, a su vez, sobre el mercado editorial. En el caso argentino, la evaluación de los libros a distribuir por el Estado es realizada por una comisión nacional de especialistas y comisiones provinciales integradas por distintos perfiles, pero no existe una selección por parte de las escuelas. Entre las opciones disponibles, se encuentran sólo los libros recomendados por la comisión nacional. De todas formas, existe un impacto en el mercado editorial, ya que a partir de las evaluaciones de la CAN las distintas editoriales han ido ajustando sus productos<sup>103</sup>.

Por otra parte, los procedimientos de compra y selección son realizados de forma centralizada y con recursos de la administración central en cada uno de los países (Cuadro19), lo que permite un mejor precio por el gran volumen de compra. La banda de precios de los libros a comprar por el Estado se define, en el caso de Chile, en el marco del llamado a licitación pública, al inicio de todo el proceso. En Brasil, este tema se aborda una vez que las escuelas han establecido sus preferencias. Ante la definición del volumen de compra para cada editorial en cada año y asignatura, los técnicos del Ministerio negocian el precio con las editoriales. Si no llegan a un acuerdo con la primera editorial definida por la escuela, pasan a la negociación con la segunda. Una negociación similar se entabla entre la CONALITEG y las editoriales en México para secundaria, una vez que se integran los pedidos según las preferencias de las escuelas.

En Argentina, a diferencia de Chile, el precio no constituye un criterio de selección de los textos, pero tampoco existe una negociación posterior a la selección con las editoriales como sucede en Brasil y México para el nivel medio. En Argentina, se seleccionan los libros según un criterio de calidad y la compra estatal se realiza al 50% del precio de venta al público. En este sentido, como es una Ley (2002) la que dispone este descuento máximo, el Estado ha traspasado (en la compra realizada en 2005) el costo de la consolidación y distribución a las editoriales, como modo de bajar aún más el precio de los libros sin violar el marco normativo. Por último, resulta destacable que los libros editados por el Estado mexicano para la educación preescolar y primaria tengan un costo de medio dólar por ejemplar<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Entrevista realizada a Gustavo Peyrano, coordinador de las compras del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Julio de 2005).

<sup>104</sup> Según los dichos de Elisa Bonilla, Jefa de Planeamiento de la Secretaría de Educación Pública de México, en el Congreso Internacional del Libro y la Lectura, realizado en Buenos Aires en Mayo de 2005.

**Cuadro 19: Procedimiento de compra**

	Quién compra	Precio	Cada cuánto se compra
<b>Chile</b>	Ministerio de Educación Nacional.	Se fija la banda de precios aceptados para licitación pública.	Compra cada 4 años y reposición a las escuelas cada 2 años.
<b>Brasil</b>	Ministerio de Educación Nacional.	Se negocia el precio con las editoriales, una vez integradas las preferencias y el volumen de compra.	Compra y reposición cada 3 años.
<b>México</b>	Conaliteg.	*Educación secundaria: CONALITEG negocia precio con editoriales, una vez integradas las preferencias y el volumen de compra.	*Educación secundaria: compra todos los años.

Por otro lado, se advierte que la estabilidad de las compras estatales para la dotación de libros de texto en los tres casos latinoamericanos analizados se completa con la planificación de las mismas y la previsión de reposiciones periódicas. Esto permite que en Chile se compre cada 4 años a las editoriales y se realice una reimpresión en el tercero, por lo que la reposición a las escuelas se efectúa cada 2, y que en Brasil se compre y reponga cada 3 años. Esto va acompañado con capacitaciones para la promover reutilización de los libros. A diferencia de estos casos, México entrega en propiedad a cada alumno, por lo que la compra se repite todos los años. Dado que en Argentina no tiene la periodicidad e historia de estos programas, no resulta posible señalar una regularidad en este sentido. El programa actual contempla entregar en préstamo anual los libros con devolución a la escuela a fin de cada año.

En conexión con el proceso de distribución (Cuadro 20), se encuentra tercerarizado en el caso de Brasil (empresa de Correo), es mixto en el caso de Chile (sólo el 21% de la matrícula en manos de empresas, ya que el restante 79% se realiza por intermediación de gobiernos locales) y está completamente a cargo de las autoridades públicas (de distintos niveles) en México.

**Cuadro 20: Proceso de distribución**

	Actores involucrados
<b>Chile</b>	* Terciarización en empresas: despacho y transporte (21%) * Departamentos de Educación Municipal (DAEM): entrega a las escuelas municipales y Departamentos de Educación Provincial (DEPROV): entrega a las escuelas privadas (79%)
<b>Brasil</b>	* Distribución por medio de un contrato entre el Ministerio de Educación y la Empresa Brasileira de Correo. * Ministerio nacional y secretarías estatales de educación: monitoreo de la operación.
<b>México</b>	* Conaliteg: consolidación en dos almacenes y distribución en almacenes temporales. * Gobiernos estatales, presidencias municipales, organizaciones civiles y padres de familia: entrega a los centros escolares.

Algunas acciones complementarias (Cuadro 21), sin pretender ser exhaustivos en la enumeración, que acompañan la dotación del libro de texto en los casos analizados son: las capacitaciones docentes, la provisión de otros materiales de consulta y bibliográficos y la evaluación. En el caso de Chile, se destaca la implementación (desde 2001) de una política de seguimiento de la utilización del libro en las escuelas para averiguar en qué medida se utiliza y que estrategias se pueden diseñar para promover su mejor aprovechamiento. Los resultados de estas indagaciones se utilizan con el objetivo de perfeccionar las guías didácticas para la utilización de los textos destinadas a los profesores. Asimismo, Chile distribuye materiales para la constitución de bibliotecas de aula e institucionales desde 1992. En Brasil, también se destaca el Programa Nacional de Biblioteca Escolar y la distribución de diccionarios gratuitos en propiedad a todos los alumnos de primero a cuarto grado de la educación elemental. Por último, México acompaña la distribución de los libros de texto con bibliotecas de aula para todos los niveles educativos, esperando contar con 150 en cada una de las 815 mil aulas del país para el 2006.

**Cuadro 21: Acciones complementarias de la dotación de libros de texto.**

	Acciones complementarias
<b>Chile</b>	* 2001: Seguimiento del uso de los libros de texto. * Guía didáctica para la utilización de los textos a los profesores. * 1992: Bibliotecas de aula en educación básica y biblioteca de establecimiento en educación media.
<b>Brasil</b>	* 2001: Entrega de diccionarios en propiedad por alumno. * 1998: Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE).
<b>México</b>	* 2002: Bibliotecas de aula para preescolar, primaria y secundaria.

A la hora de señalar las principales debilidades o problemáticas de cada uno de los casos, es posible mencionar que la utilización de los libros por parte de los docentes del programa chileno no es la esperada y se necesita apoyo para intensificar su uso. Tal vez, esto esté relacionado con que la baja disponibilidad de opciones entre las cuales elegir no responde a la diversidad de necesidades escolares. A su vez, documentos oficiales subrayan la necesidad de promover una mayor coordinación entre los actores y reparticiones involucrados en el programa. En tercer lugar, la compra estatal restringida a dos títulos por asignatura promueve una disminución de la riqueza del mercado editorial de ese país.

En Brasil, las principales dificultades se manifiestan por el enorme volumen de las compras, que importan atrasos y problemas para las editoriales que deben realizar parte de la producción en el extranjero. Otro punto problemático es el desajuste entre la evaluación de los técnicos y la elección de los docentes, que optan en un alto porcentaje por libros no recomendados por Ministerio.

El caso de México es criticado por la falta de pluralismo ante la utilización de un único libro por asignatura en preescolar y primaria, el riesgo en el control de la calidad por la producción en el propio ministerio, así como también la utilización ideológica de los libros. Por último, también se registran denuncias de irregularidades en los manejos de los recursos por parte de la CONALITEG.

Entre los puntos más favorables de los casos presentados, se destacan: la continuidad e institucionalización de los programas, la mayor cantidad de libros de texto por alumno que en Argentina, la importancia de la participación de los docentes en la selección, la relevancia de la capacitación y monitoreo del uso efectivo de los libros y la existencia de acciones complementarias, como los programas de bibliotecas de aula o institucionales en todos los casos.

### Recuadro 3: El caso de EEUU: políticas de aprobación vs. libre elección

En los Estados Unidos, el sistema educativo está altamente descentralizado. Así lo establece la Décima Enmienda de la carta magna de dicho país, que restringe el rol del gobierno federal a la sanción de las leyes marco para el sistema y a la implementación de programas específicos de tipo compensatorio, mientras que la mayor parte de la política educativa se dirime a nivel estatal y local. Los gobiernos estatales tienen autoridad para crear e implementar políticas educativas dentro de su territorio -siempre y cuando no incumplan la constitución nacional y las leyes federales-, siendo sus funciones concretas el desarrollo de las guías del currículum escolar y los estándares educativos y la distribución de los fondos estatales y nacionales a los distritos. Por su parte, estos últimos tienen potestad para implementar el currículum escolar, capacitar y contratar al personal docente y directivo, y determinar los salarios y el presupuesto destinado a las escuelas públicas. Esta misma dinámica descentralizada rige también el financiamiento del sistema, ya que si bien el gobierno federal aporta un determinado porcentaje de los recursos para su mantenimiento, el 90% de los fondos que reciben las escuelas públicas proviene de los gobiernos estatales y locales.

En este contexto se organiza la distribución de los recursos para la adquisición de materiales de instrucción por parte de las escuelas públicas, quienes regularmente reciben fondos de los gobiernos estatales y locales para la compra de libros de texto fundamentalmente, luego entregados a los estudiantes en carácter de préstamo y sin cargo. Y es tal el grado de institucionalidad que ha adquirido esta práctica en todo el país que, incluso, en algunos estados se ha consolidado como un derecho constitucional. Este es el caso, por ejemplo, del estado de Texas, donde la Constitución establece que el *State Board of Education (SBOE)*<sup>105</sup> debe destinar un porcentaje suficiente de recursos del presupuesto educativo para la dotación de libros de texto sin cargo a todos los estudiantes de las escuelas públicas de la región. Asimismo, en algunos estados -Nueva York como caso paradigmático- este derecho -que aparece plasmado en la Ley de Educación de dicho estado- se extiende a los estudiantes de las escuelas privadas.

Sin embargo, no existe una política unificada a nivel nacional en relación a la selección, compra y provisión de materiales curriculares para la instrucción, dado que las decisiones sobre estos aspectos se toman a nivel estatal, distrital o institucional (escuelas y maestros), dependiendo de la localidad. Según el tipo de política adoptada en relación a la elección de los libros de texto, los estados pueden ser clasificados en dos categorías: de los 50 estados que existen en EEUU, 21 son calificados como “*estados de adopción*” (adoption states) o “*estados de territorio cerrado*” (closed territory states) debido a que practican alguna forma de plan de evaluación y aprobación estatal de los libros de texto. Los restantes 29 estados, denominados “*estados de territorio abierto*” (open territory states), permiten a los distritos o las escuelas seleccionar libremente los libros de texto a ser utilizados.

No obstante, existen diferencias significativas entre aquellos estados que implementan procesos centralizados de selección de los libros de texto, particularmente, en función del grado de participación que esta dinámica permite a los distritos y escuelas. Por ejemplo, mientras que en 10 estados son los especialistas designados por las autoridades quienes directamente definen que libros de texto llegarán a las escuelas, en 7 se confeccionan listados de “*libros recomendados*”, a partir de los cuales los distritos y/o escuelas pueden optar entre las alternativas propuestas. Por su parte, los 4 estados restantes que se hallan dentro de la categoría de “*estados de adopción*” implementan diversas combinaciones de los métodos de “*selección*” y “*recomendación*” para determinar qué libros de texto serán utilizados en las diferentes materias y niveles educativos.

---

<sup>105</sup> El “*Consejo Estatal de Educación*” (*State Boards of Education*) es un órgano oficial conformada por grupos de ciudadanos -elegidos por la legislatura, el gobernador, o el voto popular- responsable de aprobar las políticas educativas a nivel del estado.

En todos los estados de adopción, el proceso de evaluación y aprobación de los libros es llevado a cabo por un "Comité de revisión de libros de texto" (*textbook review committee*), mayormente conformado por docentes, que a partir de las distintas muestras presentadas por las editoriales, evalúa la pertinencia de los contenidos ofrecidos en los libros de texto, y su relación con las guías del currículum escolar y los estándares de calidad elaborados por el estado. Una vez cumplida esta instancia, el comité envía sus recomendaciones al *State Board of Education (SBOE)*, y es allí donde finalmente se decide cuáles de estos libros son aceptados o rechazados. De todas maneras, las escuelas públicas y los distritos escolares tienen, en la mayoría de los casos, la posibilidad de comprar libros de texto que no figuren en la lista de "seleccionados" o "recomendados" presentada por las autoridades estatales, aunque para ello no pueden utilizar los fondos provistos por los gobiernos estatales. En este sentido, y dado que en términos generales los estados no proveen subvenciones totales para la compra de materiales didácticos, los distritos aportan fondos locales, permitiendo de esta forma la adquisición de libros de texto que no necesariamente fueron aprobados y/o seleccionados a nivel estatal.

Estas políticas de aprobación de los libros de texto, que datan de principios del siglo XX<sup>106</sup>, son actualmente el eje de una profunda controversia al interior de los EEUU. Quienes argumentan a favor de las mismas alegan que la supervisión estatal sobre el contenido de los libros de texto garantiza que todos los estudiantes tengan igual acceso a materiales de alta calidad, que además se correspondan con los estándares académicos establecidos por los respectivos gobiernos estatales. Como contrapartida, quienes sostienen una posición crítica denuncian la utilización de criterios político-ideológicos (a partir de la fuerte influencia ejercida por distintos grupos de presión) poco objetivos para la evaluación de los materiales, cuestionan la trasgresión ejercida sobre la libertad de los docentes a elegir las propias herramientas de trabajo, y alertan sobre los efectos negativos que la rigidez y homogeneidad que fomentan este tipo de prácticas tiene para la producción de libros de texto de buena calidad.

En efecto, diversas investigaciones realizadas en EEUU dan cuenta de la baja calidad que presentan los libros de texto utilizados en las escuelas de dicho país, en gran parte como consecuencia de las citadas políticas de aprobación. Algunos estudios (Finn., 2004) han demostrado que las revisiones de los materiales efectuadas por los comités estatales no evalúan el contenido de los libros en forma integral, sino que basan sus dictámenes en la aparición de palabras y temas considerados claves, que en general son definidos a partir de la impronta ideológica del estado (por ejemplo, en Texas, los sectores conservadores y grupos religiosos de derecha tienen gran influencia en estas decisiones, mientras que en California son los sectores liberales y las minorías étnicas y de género las que juegan un rol determinante) y no en función de criterios técnicos y pedagógicos. En este sentido, dos estudios de 1985 (Tulley y Far; y Fox, en Johnsen, 1997) analizan la relación entre las políticas de aprobación y el aumento de la calidad de los libros de texto, y en todos los casos constatan una correlación negativa. La causa, explican los autores, radicaría en que los planes de aprobación vigente actúan como una especie de seguro gratuito para los editores, bloqueando el impulso a la actualización y mejora de los libros de texto, y dando como resultado materiales que exhiben un tratamiento superficial y simplista de los contenidos y que evitan el abordaje de temáticas controversiales.

En promedio, los estados gastan el 0,95% de su presupuesto educativo en libros de texto, y en los 21 estados que aplican políticas de aprobación estatal recae el 50% de los ingresos de los editores (Squire, 1985 en Johnsen, 1997). La implementación de procesos de aprobación en estados grandes como California, Texas y Florida influye activamente en la industria editorial de todo el país, dándole forma a todo el mercado nacional de materiales de instrucción. Dado que el principal objetivo de las editoriales es expandir el mercado, es a partir de las prescripciones de los estados con procesos de aprobación (particularmente los más grandes) que efectivamente se definen los contenidos de los libros de texto a nivel nacional. Por esta razón, alegan los críticos, estas políticas sirven a los intereses de los monopolios de la industria de textos (no así a las pequeñas editoriales), y a los grupos de presión política tanto de la izquierda como de la derecha, en desmedro de la calidad de los mismos.

Asimismo, algunas de estas investigaciones (Finn., 2004) han llamado la atención sobre el hecho de que la mayoría de los estados con políticas de aprobación obtienen repetidamente los peores resultados en las pruebas

---

<sup>106</sup> Las actuales políticas de evaluación y selección centralizada de los libros de texto tienen su antecedente histórico inmediato en el período de llamada "Reconstrucción", abierto con la finalización de la Guerra Civil en los EEUU. Los estados de la llamada "Confederación" –estados esclavistas del Sur– comenzaron a elaborar, luego de la derrota, guías de contenidos oficiales para los materiales de instrucción, con el objetivo de garantizar que la versión sureña de los acontecimientos fuera apropiadamente transmitida en las escuelas. En efecto, en nuestros días, la mayoría de los estados que aplican estas políticas son los del Sur y Suroeste del país.

nacionales de matemática y lengua, mientras que los estados con mayores puntajes son aquellos donde la elección de los libros de texto es libre. Por ejemplo, en el 2003, 11 de los 15 estados que obtuvieron los peores resultados en las NAEP (National Assessment of Educational Progress) fueron estados con políticas de aprobación.

Por último, y en relación al rol de los docentes en el proceso de selección de los libros de texto, cabe destacar los resultados de una encuesta nacional realizada en los EEUU por la Asociación Nacional de Educación (NEA) en el año 2002 con el propósito de indagar las características y efectividad de los materiales de instrucción utilizados en la escuelas, según los cuales sólo el 28% de los docentes encuestados en todo el país afirma poder elegir libremente los libros de texto que utilizará en sus clases, aunque paralelamente, el 88% considera que sería de suma importancia poder hacerlo.

Los aspectos positivos, y también las debilidades de los programas analizados, pueden colaborar para pensar alternativas que tengan por objetivo mejorar la política actual de dotación de libros de texto a las escuelas argentinas. En el siguiente capítulo, esbozaremos una serie de lineamientos que pretenden abrir espacios de reflexión y discusión acerca de los elementos que debería contemplar una política óptima en la materia para el panorama nacional.

## 4- LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE DOTACIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN ARGENTINA

Ante la inexistencia de otras investigaciones que analicen las políticas públicas de dotación de libros de texto en Argentina, la propuesta de lineamientos que se presenta a continuación se basa, fundamentalmente, en el estudio de los programas implementados en los últimos 10 años en el país y en el intercambio de visiones y posturas entre los distintos actores participantes de los mismos.

Al momento de cerrar este informe, tomamos conocimiento de que la provincia de Buenos Aires estaba planeando llevar adelante una política de edición de libro de texto para todas las escuelas públicas de la jurisdicción. Se trataría de la edición de un libro de texto único para las asignaturas más duras (Lengua, Matemática y Ciencias Naturales) a realizarse por parte de especialistas que contrataría la Dirección General de Escuelas de la provincia. Más allá de las ventajas en términos de costos que tendría esta clase de política y las desventajas, vinculadas a la presencia de un libro único que no da lugar a la diversidad, consideramos que sería muy interesante realizar una investigación más detallada al respecto. La misma debería considerar la realización de un relevamiento acerca de las prácticas de uso de estos libros por parte de los docentes y su eventual solapamiento o integración con libros provenientes de las partidas del gobierno nacional y de libros de texto del mercado editorial. Asimismo, resultaría clave un estudio de costos para completar el análisis.

Por lo tanto, los lineamientos subsiguientes no apuntan a discutir este tipo de alternativas estructurales de políticas de elaboración de libros de texto, sino a dar cuenta de los posibles elementos de mejora de las políticas de dotación de libros de texto en el contexto nacional, ámbito en el que se encuadra esta investigación.

En primer término, es preciso explicitar la *visión* de la cuál partimos a la hora de formular estos lineamientos. Al respecto, consideramos que el ***libro de texto gratuito es un instrumento clave para asegurar el acceso a la educación por parte de todos los niños y jóvenes argentinos***. Esta idea se encuentra sus puntos de apoyo en la Ley Federal de Educación, donde se establece que el Estado debe garantizar el acceso a la educación de toda la población (art. 3), que para ello se obliga presupuestariamente a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales (art. 39) y que, a su vez, se compromete a garantizar a todos los alumnos el cumplimiento de la obligatoriedad por medio de la implementación de programas asistenciales de materiales de estudio para niños y adolescentes de sectores sociales más desfavorecidos (art. 40<sup>107</sup>).

---

<sup>107</sup> Artículo 40 - El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan a: a) **Garantizar a todos los alumnos/as el cumplimiento de la obligatoriedad** que determina la presente ley, ampliando la oferta de servicios e **implementando**, con criterio solidario, en concertación con los Organismos de Acción Social estatales y privados, Cooperadoras, Cooperativas y otras Asociaciones Intermedias, **programas asistenciales** de salud, alimentación, vestido, **material de estudio** y transporte para los niños/as y adolescentes de los **sectores sociales mas desfavorecidos**.

Otro de los puntos centrales de la visión es la consideración del *libro de texto como el piso mínimo a partir del cual es posible pensar la incorporación de los niños y jóvenes a la cultura escrita*. El acceso a la cultura escrita escolar cobra especial importancia en los contextos en que la escuela se constituye como el espacio principal de contacto con la cultura escrita (Lahire, 2004). Es por esto que consideramos clave la promoción estatal del acceso de los niños y jóvenes a los libros en general y a los libros de texto en particular.

A partir de esta visión, el *principal objetivo* de la política estatal nacional debería ser el de *promover una mayor equidad en el acceso a la educación por parte de alumnos y docentes por medio de la dotación de libros de texto como material básico para las escuelas más desfavorecidas*. Como se ha señalado en los apartados precedentes de esta investigación, en Argentina existe un nivel de acceso a los libros de texto diferenciado según la condición socioeconómica. Este dato ha sido corroborado por la encuesta realizada por CIPPEC, donde se observa una correlación fuerte entre el nivel socioeconómico y el posesión de libros de texto. En efecto, mientras que en el 81% de las escuelas públicas de EBG 1 de nivel medio típico, todos o la mayoría de los alumnos disponen de su propio libro de texto, en un 70% de las escuelas de nivel medio bajo y en un 63% de las de sectores bajos se da este nivel de acceso alto al libro de texto por parte de los alumnos. La correlación es similar en EGB 2, donde un 64% de las escuelas de sectores medios tienen un alto nivel de acceso, proporción que disminuye en 25 puntos porcentuales en el caso de escuelas de sectores medios bajos o bajos. Las políticas estatales deben apuntar a mitigar estas diferencias.

En este sentido, toda política debe contemplar como *acción central* la *dotación de libros de texto a todos los alumnos de las escuelas de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos de ambos niveles educativos*. El piso mínimo de las acciones estatales de provisión de libros debe cubrir a la totalidad de las escuelas más desfavorecidas para atenuar la progresiva segmentación del sistema educativo, proceso que diferencia circuitos de educación para niños de sectores altos y medios con disponibilidad de libros, por una parte, y sin libros para los de sectores más empobrecidos, por la otra. A su vez, estas acciones deben cubrir a todos los alumnos por aula para lograr una mejor dinámica de trabajo en clase, así como también para habilitar la posibilidad de que los alumnos lo lleven a la casa para la realización de tareas. En cuanto a los niveles educativos a atender, consideramos que la cobertura debe contemplar tanto a la EGB como al Polimodal, ya que si bien la EGB es el nivel obligatorio, el Polimodal requiere una mayor cantidad de materiales escritos. Es por esto que creemos que el Estado debe estar presente en las escuelas con mayores problemáticas socioeconómicas de ambos niveles educativos.

A estas acciones centrales, la política estatal debería sumar la *distribución de otros materiales escritos complementarios*. Entre ellos es posible destacar la necesidad de distribuir libros de literatura, materiales de consulta y libros para el docente. La importancia de estos materiales resulta central si se considera que el libro de texto es necesario pero no suficiente para promover un acceso equitativo a la educación. La dotación de libros de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas) es muy significativa sobre todo para los sectores más desfavorecidos en tanto constituye, en la mayoría de los casos, el único material escrito no sólo para los alumnos sino también para sus familias. A su vez, la distribución de libros de literatura es clave para el enriquecimiento y la diversificación del material al que acceden los alumnos y para fomentar sus hábitos de lectura.



Entre las *acciones complementarias* que no deberían faltar en toda política de distribución de libros de texto se encuentran la *capacitación* y el *seguimiento*. La llegada de libros de texto debe ir acompañada de capacitaciones o talleres con los docentes en los que se trabaje su importancia, sus contenidos, sus posibles usos, entre otros. Esto permitiría la actualización de los docentes en términos de los contenidos y metodologías priorizados por el Estado. Estas actividades de capacitación también permitirían, junto a acciones de seguimiento, el relevamiento de la opinión de los docentes respecto de los libros distribuidos, sus usos, sus mayores problemáticas. El seguimiento por parte del Estado de las acciones de dotación es clave para el relevamiento de información para lograr el ajuste y retroalimentación de los distintos puntos de esta política pública (tipos de libros, cantidades, necesidades de capacitación, hábitos de uso, tasas de reposición).

Otro punto a incorporar en la política de distribución de libros de texto nacional es la *participación provincial*. Consideramos que el diseño y concertación de acciones entre la nación y las provincias para el desarrollo de las capacitaciones, seguimiento y articulación con las líneas de política educativa provinciales son claves en el marco de la estructura federal del sistema educativo argentino.

Asimismo, la *participación docente* en la selección de los textos a distribuir por el Estado resulta un elemento de importancia mayúscula para promover el uso efectivo de los libros en las aulas, ya que las posibilidades de una mayor utilización aumentan a medida que la elección del texto se acerca al docente. Pero la participación docente en la selección debe ir precedida y acompañada de capacitaciones para lograr cierta apertura y evitar reforzar las lógicas más conservadoras del sistema<sup>108</sup>.

A estos lineamientos se suma la importancia de la *planificación y estabilidad de la política de distribución de libros de texto en el tiempo*, que repercutirá positivamente en diversos aspectos del programa. En primer término, el conocimiento previo de los plazos y cantidades de reposición de libros por parte de directivos y docentes incentivará el mayor uso de los libros ante la aminoración de los temores de pérdidas o daños en el material. A su vez, la planificación de las compras permitirá el desarrollo del mercado editorial por medio de la previsión e inversión para su crecimiento gradual. Además, la previsibilidad de las compras posibilitará el ajuste de los tiempos de todo el proceso de selección, compra y distribución para lograr que los libros de texto lleguen a tiempo a las escuelas.

Para lograr una planificación satisfactoria no sólo es necesario contemplar los tipos y cantidades de libros y los tiempos en los que se cubrirán los distintos años escolares, sino también es importante definir los criterios de utilización y reutilización de los libros. El préstamo anual con reintegro del libro a la biblioteca escolar o áulica permite un uso intensivo del libro durante el ciclo lectivo y su reutilización por los alumnos de las cohortes siguientes<sup>109</sup>. La previsión y comunicación del período de reutilización de los libros, así como

---

<sup>108</sup> Resulta pertinente recuperar la experiencia de Brasil en la dotación de libros de texto con participación de los docentes, donde se van ensayando distintas estrategias para evitar que ellos elijan libros no recomendados por el Estado. Entre ellas se pueden citar las capacitaciones implementadas y el modo de presentación de estos libros en el listado de opciones que se les ofrece a los docentes a partir del cuál efectuar la selección.

<sup>109</sup> Los especialistas señalan que los libros de primer grado deben ser entregados en propiedad a los alumnos por la dificultad de su reutilización ante la existencia de un alto porcentaje de actividades sobre la superficie completa de los libros. A su vez, esto permite la apropiación de esta herramienta por parte de los alumnos.

los tiempos pautados de reposición deben ser explicitados al momento de la planificación de esta política.

En conexión con lo anterior, se debería promover la *institucionalización de la política nacional de dotación de libros de texto a las escuelas*. Para lograrlo no es posible dejar de considerar la creación de un programa en el Ministerio de Educación que unifique las distintas acciones llevadas adelante bajo su órbita de decisión en esta línea. Resulta prioritaria la articulación de los procesos de selección, compra y distribución de libros de texto entre los diferentes niveles educativos y su correspondencia y encuadre con la política educativa más general. A su vez, la definición de presupuesto es fundamental para la institucionalización de esta política.

Por último, un elemento que podría mejorar los procesos de compra y distribución de libros de texto sería la generación de una instancia de *evaluación técnica de los libros* a ser distribuidos a las escuelas por el Estado separada del proceso de compra estatal. A diferencia de cómo sucede hoy en día, donde la evaluación de los libros por parte de la Comisión Asesora Nacional (CAN), se produce ante la decisión de comprar libros por parte del Estado, resultaría importante que anualmente el Estado evaluara los libros de texto para definirlos como incluidos o excluidos de las futuras compras estatales. La exclusión de determinados libros de las compras del Estado debería estar basada, al menos, en tres criterios objetivos: la presencia de errores conceptuales, la promoción de valores antidemocráticos o discriminatorios y/o la falta de cobertura de un mínimo establecido de los Contenidos Básicos Comunes. De este modo, al estar separado del proceso de compra, se contaría con tiempo suficiente para que las editoriales interesadas pudieran realizar las correcciones pertinentes para poder participar de la compra estatal.

Por lo tanto, la dotación de libros de texto junto a otros materiales de consulta, literarios y libros para el docente; la implementación de acciones de capacitación y seguimiento; la participación provincial y docente; así como la planificación, continuidad e institucionalización de estas políticas -sumadas a la evaluación técnica separada del proceso de compra-, constituyen los lineamientos principales para mejorar las políticas nacionales de dotación de libros de texto a las escuelas argentinas.

## FUENTES

### *Bibliografía*

Aguirre, C., Fernández, M. y Passano, S. (2005), "El libro en el contexto neoliberal", ponencia presentada en el *Congreso de promoción de la lectura y el libro*, Fundación El Libro - OEI - MECyT.

Ahumada Manchot, M. T. (2000), "Los libros de texto, ¿un saber deformado?", ponencia presentada al *Congreso Nacional Reduc Investigación Educativa e Información*, Universidad José Santos Ossa, septiembre, Santiago de Chile.

Alzate Piedrahita, M. V. (s/f), "Los manuales escolares y los libros de iniciación a la lectura: campo de investigación", en: *Revista Ciencias Humanas*, N° 17, España.

Anyon, J. (1979), "Ideology and United States History textbooks", en: *Harvard Educational Review*,

Apple, M. (1989), *Maestros y textos. Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación*, Paidós, Barcelona.

Ball, S. (comp.) (1997), *Foucault y la educación: disciplinas y saber*, Fundación Paideia, Ediciones Morata, Madrid.

Barreyro, G. (2001), *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo*, tesis de Maestría, FLACSO.

Bertoni, A. (comp.) (1986), *Criterios de evaluación de textos escolares*, Dirección de Investigación Educativa, Secretaría de Educación, Municipalidad de Buenos Aires.

Bini, G. (comp.), (1977), *Los libros de texto en América Latina*, Ed. Nueva Imagen.

Braslavsky, C. (1990), "La didáctica de la historia en dos continentes", en: *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, Año 2, N°2, mayo.

Brito, A., "Prácticas escolares de lectura y escritura: Los textos de la enseñanza y las palabras de los maestros", en: *Revista Propuesta Educativa*, 13 (26): 5-15.

Brizuela, R. (s/f), "EL Libro La razón de mi vida", en [http://comunidad.ciudad.com.ar/argentina/capital\\_federal/ricardobrizuela/](http://comunidad.ciudad.com.ar/argentina/capital_federal/ricardobrizuela/)

Carbone, G. (2003), *Libros escolares: una introducción a su análisis y evaluación*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Carbone, G. (s/f), *El libro de texto en la escuela*, UNLU, Secretaria de Investigación, Departamento de Educación, DINIECE (cod: 863201).

CEP, Secretaría de Industria, Comercio, y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Economía y Producción (2004), "La industria del libro en Argentina", en: [www.industria.gov.ar/cep](http://www.industria.gov.ar/cep)

Cervini Iturre, R. (2001) "Efecto de la 'oportunidad de aprender' sobre el logro en matemáticas en la educación básica argentina", en: *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 3, N°2, septiembre.

- Chartier, R. (1988), "Textes, imprimés, lectures", en: Poulain, M. (dir.), *Pour une sociologie de la lecture: lectures et lecteurs dans la France contemporaine*, Cercle de la librairie, Paris.
- Chevallard, Y. (1997), *La trasposición didáctica*, Aique, Buenos Aires.
- Choppin, A. (1992), *Les manuels scolaires: histoire et actualité*, Hachette, Paris.
- CIPPEC - MORI (2005), *Encuesta nacional sobre el acceso a los libros de texto y uso en las escuelas*, Septiembre, Buenos Aires.
- Cirigliano, G. (1995), *Puntos de vista sobre política educacional argentina*, Cuadernos del INCAPE, N°1, Buenos Aires.
- Coraggio, J.L. y Torres, R.M. (1997), *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Corbiere, E. (1999), *Mamá me mimó, Evita me ama. La educación argentina en la encrucijada*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- Cucuzza, H. (dir.) y Pineau, P. (codir) (2004), *Para una historia de la lectura y la escritura en Argentina. Del catecismo colonial a La Razón de mi vida*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- De Sagastizabal, L. (1995), *La edición de libros en la Argentina. Una empresa de la cultura*, Eudeba, Buenos Aires.
- Deceuninck, J. (2000), *Du manuel au réseau, objets éducatifs et industrialisation de l'espace scolaire*, thèse en sciences de l'information et de la communication, université Charles de gaulle - Lille 3.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2000), *Operativo Nacional de Evaluación*.
- España, S. (1999), "Las políticas públicas y los libros en las escuelas", en: *Revista Zona Educativa*, Año 4, N°33, julio-agosto, Buenos Aires.
- Fernandez Reiris, A. (2004), *El libro y su interrelación con otros medios de enseñanza*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Fernández Reiris, A. (2005), *La importancia de ser llamado "libro de texto". Hegemonía y control del curriculum en el aula*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Fernández, M. (2004), "El libro de texto: un espacio de encuentros y desencuentros", ponencia presentada en *el Congreso de promoción de la lectura y el libro*, Fundación El Libro - OEI - MECyT.
- Ferreiro, E. (2000), "Leer y escribir en un mundo cambiante", en: *Revista Novedades educativas*, N° 115, julio, Buenos Aires.
- Ferro, M. (1993), *Cómo se cuenta la historia a los niños del mundo entero*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Finn, C. E. (2004), *The mad, mad world of textbook adoption*, Thomas B. Fordham Institute, Washington D. C.
- FNDE/MEC (2003), *Aspectos operacionais e perspectivas futuras*, Programa Nacional Do Livro Didático, octubre, Brasil.
- Freinet, C. (1987), *Técnicas Freinet de la escuela moderna*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- Frigerio, G. (1991), "Norma, intersticio, transposición y textos", en: Frigerio, G. (comp.), *Curriculum presente, ciencia ausente*, Tomo I, FLACSO, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Fundación Poder Ciudadano (2003), *Jornada de debate con Poder Ciudadano*, octubre.
- Fundación Poder Ciudadano (2004), *Informe de avance sobre el procedimiento de consulta para la adquisición de textos escolares - MECyT*.
- Fundación Poder Ciudadano (2004), *Procedimiento de consulta para la adquisición de textos escolares - MECyT*.
- Gálvez, G., Paradise, R., Rockwell, E. y Sobrecasas, S. (1979), "El uso del tiempo y de los libros de texto en primaria", en *Cuadernos de Investigación Educativa del DIE*, N°1, DIE/CINVESTAV/IPN, México.
- García Herrera, A. P. (1996), "Libros de texto gratuitos y escuela pública", en [www.latarea.com.mx/articu/articu16/apgar16.htm](http://www.latarea.com.mx/articu/articu16/apgar16.htm)
- García Ruiz, R. (1962), *El programa escolar y los libros de texto*, vol. 1, Secretaría de Educación Pública, México.
- GCBA, CAL y otros (1998) "Estudio sobre hábitos de lectura. Síntesis del Informe Final", en: <http://www.editores.org.ar/habitos.html>
- GCBA, CAL y otros (s/f) "Estudio sobre hábitos de lectura. Síntesis del Informe Final", en: <http://www.editores.org.ar/habitos.html>
- Gimeno Sacristán, J. (1988), *El currículo: una reflexión sobre la práctica*, Editorial Morata, Madrid.
- Gimeno Sacristán, J. (1996), "Textos y democracia cultural: estrategias de recentralización en un contexto de desregulaciones". En: Pereyra, Miguel Angel et al. (comp.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- González Pedrero, E. (coord.) (1982), *Los libros de texto gratuitos*, Secretaría de Educación Pública/Comisión nacional de los libros de texto gratuitos, México.
- Greaves Laine, C. (2001), "Política educativa y libros de texto gratuitos. Una polémica en torno al control por la educación", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 6, N° 12, mayo-agosto, México.
- Grinberg, S. (1995), "Algunas reflexiones acerca del uso del libro de texto en la escuela primaria". En: *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, Año 6, N°12, julio, Buenos Aires.
- Grinberg, S. (1997) "Texto escolar y mercado editorial en contextos de transformación educativa", En: *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, Año 8, N°17, diciembre, Buenos Aires.
- Grinberg, S. (1998), *Los significados del trabajo en la escuela*, tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- Gvirtz, S. (1999), "La politización de los contenidos escolares y la respuesta de los docentes primarios en los primeros gobiernos de Perón. Argentina 1949-1955", en: [http://www.tau.ac.il/eial/X\\_1/gvirtz.html](http://www.tau.ac.il/eial/X_1/gvirtz.html).

- Henke, R., Chen, X., Goldman, G. (1999), *What happens in classrooms?. Instructional practices in elementary and secondary schools, 1994-95*, National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, Washington D.C.
- Heyneman S.P., Farrell, J.P., Sepúlveda Styardo, A. (1979), *Textbooks and achievement: what we know*, World Bank, working paper n°298.
- Johnsen Egil, B. (1997), *Libros de texto en el caleidoscopio. Estudio crítico de la literatura y la investigación sobre los textos escolares*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Kaufman, C. (2001), "School textbook research in Argentina: since the 70's to nowadays", trabajo presentado al *George Eckert Institute*, Alemania.
- Kit, I. (2000) "Políticas orientadas a lograr educación para todos", ponencia presentada en el 26° Congreso de la Unión Mundial de Editores.
- Laino, G. (2003), "Los textos escolares no son cosa de chicos", en: *www.Gestiopolis.com*
- Lanza, H. y Finocchio, S (1993) *Curriculum presente, ciencia ausente. La enseñanza de la historia de la Argentina de hoy*, Tomo III, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Libertad y Desarrollo (2004), "Textos escolares: ¿quién debe elegir?", en *Revista Temas Públicos*, N° 691, septiembre, Chile.
- Linares, M.C. (1998), "La empresa editorial y el libro escolar", ponencia presentada en el IV Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, Universidad Católica de Chile.
- Martinez Bonafé, J. (2002), *Políticas del libro de texto escolar*, Editorial Morata, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, *La lectura en el aula*, Revista Ida y vuelta N°3, Plan Social Educativo.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, *Promoción de la lectura*, Revista Ida y vuelta N°1, Plan Social Educativo.
- Ministerio de Cultura y Educación Nacional (1999), *Evaluación del Plan Social Educativo: diseño, implementación y resultados: febrero 1999*.
- Ministerio de Cultura y Educación Nacional (1999), *Evaluación del Plan Social Educativo: diseño, implementación y resultados: febrero 1999*, FUNDARED, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación Nacional, (1997) "¿Cómo seleccionar textos escolares?", en: *Revista Zona Educativa*, Febrero, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (1999), *Relevamiento y sistematización de información acerca del Plan Social Educativo*, SIEMPRO, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica (2000), *Operativos Nacionales de Evaluación, cuestionarios complementarios a directores, docentes y alumnos*.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica (2001), *Encuesta nacional de lectura y uso del libro. Principales resultados*, Abril, Buenos Aires.
- Mollis, M. (1992), *Estado y obligatoriedad escolar: una mirada histórica sobre Argentina y Japón*, Centro de estudios de América Latina, Universidad de Nanzan.

Monti, C. (2001), *Academia y mercado, dos lógicas en tensión: la propuesta editorial para el área de lengua de EGB 3*, tesis de maestría, FLACSO.

Narodowski, M. y L. Manolakis (2002), "Defending the "argentine way of life". The State and school textbook in Argentina (1884-1984)", en: *Pedagogía Histórica Internacional. Journal of the history of Education*, XXXVII, pp.301-318.

Narodowski, M. y L. Manolakis (s/f), "Estado, Mercado y Textos escolares. Notas Históricas para un modelo teórico", en : *Educación y Pedagogía*, Universidad de Antioquia. Vol. XIII, pp. 25-38.

National Education Association (2002), "Instructional materials survey. Report of findings", en *www.nasta.org*

Oliveira, M. (2003), *Producción y ventas del sector editorial brasileiro*, Cámara Brasileira del libro y Sindicato Nacional de Editores de Libros, Brasil.

Orivel F. (1979), *Cost analysis of the Philippines textbook project*, Banco Mundial.

Ortiz, M. C. (2002), *Las políticas compensatorias en educación, la equidad y el círculo de la pobreza*, tesis de Maestría, San Andrés.

Ossanna, E. (1993), *Los libros de texto para la enseñanza de la historia: entre la científicidad y las demandas político ideológicas*, pp. 29-35; incl. ref.,FLACSO. Programa Argentina, Miño y Dávila, Buenos Aires.

Ossenbach Sauter, G. (2000) "La investigación sobre los manuales escolares en América Latina: la contribución del proyecto MANES", en *Revista Historia de la Educación*, N° 19, España.

p.p. 361-386; Cambridge: Harvard College.

Pearce, D. (1982), *La producción de libros de texto en los países en desarrollo. Problemas de preparación, producción y distribución*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación, Ginebra.

Pearce, D. (1988), *A guide to planning and administering government school textbook projects*, UNESCO, París.

Peña, L. B. (2004), "Una asignatura pendiente. La política sobre evaluación, selección y uso de los libros y materiales educativos", ponencia presentada en el *Encuentro Distrital de Lectura y Escritura*, marzo, Bogotá.

Petit, M. (1999), *Nuevos acercamientos a los jóvenes y la lectura*, Fondo de Cultura Económica, México.

Petit, M. (2001), *Lecturas: del espacio íntimo al espacio público*, Fondo de Cultura Económica, colección Espacios para la lectura, México.

PIRLS (2001), *International Report: IEA's Study of Reading Literacy Achievement in Primary Schools*.

Prendes Espinosa, M. P. (s/f), *Evaluación de manuales escolares*, Universidad de Murcia, España.

Puiggrós, A. (1995), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-55)*, Ed. Galerna, Buenos Aires.

Salas, V., Pavez M. A., Yacometti, O. (2003), *Programa de textos escolares de educación básica y media. Informe final de evaluación*, Evaluación de Programas Gubernamentales, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.

Santiago, B. (1995), "Los textos escolares en el marco de la una reforma educativa", *Serie Pedagógica 2*, UNLP, Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación, La Plata.

Schmidt, G. Y Milman, J. (2003), "Ciudadanía, Curriculum y textos escolares. Una mirada retrospectiva acerca de la formación ciudadana desde 1981 hasta 1997", en Carli, S. (comp.), *Estudios sobre comunicación, educación y cultura. Una mirada a las transformaciones recientes en Argentina*, Ed. Stella-La cruja, Buenos Aires.

Seguin, R. (1989), *The elaboration of school textbooks. Methodological Guide*, UNESCO.

Terigi, F. (1999), *Curriculum. Itinerarios para aprehender un territorio*, Ed. Santillana, Buenos Aires.

Terigi, F. (s/f), "El curriculum a través de los textos escolares", en: *Revista Novedades Educativas*, N° 80.

UNESCO/CERLALC (2003), *Estudio de canales de comercialización del libro en México*.

UNESCO/OREALC (1996), *Educación para el desarrollo y la paz: Valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal*.

Verón, E. (1999), *Esto no es un libro*, Gedisa, Buenos Aires.

Verón, E. (s/f) "Estudio sobre Hábitos de Lectura. Síntesis del Informe Final", en <http://www.editores.org.ar/habitos.html>.

Wainerman, C. y Heredia M. (1999), *¿Mamá amasa la masa?. Cien años en los libros de lectura de la escuela primaria*, Ed. De Belgrano, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Wolff, L., Schiefelbein E. y Valenzuela J. (1999), "Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI. Documento para la discusión", en *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Educación primaria: inversiones en tres áreas determinantes de la calidad*, Santiago de Chile: PREAL, sin paginación; incl. ref., (Formas y Reformas de la Educación. Serie Políticas, 1, 4).

## ***Marcos Regulatorios***

Decreto N° 1023/01. Régimen de contrataciones de la Administración Nacional. Agosto 2001.

Decreto N° 436/00. Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional. Mayo 2000.

Disposición N° 1. Creación de la Comisión Evaluadora de Ofertas para EGB 3. MECyT. Enero 2005.

Disposición N° 2. Creación de la Comisión Evaluadora de Ofertas para Polimodal. MECyT. Enero 2005.

Ley N°24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Octubre 1992.

Ley N°25.446. Fomento del Libro y la Lectura. Junio 2001.



Ley N°25.542. Defensa de la Actividad Librera. Enero 2002.

MECyT (2003), *Bases para la selección de textos escolares para la 8° y 9° años de la EGB3 y Polimodal*, Programa "Libros en las escuelas".

MECyT (2004), *Bases para la selección de textos escolares para la 2° y 3° años de la EGB*, Programa "Libros en las escuelas".

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1998), *Manual Operativo EGB*, Proyecto 1, Plan Social Educativo.

Ministerio de Educación de Córdoba (2004), *Libreta de gestión*, Programa "Hacer escuela".

Ministerio de Educación de Córdoba (2004), *Provisión de material bibliográfico a las escuelas. Recomendaciones para la selección y uso de los libros en las escuelas*, Proyecto "Promoción de la autonomía escolar".

Ministerio de Educación de Córdoba (2004), *Provisión de material bibliográfico a las escuelas. Procedimiento para la selección, pedido y recepción de los libros*, Proyecto "Promoción de la autonomía escolar".

Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General de Enseñanza Primaria (1953), "Reglamento de concurso, estudio y aprobación de textos de lectura para la enseñanza primaria". En: <http://www.unlu.edu.ar/~museo/documentos.htm>

Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General de Enseñanza Primaria (1957), "Reglamento del concurso, estudio y aprobación de textos de lectura para la enseñanza primaria". En <http://www.unlu.edu.ar/~museo/documentos.htm>

Proyecto de Ley S-2856/04. Creación del Credilibro. Presentado por Rodolfo Terragno. Septiembre 2004. En: [http://www.terragno.org.ar/verarea.asp?id\\_area=7](http://www.terragno.org.ar/verarea.asp?id_area=7)

Resolución Ministerial 10/05. Aprobación de los títulos a adquirir para la EGB 3, Programa "Libros en la Escuela". MECyT. Enero 2005.

Resolución Ministerial 11/05. Aprobación de los títulos a adquirir para el nivel Polimodal, Programa "Libros en la Escuela". MECyT. Enero 2005.

### ***Diarios y Gacetillas***

Diario Clarín, *Educación: beneficio para todos los alumnos de nivel inicial hasta tercer grado de todo el país*, 23/03/05.

Diario Clarín, *El lector tiene cara de mujer, profesional y de clase media alta*, 06/06/05.

Diario Clarín, *Los libros escolares mantendrán el mismo precio que el año pasado*, 18/02/04.

Diario Clarín, *No aumentarán los textos escolares*, 09/02/05.

Diario Crónica, *Capacitación docente y entrega de libros a escuelas provinciales*, 26/03/05, Chubut.

Diario de Cuyo, *Promociones y buenas ventas en las librerías*, 27/03/05, San Juan.

Diario El Liberal, *Entregaron libros destinados a miles de chicos santiagueños*, 14/04/05, Santiago del Estero.

Diario El Litoral, *El nuevo desafío de los textos escolares*, 29/04/05, Santa Fe.

Diario El Litoral, *Lanzan campaña sobre la importancia del libro en desarrollo de los niños*, 28/03/05, Santa Fe.

Diario El Litoral, *Millones de libros para 18.000 escuelas*, 07/04/05, Santa Fe.

Diario La Nación, *Alumnos argentinos de 4° grado. Casi últimos para leer y comprender*, 09/04/03.

Diario La Nación, *Bajaron un 25% los precios de los libros de textos escolares*, 23/02/03.

Diario La Nación, *Educación no paga los libros que compra*, 25/09/99.

Diario La Nación, *La lectura, un pilar del desarrollo*, 21/03/04.

Diario La Nación, *La venta de textos escolares cayó hasta un 70 por ciento*, 18/10/02.

Diario La Nación, *Los chicos leen menos de un libro por año*, 26/03/05.

Diario La Nación, *Los libros de texto llegan con aumento*, 24/02/02.

Diario La Nación, *Los libros de texto ya casi no van a la escuela*, 01/04/96.

Diario La Nación, *Marcha atrás con la tasa a los libros*, 15/05/01.

Diario La Nación, *Tres millones de libros para las escuelas más desfavorecidas*, 11/10/03.

Diario La Voz del Interior, *356 mil chicos de 1.362 escuelas ya tienen sus libros*, 08/04/05, Córdoba.

Diario La Voz del Interior, *La Nación entregará 228 mil libros a escuelas*, 07/04/05, Córdoba.

Diario La Voz del Interior, *Llegaron mil ejemplares, pero no hay dónde ponerlos*, 08/04/05, Córdoba.

Diario La Voz del Interior, *Los textos escolares, rezagados*, 17/04/05, Córdoba.

Diario Página 12, *Libros para escuelas pobres*, 11/10/03.

Diario Página 12, *Los maestros piden menos textos y los padres tratan de ahorrar*, 10/03/02.

Diario Territorio Digital, *Cuatro escuelas de Montecarlo abrirán rincones de lectura*, 09/04/05, Misiones.

Infocívica (Poder Ciudadano), *Bases transparentes para la compra de libros*, 23/10/03.

Infocívica (Poder Ciudadano), *Tres millones de libros para escuelas carenciadas*, 17/05/04.

Infocívica (Poder Ciudadano), *Una lupa para la compra de libros escolares*, 10/10/03.

MECyT, *Comienza el envío de material didáctico a las provincias de mayor vulnerabilidad socioeducativa*, 07/03/02.

MECyT, *Delich inauguró jornadas para promover la lectura en Cuyo*, 11/06/01.

MECyT, *El Ministerio de Educación comprará 7.000.000 de textos escolares, el doble que el año pasado*, 08/10/04.

MECyT, *El Ministerio de Educación inició la entrega de textos escolares a un millón y medio de alumnos*, 17/06/04.

MECyT, *El Ministerio de Educación ya distribuyó 3.500.000 textos y duplicará la compra de libros para el 2005*, 12/10/04.

MECyT, *El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología inició el proceso de compra transparente de textos*, 22/10/03.

MECyT, *En 2004 y 2005, El ministerio de Educación invertirá 150.000.000 de pesos*, 06/04/05.

MECyT, *Filmus: "El libro es un elemento decisivo, imprescindible e irremplazable para la educación de los niños y el trabajo de los docentes"*, 13/10/03.

MECyT, *Plan Nacional de Lectura: Educación distribuirá 800 mil libros en escuelas de todo el país*, 30/03/04.

MECyT, *Por segundo año consecutivo no habrá aumentos en los textos escolares*, 07/02/05.

MECyT, *Se firmó el convenio para mantener los precios de los textos escolares*, 17/02/04.

MECyT, *Se mantendrán los precios de 2003*, 08/02/05.

## ENTREVISTAS

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de abril y octubre de 2005.

1. Alejandro Vera, consultor de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
2. Alexandre Serwy, coordinadora general de Producción y Distribución del Libro, del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación y responsable de programas relacionados con libros de Ministerio de Educación de Brasil.
3. Diana Suárez, referente provincial de las compras nacionales y coordinadora de Políticas Compensatorias de la cartera educativa de la provincia de Mendoza.
4. Elba Amado de Nieva, referente provincial del programa nacional de lectura, Ministerio de Educación de la provincia de Tucumán.
5. Elisa Bonilla, coordinadora del área de Planeamiento de la Secretaría de Educación Pública de Méjico.
6. Graciela Domínguez, responsable del área pedagógica, Dirección Nacional de Programas Compensatorios del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
7. Gustavo Peyrano, coordinador de las compras actuales de libros de texto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
8. Irene Kit, coordinadora del Plan Social Educativo.
9. Javier Saldivar, responsable del Programa Libros del Ministerio de Educación de Chile.
10. Juan Ignacio Saenz, abogado de la Fundación Poder Ciudadano.
11. Jorge Velasco y Félix, director general de la Conaliteg (Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito), Méjico.
12. Luis Bernardo Peña, subdirector de Lectura y Escritura de la CERLALC (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe).
13. María de los Ángeles Quinteros, referente provincial de las compras nacionales y coordinadora de la Unidad de Programas Compensatorios de la cartera educativa de la provincia de La Rioja.
14. María Eva Miljiker, abogada de la Fundación Poder Ciudadano.
15. Mariela Nuske, referente provincial de las compras nacionales de Río Negro.
16. Nancy Alonso, miembro de la CAP de la provincia de Córdoba.
17. Pablo Avelluto, vicepresidente de la Cámara Argentina del Libro.
18. Patricia Bustamante, referente provincial del programa nacional de lectura, Ministerio de Educación de la provincia de Salta.
19. Pilar Arcidiácono, coordinadora del Área Relaciones Internacionales de la Fundación Poder Ciudadano.
20. Raúl Toninetti, referente provincial de las compras nacionales de Santa Cruz.

21. Rubén Edgardo Rimondino, jefe de Equipos de Proyectos de la Subunidad Ejecutora del préstamo del BID para la provincia de Córdoba.
22. Silvia Finocchio, investigadora del Área de Educación de FLACSO.
23. Silvina Muscolo, investigadora de la UBA y editora de Kapelusz.

## ANEXOS

## ANEXO 1 – ENCUESTA CIPPEC 2005

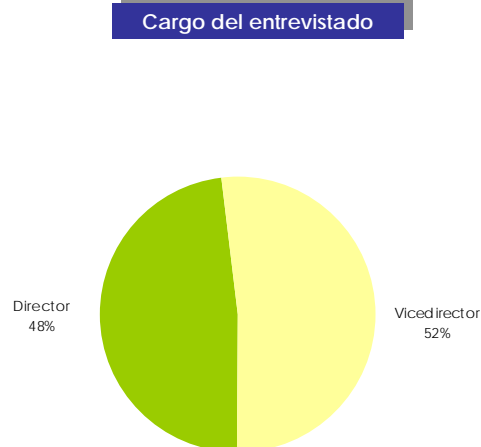
### Ficha técnica

- ✓ **Objetivos principales del estudio:** conocer las formas de utilización del libro escolar y medir el grado de equidad en el acceso al mismo.
- ✓ **Tipo de estudio:** cuantitativo
- ✓ **Público entrevistado:** directores y vicedirectores de escuelas de nivel inicial
- ✓ **Muestra:** en total fueron realizadas 454 entrevistas, distribuidas en el total del país. La muestra excluye las escuelas de Ciudad de Buenos Aires.
- ✓ **Metodología:** entrevistas telefónicas utilizando tecnología CATI (Computer Aided Telephone Interviewing)
- ✓ **Margen de error:** El margen de error para los datos agregados, dependiendo de la distribución de la variable de interés, para un intervalo de confianza del 95% es de +/- entre 2.8 y 4.6.
- ✓ **Fecha de campo:** entre el 22 de Septiembre y el 3 de Octubre

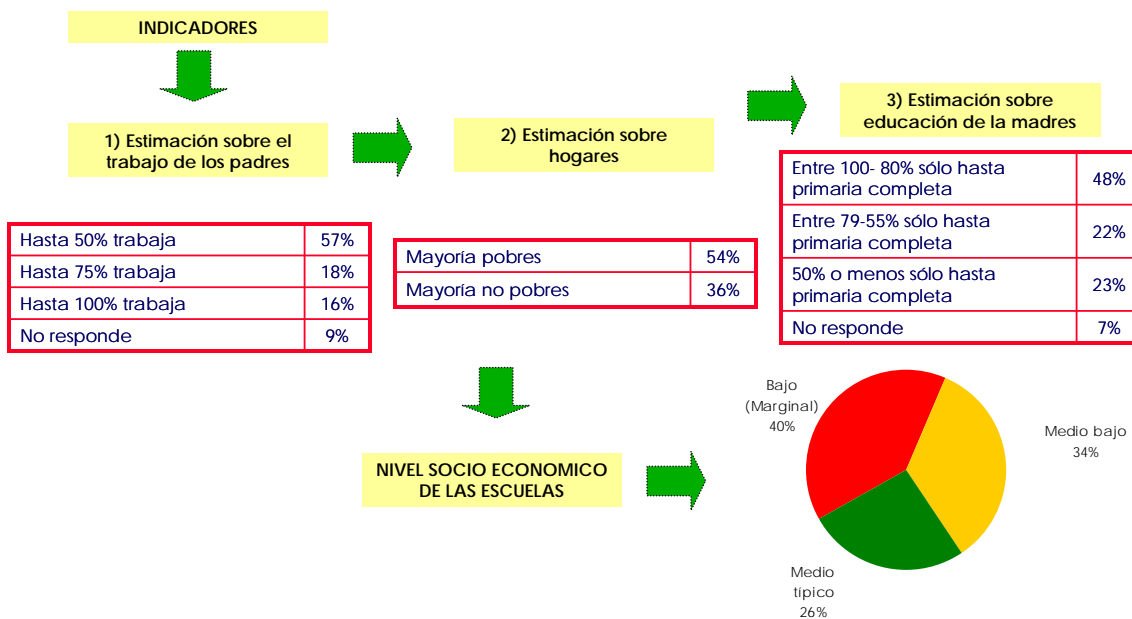
## Zona y cargo del entrevistado

Provincia	
Santra Fe	24%
Buenos Aires	23%
Neuquén	7%
Córdoba	6%
Mendoza	5%
Salta	5%
Río Negro	5%
Chubut	5%
Chaco	3%
Entre Ríos	3%
Misiones	2%
Santa Cruz	2%
Catamarca	1%
Formosa	1%
Jujuy	1%
La Pampa	1%
La Rioja	1%
San Juan	1%
San Luis	1%
Santiago del Estero	1%
Tierra del Fuego	1%
Tucumán	1%

Base: Total entrevistados (454)



El nivel socioeconómico de las escuelas fue estimado a partir de tres indicadores respecto de los cuales se pidió información a los entrevistados: 1) situación laboral de los padres de los alumnos 2) características de los hogares y 3) nivel educativo de las madres de los alumnos.



Base: Total entrevistados (n= 454)

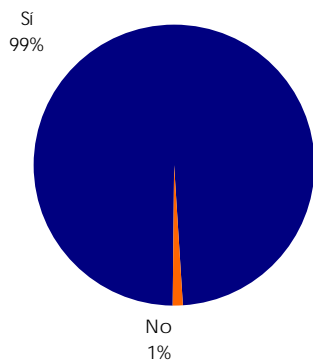


# PRINCIPALES RESULTADOS

## 1- UTILIZACIÓN DEL LIBRO

Prácticamente todas las escuelas entrevistadas utilizan los libros de texto.

Pregunta: "¿En su escuela se usan libros de texto?"



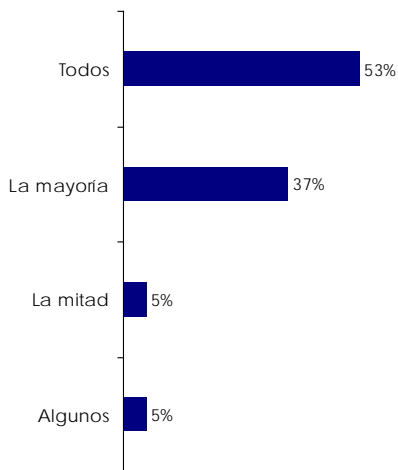
Pregunta: "¿Cuál es la principal razón por la que no se usan libros de texto?"

"No hay buenos libros disponibles"	(1)
"Son muy costosos para los alumnos"	(2)
"Son muy costosos y no se ajustan al currículo"	(1)
"No se ajustan al lugar geográfico donde vive el alumno"	(1)

Base: Total entrevistados (n= 454)

Por otro lado, la gran mayoría de los docentes utiliza los libros de texto. En las escuelas de nivel medio es algo más frecuente que en las de nivel medio bajo y bajo que todos los docentes utilicen los libros de texto.

Pregunta: "¿Qué porcentaje de docentes usan libros de texto?"

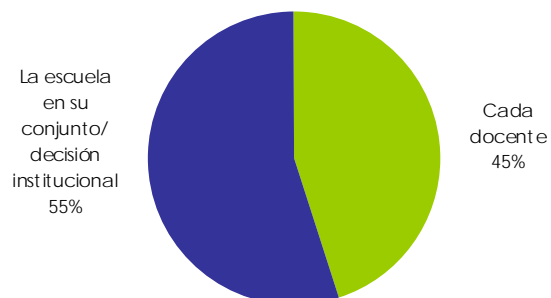


	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Todos	51%	50%	62%
La mayoría	35%	40%	34%
La mitad	9%	2%	3%
Algunos	5%	8%	1%

Base: Entrevistados que usan libros de texto (n= 449)

Las decisión de utilizar el libro de texto es a veces de la escuela, a veces de cada docente. En las escuelas rurales el docente tiende a intervenir algo más frecuentemente en esta decisión.

Pregunta: "¿Quién decide la utilización de libros de texto en la escuela?"

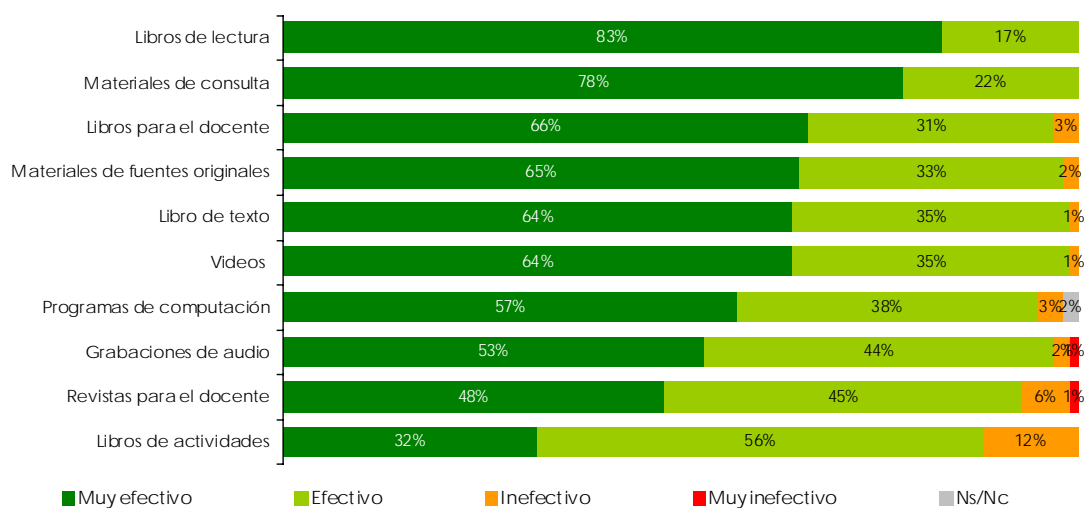


	Escuela urbana	Escuela rural
La escuela en su conjunto	53%	61%
Cada docente	47%	39%

Base: Total entrevistados (n= 454)

En un contexto donde todos los materiales pedagógicos son considerados efectivos, los libros de lectura y los materiales de consulta se destacan, incluso frente a los libros para el docente y los libros de texto.

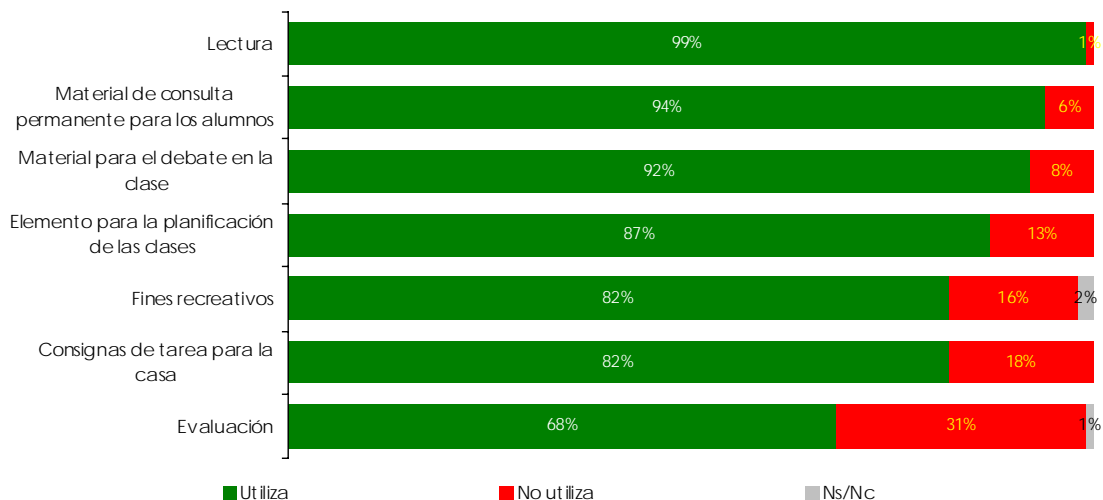
Pregunta: "Ahora, le voy a leer una lista de materiales y me gustaría que me dijera para cada uno de ellos si le parece muy efectivo, efectivo, inefectivo o muy inefectivo "



Base: Total entrevistados (n= 454)

**El libro de texto es, según los entrevistados, de uso amplio: la mayoría de los docentes lo utilizan con múltiples objetivos.**

Pregunta: "La mayoría de los docentes de su escuela, utiliza los libros de texto como..."



Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n=449)

**Con excepción de su uso como consignas de tarea para la casa, algo menor en las escuelas de nivel bajo, no se observan diferencias en el uso del libro de texto según el nivel socio económico de las escuelas.**

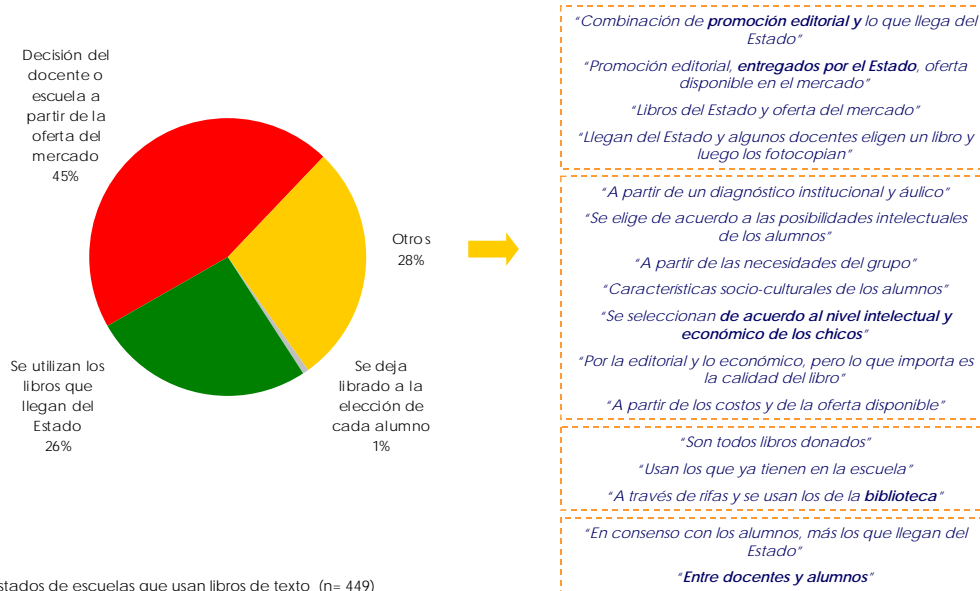
La mayoría de los docentes de su escuela utiliza los libros de texto como...

	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Lectura	99%	98%	99%
Material de consulta permanente para los alumnos	94%	94%	93%
Material para el debate en la clase	93%	91%	90%
Elemento para la planificación de las clases	83%	87%	91%
Fines recreativos	78%	83%	84%
Consignas de tarea para la casa	75%	84%	89%
Evaluación	68%	66%	70%

Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n=449)

## El proceso de selección de los libros de texto.

Pregunta: "¿Cómo es el proceso de selección de los libros de texto? Señale el principal medio utilizado"



Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

**El papel del Estado en el proceso de selección de los libros de texto aumenta significativamente a medida que disminuye el nivel socio económico de las escuelas, y es también más alto en las escuelas rurales.**

Pregunta: "¿Cómo es el proceso de selección de los libros de texto? Señale el principal medio utilizado"

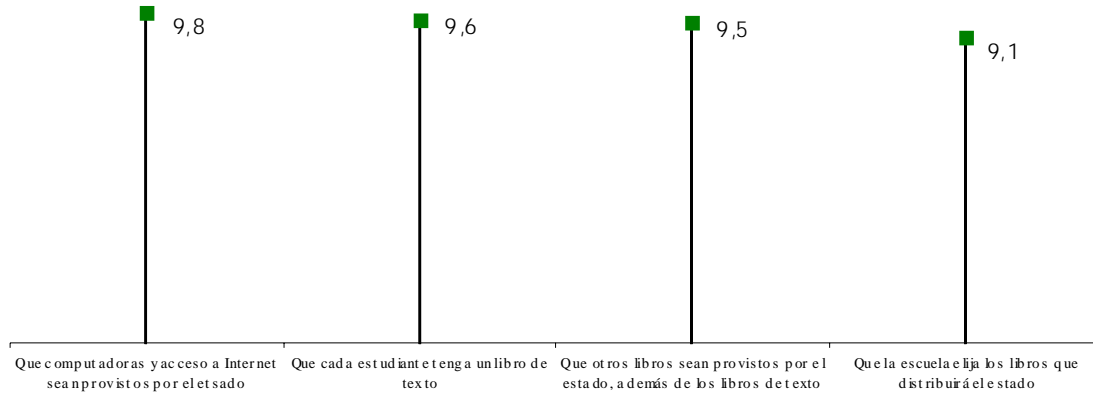
	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Decisión docente a partir oferta mercado	45%	38%	57%
Libros que entrega el Estado	37%	24%	10%
Elección de cada alumno	1%	-	1%
Otros	17%	38%	32%

	Escuela urbana	Escuela rural
Decisión docente a partir oferta mercado	48%	36%
Libros que entrega el Estado	23%	37%
Elección de cada alumno	-	2%
Otros	29%	25%

Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

Las demandas al Estado por parte de este público, son muy fuertes, tanto en relación a la posibilidad de acceso a Internet como al libro de texto. Cabe señalar, sin embargo, que se considera central el papel de la escuela en la elección de los libros que distribuirá el Estado.

**Pregunta:** "Considerando el uso que se les da a los libros de texto en la escuela, ¿cuán importante considera cada una de las siguientes afirmaciones? Valore en una escala de 1 a 10 donde 1 es nada importante y 10 muy importante "

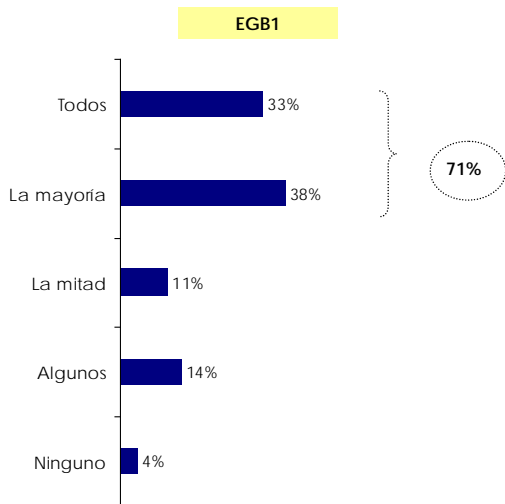


Base: Total entrevistados (n= 454)

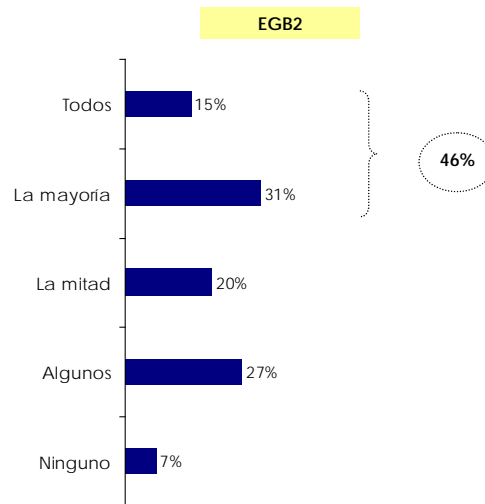
## 2- ACCESO DE LOS ALUMNOS AL LIBRO DE TEXTO

El acceso a la propiedad del libro de texto es significativamente más alto entre los alumnos del EGB1 que entre los del EGB 2.

**Pregunta:** "¿Qué proporción de los alumnos de EGB 1/ primeros tres años de escuela primaria de su escuela tiene sus propios libros de texto?"



**Pregunta:** "¿Qué proporción de los alumnos de EGB 2/ 4to a 6to grado de escuela primaria de su escuela tiene sus propios libros de texto?"



Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

En ambos niveles –EGB1 y EGB2–, se observa una correlación fuerte entre el nivel socio económico de los alumnos y el acceso a la propiedad del libro de texto.

EGB1	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Todos	30%	29%	41%
La mayoría	33%	41%	40%
La mitad	10%	13%	9%
Algunos	20%	12%	9%
Ninguno	6%	5%	1%
No sabe	1%	-	-

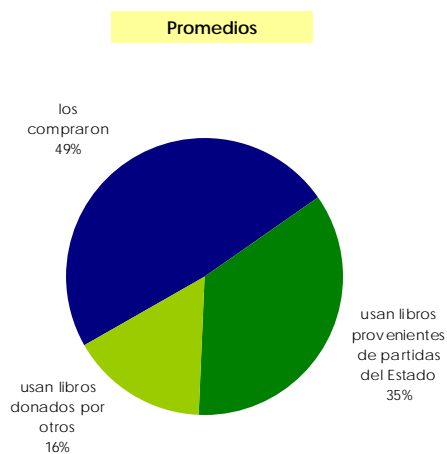
EGB2	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Todos	13%	12%	22%
La mayoría	26%	29%	42%
La mitad	20%	20%	19%
Algunos	31%	31%	15%
Ninguno	9%	8%	2%
No sabe	1%	-	-

Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

Aproximadamente uno de cada tres alumnos, tanto del EGB1 como del EGB2, que tienen libros de texto, utilizan libros provenientes de partidas del Estado.

Pregunta: "En términos porcentuales, de los alumnos de EGB1 que si tienen libros de texto, ¿cuántos..."

Pregunta: "En términos porcentuales, de los alumnos de EGB2 que si tienen libros de texto, ¿cuántos..."



Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

En las escuelas rurales y en las de nivel medio bajo y bajo, tanto del EGB1 como EGB2, aproximadamente dos tercios de los alumnos utilizan libros provenientes del Estado u otras donaciones.

EGB1 - Promedios					
	Bajo	Medio bajo	Medio típico	Escuela urbana	Escuela rural
Los compraron	36%	48%	69%	53%	30%
Proviene de partidas del Estado	42%	37%	22%	33%	46%
Proviene de otras donaciones	22%	15%	9%	14%	24%

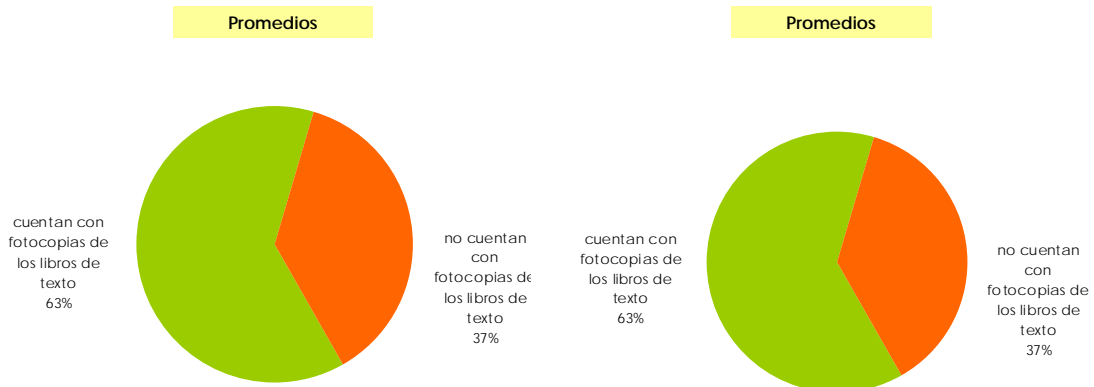
EGB2 - Promedios					
	Bajo	Medio bajo	Medio típico	Escuela urbana	Escuela rural
Los compraron	37%	50%	69%	54%	32%
Proviene de partidas del Estado	38%	29%	18%	27%	43%
Proviene de otras donaciones	25%	21%	13%	19%	25%

Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

La fotocopia como sustituto del libros de texto es utilizada, según los entrevistados, por casi dos tercios de los alumnos que no tienen libros de texto. No se observan diferencias al respecto entre los diferentes niveles educativos.

Pregunta: "En términos porcentuales, de los alumnos de EGB 1 que no tienen libros de texto, ¿cuántos..."

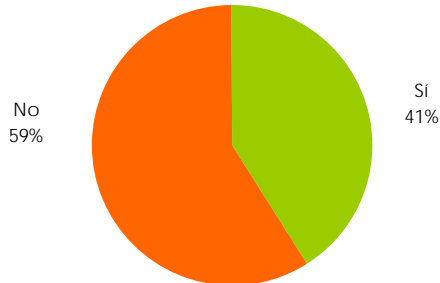
Pregunta: "En términos porcentuales, de los alumnos de EGB2 que no tienen libros de texto, ¿cuántos..."



Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

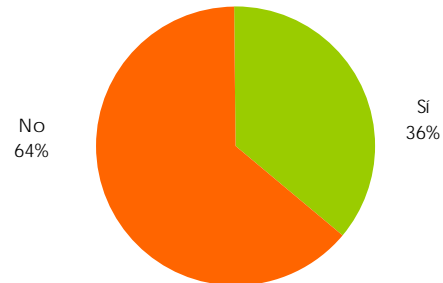
**Porcentajes altos de los responsables de las escuelas de nivel EGB1, particularmente de las de nivel medio bajo y bajo, consideran que no es suficiente la cantidad de libros de texto disponibles para el desarrollo del trabajo tanto en las aulas como en las casas.**

**Pregunta:** "¿Considera suficiente la cantidad de libros de texto disponibles para el desarrollo de las dinámicas de trabajo en las aulas de EGB1?"



	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Sí	32%	37%	62%
No	68%	63%	38%

**Pregunta:** "¿Considera suficiente la cantidad de libros de texto disponibles para que los alumnos de EGB 1 trabajen en sus casas?"

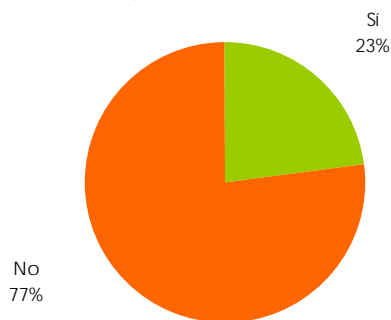


	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Sí	25%	31%	58%
No	75%	69%	42%

Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

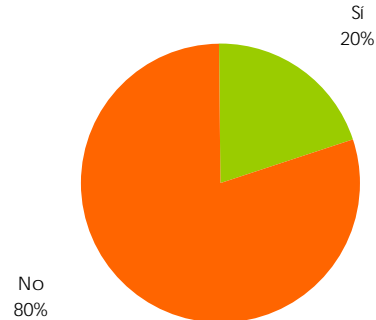
**En las escuelas de nivel EGB2 la percepción de que la cantidad de libros de texto es insuficiente es significativamente mayor, particularmente si se trata de escuelas de nivel medio bajo y bajo.**

**Pregunta:** "¿Considera suficiente la cantidad de libros de texto disponibles para el desarrollo de las dinámicas de trabajo en las aulas de EGB2?"



	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Sí	19%	15%	39%
No	81%	85%	61%

**Pregunta:** "¿Considera suficiente la cantidad de libros de texto disponibles para que los alumnos de EGB2 trabajen en sus casas?"



	Bajo	Medio bajo	Medio típico
Sí	15%	13%	38%
No	85%	87%	62%

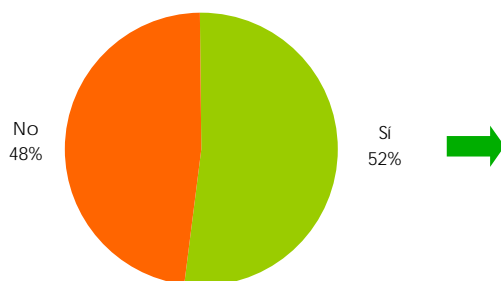
Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)



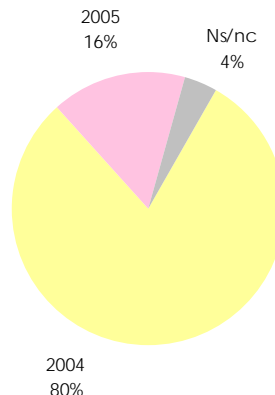
### 3- PRÁCTICAS DE LAS ESCUELAS EN RELACIÓN CON LOS LIBROS DE TEXTO DISTRIBUIDOS POR EL ESTADO

Algo más de la mitad de las escuelas, porcentaje que se eleva a casi dos tercios en el caso de las escuelas de nivel más bajo y de las de zonas rurales, recibió el año pasado partidas de libros de texto proveniente del Estado.

**Pregunta:** "¿Han recibido en su escuela libros de texto provenientes del Estado el año pasado?"



**Pregunta:** "¿Para qué año escolar?"



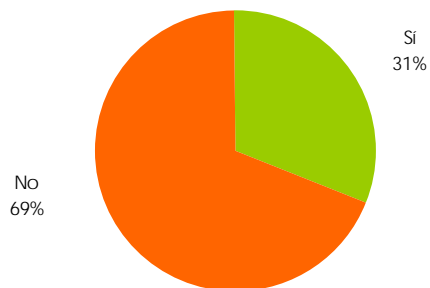
	Bajo	Medio bajo	Medio típico	Escuela urbana	Escuela rural
Si	60%	48%	45%	51%	59%
No	40%	52%	55%	49%	41%

Base: Entrevistados de escuelas que usan libros de texto (n= 449)

Base: Entrevistados que recibieron libros de texto (n= 237)

En la mayoría de los caso -69%- sin embargo, estas partidas no implicaron a todos los alumnos.

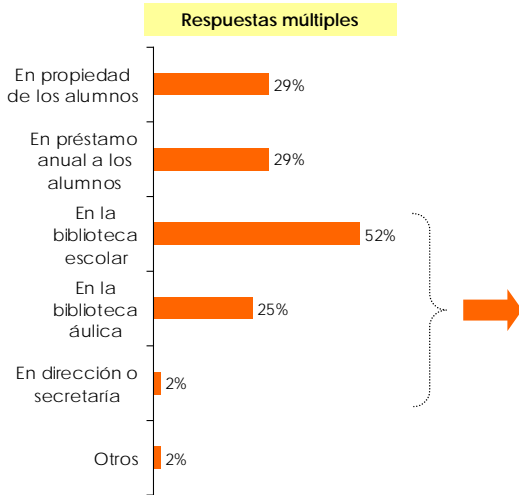
**Pregunta:** "¿Han recibido libros de texto para todos los alumnos?"



Base: Entrevistados que recibieron libros de texto (n= 237)

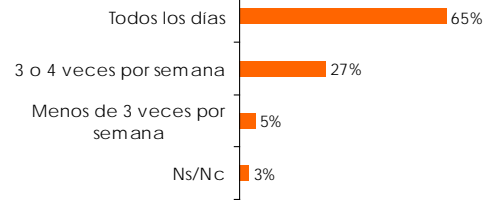
**Estos libros están mayormente disponibles en las biblioteca y reciben un uso intenso por parte de los alumnos.**

**Pregunta:** "¿Dónde se encuentran hoy esos libros que entregó el Estado?"

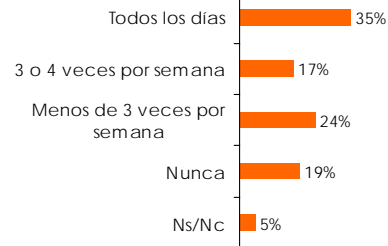


Base: Entrevistados que recibieron libros de texto (n= 237)

**Pregunta:** "¿Considera que los libros de texto se prestan a los alumnos para usar en clase?"



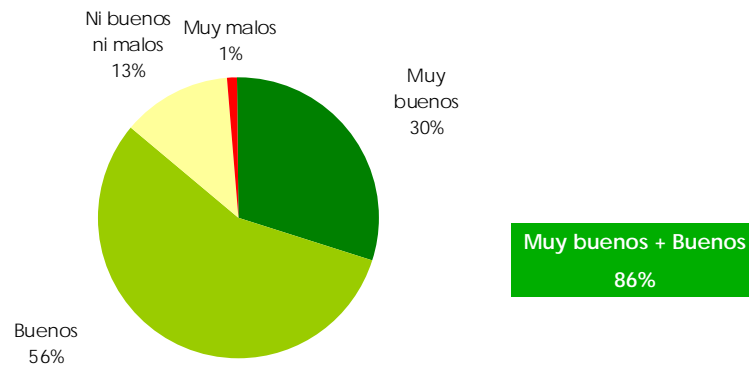
**Pregunta:** "¿Y para llevar a la casa considera que los libros se prestan...?"



Base: Escuelas donde los libros de texto recibidos no están en propiedad de los alumnos (n= 162)

**Se observa una evaluación muy positiva de los libros de texto seleccionados y distribuidos por el Estado. Cabe destacar que en esta evaluación no hay diferencias según tipo de escuela.**

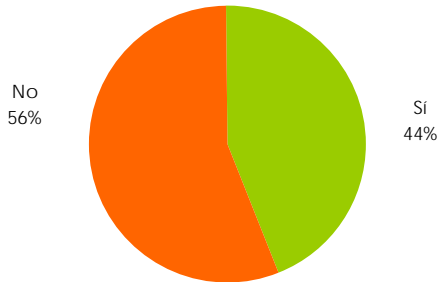
**Pregunta:** "¿Cómo calificaría los libros de texto seleccionados y distribuidos por el Estado?"



Base: Entrevistados que recibieron libros de texto (n= 237)

La proporción de escuelas que recibieron en el último año otro tipo de libros por parte del Estado –material literario, libros para docentes, material de consulta, etc.- es algo menor que las que recibieron libros de texto (44%). Este material proviene fundamentalmente de la Nación.

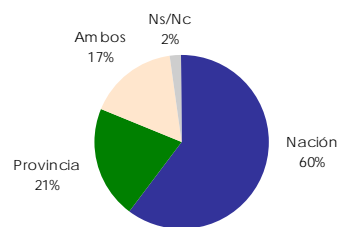
Pregunta: "¿Recibió la escuela otro tipo de libros por parte del Estado en el año 2004-2005?"



Pregunta: "¿Cuáles?"



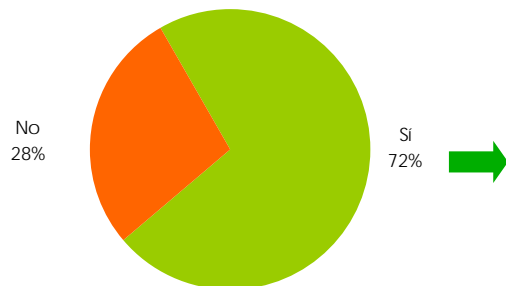
Pregunta: "¿De dónde provenían esas partidas de libros?"



Base: Entrevistados que recibieron libros de texto (n= 237)

Con anterioridad al 2004, las partidas de diferente tipo de material fueron significativamente más altas, particularmente entre las escuelas rurales.

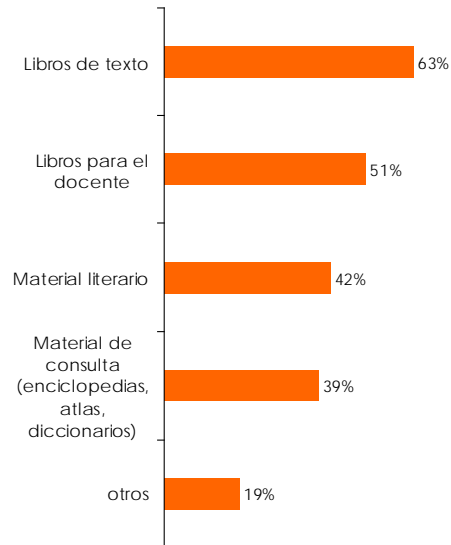
Pregunta: "¿En su escuela se recibieron libros con anterioridad al 2004 por parte del Estado?"



	Escuela urbana	Escuela rural
Sí	69%	83%
No	31%	17%

Base: Total entrevistados (n= 454)

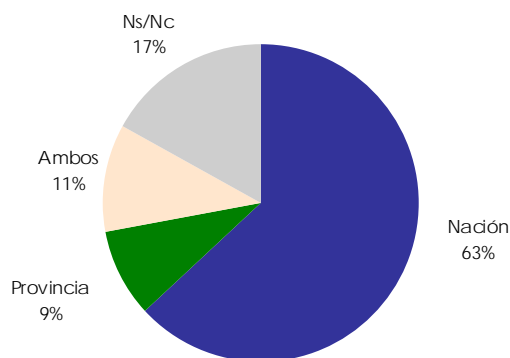
Pregunta: "¿Cuáles?" (respuesta múltiple)



Base: Entrevistados que recibieron libros antes de 2004 (n= 373)

También en este caso, se destaca la participación de la Nación en el envío de esas partidas.

Pregunta: "¿De dónde provenían esas partidas de libros?"



Base: Entrevistados que recibieron libros antes de 2004 (n= 373)

Pregunta: "¿En qué año se recibieron?"



## ALGUNAS CONCLUSIONES

- ✓ Prácticamente todas las escuelas entrevistadas utilizan el libro de texto, que está ampliamente incorporado a las diversas prácticas docentes.
- ✓ El acceso a la propiedad del libro es diferencial, siendo más bajo en las escuelas de nivel medio bajo y bajo, particularmente entre los alumnos del EGB2.
- ✓ Las partidas enviadas por el Estado cumplen un papel importante, llegando a seis de cada diez escuelas de nivel medio bajo y bajo y de las de zonas rurales. Estas partidas son muy bien evaluadas por los directivos, que demandan una fuerte participación del estado en la provisión de materiales educativos.
- ✓ El Estado tiene, de esta forma, y más allá del peso que la oferta del mercado, una participación importante en la selección del libro de texto.
- ✓ Hay una clara percepción, entre los directivos de las escuelas, particularmente de las escuelas de nivel medio bajo y bajo, de que los libros son insuficientes. Esta percepción alcanza niveles muy altos en el EGB2.

## ***ANEXO 2- PACTO DE INTEGRIDAD***

Pacto de integridad entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las empresas editoriales participantes en el proceso de selección de textos escolares.

Ante la opinión pública nacional e internacional el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA y las empresas editoriales participantes en el proceso de selección de textos escolares acuerdan suscribir el presente PACTO DE INTEGRIDAD; por medio del cual se adquieren los siguientes compromisos, en todo de acuerdo con las leyes argentinas:

- 1- Las empresas participantes y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA asignan importancia a la selección de textos escolares en un entorno libre, imparcial, competitivo y no sujeto a abuso. A las empresas les complace confirmar que: a) no han ofrecido o concedido ni han intentado ofrecer o conceder y no ofrecerán ni concederán, ni directa ni indirectamente, mediante agentes o terceros, ninguna inducción o recompensa impropias a ningún funcionario o asesor, sus parientes o socios de negocios, con el fin de obtener o retener ninguna ventaja impropia en el proceso de selección; b) no han acordado o consensuado, ni acordarán ni consensuarán con otros con el fin de perjudicar a otro proponente y/o de limitar indebidamente la competencia para este proceso de selección; c) no ofrecerán premios, comisiones, reconocimientos o recompensas de ningún tipo a los funcionarios que de forma directa o indirecta, puedan afectar el control de la ejecución de la selección; d) acuerdan en participar en el proceso de “DISCUSIÓN PARTICIPADA SOBRE LAS BASES Y SOBRE LAS CONDICIONES PARA LA CONTRATACIÓN DIRECTA” en el cual realizarán las observaciones correspondientes a los diversos aspectos relacionados con las bases y contribuirán a asegurar condiciones de objetividad de los criterios de selección.
- 2- Por su parte los funcionarios o asesores del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA también confirman que no han pedido ni aceptado, ni pedirán ni aceptarán, de manera directa o a través de terceros, ningún pago u otro favor por parte de las empresas participantes a cambio de favorecerlas en el proceso. Asimismo, se compromete a convocar al encuentro, que será coordinado por la FUNDACIÓN PODER CIUDADANO – CAPÍTULO ARGENTINO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Para dicha ocasión el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA se compromete a poner a disposición de los participantes toda la información relativa al proceso a fin de propiciar una discusión informada.
- 3- Este compromiso se presenta en nombre y de parte de los Presidentes/Gerentes Generales de las empresas licitantes. Quienes participan en consorcio o unión temporal y suscriben este Pacto en nombre y de parte de cada uno de los Presidentes y Gerentes Generales de las empresas asociadas.
- 4- Las empresas internacionales que participan en esta licitación, asumen este compromiso en nombre y de parte del Presidente/Gerente General de la casa matriz de la compañía y este compromiso cobija a los gerentes y empleados de la subsidiaria en la REPÚBLICA ARGENTINA, cuando ésta exista.

Para constancia se firma en la CIUDAD DE BUENOS AIRES, a los diez días del mes de octubre del año 2003.

**Por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología:**

**Por las Empresa Participantes:**

**Por Poder Ciudadano - Capítulo Argentino de Transparencia Internacional:**

### **ANEXO 3- SÍNTESIS DEL FORO DE DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICAS DE DOTACIÓN DE LIBROS A LAS ESCUELAS**

El día jueves 11 de agosto del corriente tuvo lugar en la sede del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) el Foro de Discusión sobre Políticas de Dotación de Libros a las Escuelas, realizado en el marco del proyecto de investigación sobre “*Regulación, distribución y acceso a los libros de texto en Argentina*”, que está desarrollando el Área de Política Educativa de dicha institución.

Los objetivos del encuentro fueron:

- Generar un espacio de discusión y análisis de una política óptima de distribución de libros de texto, acercando la perspectiva de los distintos actores involucrados en el proceso y de especialistas en la temática.
- Conocer las políticas de distribución de libros de texto en tres países latinoamericanos y analizar los beneficios y problemáticas de incorporación de alguno de sus componentes en Argentina.

Entre los participantes, se contó con la presencia de María Eugenia Bernal (*Jefa de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios*), Alejandro Vera (*Consultor de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios*), y Graciela Domínguez (*Área Pedagógica, Dirección Nacional de Programas Compensatorios*), en representación del MECyT.

La voz de las Cámaras del Libro y las empresas editoriales estuvo representada por Pablo Avelluto (*Vicepresidente de la CAP*), Gerardo Betancour, (*Vicepresidente Primero del Grupo de Editores de Libros de Texto de la Cámara Argentina del Libro –GET– y Responsable de la Comisión de Educación de la Cámara*), María Pía Gagliardi (*Integrante del Grupo Educación de la CAP y Directora General de Aique Grupo Editor*), y Graciela Perez de Lois (*Editora de Santillana*).

Desde las organizaciones de la sociedad civil asistieron: Pilar Arcidiácono por Poder Ciudadano, Patricia Mejalelaty (*Directora Ejecutiva*) y Celina Caseta (*Relaciones Institucionales*) por la Fundación Leer, y Axel Rivas (*Director del Área de Política Educativa*), Cecilia Veleda (*Coordinadora del Área de Política Educativa*) y Paola Llinás (*Investigadora del Área de Política Educativa*) por CIPPEC.

Asimismo, concurren al encuentro dos especialistas en la materia: Sergio España (*Investigador del Banco Mundial, Responsable del Plan Social y del Programa de Compra Libros en Córdoba*) y Silvia Grinberg (*Investigadora de la UNSAM y la UNLU*).

La dinámica de trabajo propuesta consistió en una primera instancia de presentación de los Programas Estatales de Provisión de Libros de Texto correspondientes a tres países latinoamericanos (Brasil, Chile y México), que ofreció un panorama general de las modalidades y resultados que adquieren los mismos en los diversos contextos nacionales. Seguidamente, se propusieron cuatro ejes de análisis (selección, compra, acceso al libro de texto y cobertura del programa, y acciones compensatorias) y una serie de preguntas

orientadoras, que guiaron el debate sobre los componentes y lineamientos que deberían conformar una Política Integral de Provisión de Libros de Texto a las escuelas. A continuación se presenta una síntesis de la discusión que tuvo lugar entre los distintos actores que participaron del Foro.

### **Selección**

- Todos los participantes del foro coincidieron en que el proceso de selección de libros de texto debería ser federal, transparente y democrático. Para que la dotación de libros de texto sea una verdadera política de Estado, tanto el Ministerio de Educación Nacional, como los Ministerios Provinciales y los docentes deberían estar involucrados.
- En particular, todos los asistentes al evento hicieron énfasis en la importancia y la necesidad de incorporar la mirada de los docentes en el proceso de selección de los libros, como forma de garantizar su uso efectivo en las escuelas, dado que son los docentes quienes mejor conocen qué libros son más adecuados para su región, su escuela, sus alumnos y su propia idiosincrasia. Esta apertura del proceso de selección, que tiene como punto nodal la integración de la perspectiva docente, debería ser planificada y gradual. Asimismo, y tal como señala un representante del MECyT, *“esta incorporación de los docentes ameritaría una revisión de las políticas de capacitación y formación docente que están vigentes al interior de cada una de las jurisdicciones”*.
- Por otra parte, todos los actores coincidieron en que la institucionalización del proceso es fundamental. En este sentido, los esfuerzos deberían apuntar a lograr la permanencia en el tiempo de mecanismos y criterios claros de selección y evaluación. A este respecto, uno de los especialistas presentes también señalaba que *“la discusión sobre los libros de texto -su importancia, su rol- debe darse en un espacio totalmente libre, más intelectual, que no puede, de ninguna manera, ser el ámbito de la compra: debe darse en el ámbito académico”*.
- En cuanto al diseño de los criterios utilizados para la selección de los libros, los representantes de las editoriales acordaron en que deberían ser más específicos y más técnicos. Si bien reconocen que el programa actual ha avanzado en una definición más clara de los mismos, consideran que aún continúan siendo demasiado subjetivos y aleatorios. En este sentido, proponen una mayor objetivación de los criterios para que sean más acotados y precisos, tornando así todo el proceso más previsible. Por su parte, los responsables del Programa Nacional aseguran que los criterios de selección utilizados son objetivos y específicos, aunque lo suficientemente flexibles como para poder abarcar la diversidad de las distintas posiciones, lineamientos y líneas editoriales.
- Con respecto al contenido de los criterios que deberían tenerse en cuenta al momento de la selección, la generalidad de los participantes considera que la adaptación a los diseños curriculares es una condición necesaria pero no suficiente; y que el respeto a la diversidad es un criterio fundamental a tener en cuenta. No obstante, uno de los especialistas invitados también destacó la necesidad de ser muy cuidadosos con el criterio de pluralidad cuando el mismo implica la participación de todas las editoriales en las compras del Estado, dado el hecho de que no todas producen buenos libros, o bien segmentan el mercado (produciendo libros de distinta calidad para cada tipo de

sector socioeconómico) y, en este sentido, no todos los libros de la misma editorial son buenos o de la misma calidad.

- Asimismo, se discutió acerca de la pertinencia del criterio de rigurosidad académica a la hora de seleccionar los libros de texto. Uno de los especialistas presentes señaló que debería pensarse con la mayor rigurosidad académica cuáles son los contenidos mínimos que tendría que poseer un libro de texto en su calidad de instrumento fundamental a través del cual la cultura llega a las escuelas, especialmente en un contexto donde *“el libro de texto tiende a parecerse cada vez más a un videoclip, y a presentar cada vez menos saberes circulando a lo largo de sus páginas”*.
- Se concluyó que cuanto más cerca del aula se realice la selección de los libros, más claros y más justos se tornarán los criterios utilizados, dado que son los propios usuarios quienes los construyen en ese caso. En definitiva, cuando la selección está más cerca de la práctica docente, se produce una apropiación más legítima de los libros y, de esta forma, se garantiza la diversidad.

### **Compra**

- La necesidad de abaratar los costos y precios es una preocupación que comparten el Ministerio y las editoriales. Según los representantes de estas últimas, el factor determinante en el precio de un libro es el costo del papel. A diferencia del libro, que está exento de IVA, el papel debe pagar el 21%, y ese costo se traslada indefectiblemente al precio final del libro. Las editoriales podrían bajar los precios de sus libros si el Estado redujera la carga impositiva de los insumos.
- Otro tema importante que incide en los precios es la ausencia de regularidad en los procesos de compra. Esta falta de previsibilidad da lugar a que las editoriales produzcan los libros para el Estado (para lo cual tienen generalmente sólo 60 días) al mismo tiempo que lo están haciendo para el mercado privado. Esta situación provoca que, una vez fijado un precio de compra entre el Ministerio y las editoriales, los proveedores aprovechen para aumentar los precios de las materias primas, afectando fuertemente la rentabilidad de las editoriales. En este sentido, los representantes de las editoriales sugieren que una posible solución para reducir los costos del papel sería lograr que la producción de libros para el Estado se realice a contra-estación.
- Según los representantes del Programa Nacional, no corresponde al MECyT dar respuestas sobre el tema impositivo, si bien no puede dejar de reconocerlo como problema. Por su parte, el MECyT, sí puede garantizar mayor previsibilidad en el proceso de compra mediante la definición de un presupuesto claro y a largo plazo, que permita la planificación de acciones futuras con una antelación de varios años. Para ello, sería necesario establecer alguna excepción en la normativa de ejecución presupuestaria vigente, o bien habría que crear una normativa específica que permita una ejecución distinta del presupuesto para estos casos.



### **Acceso al libro y cobertura del programa**

- Uno de los problemas que limita la llegada de los libros a los alumnos y su uso efectivo es el excesivo proteccionismo por parte de las escuelas, debido a la falta de confianza en la continuidad de la provisión. En la medida que se pueda ir restableciendo esta confianza, mediante una reposición periódica de los libros, los directivos y docentes se animarán a usarlos cada vez más. Actualmente, desde el Programa Nacional se está realizando un seguimiento de lo que sucede con los libros una vez que llegan a las escuelas, y pudo verificarse que en este segundo año del programa la resistencia a entregarlos ha disminuido en relación con el primer año. Por otra parte, los representantes del Programa Nacional consideran que también es necesario romper con la idea de “responsabilidad patrimonial”, que aún permanece muy arraigada en la percepción de los directores y limita la entrega de los libros a los alumnos, cuando hace ya diez años que no se aplica en el caso de los libros provistos por el Estado. Esto significa que el director no debe responsabilizarse personalmente por las pérdidas.
- Con respecto a la cobertura del programa, los representantes de las editoriales consideran que la provisión de libros por parte del Estado debería estar guiada por la focalización socioeconómica. Aseguran que si la provisión estatal de libros fuera universal, se reduciría abruptamente el mercado privado y con ello la riqueza que actualmente produce la industria editorial argentina en materia de libros de texto e investigación pedagógica, sostenida por la existencia de un mercado que permite su financiamiento. Conforme la opinión de uno de los representantes de las Cámaras del Libro *“este esquema llevaría a que la industria editorial de libros de textos se vea muy afectada, como en el caso de Chile donde, por esta razón, muchas editoriales han desaparecido”*. Según los representantes del MECyT, el problema es como focalizar para no seguir fragmentando al interior del sistema. Consideran que en los primeros años el libro debe darse en propiedad, y luego en calidad de préstamo anual como forma de contribuir al desarrollo de la responsabilidad y solidaridad entre los alumnos. No obstante, sugieren que sería interesante que los alumnos más grandes también pudieran recibir algún libro en propiedad.

### **Acciones complementarias**

- Hay que pensar una Política de Estado que compre libros en general y no solamente textos escolares. Según uno de los especialistas invitados, *“actualmente, en las bibliotecas escolares sólo pueden encontrarse libros de texto, y esto es un problema”*. Los representantes del MECyT también advierten sobre la necesidad de proveer a las escuelas con otro tipo de bibliografía, entendiendo que si es importante para los alumnos más chicos, es incluso fundamental para los adolescentes. A su vez, la provisión de bibliografía variada debería ser acompañada con guías de uso y aprovechamiento del libro para las bibliotecas institucionales, y por líneas de acción que apunten al acondicionamiento de la infraestructura, la búsqueda de personal idóneo y su capacitación para la administración y gestión del espacio.
- Asimismo, se destacó la necesidad de la capacitación como instancia fundamental para lograr el uso efectivo de los materiales. En este sentido, uno de los representantes del MECyT destacó que *“el uso efectivo de los libros también depende de la actualización docente, ya que la llegada de los nuevos materiales puede aportar nuevos abordajes, nuevas teorías y nuevos contenidos que los docentes no estén manejando”*. Efectivamente, la renovación de los

libros a través del Programa Nacional está generando demanda legítimas de capacitación entre el plantel docente; y la existencia de una instancia de selección de los libros a nivel de las jurisdicciones, está estrechamente relacionada con que la capacitación también se realice en ese marco, vinculando los libros específicos que llegan a sus escuelas con instancias de capacitación acordes. Por otra parte, se hizo hincapié sobre la necesidad de que las capacitaciones se dirijan no sólo a directivos y docentes, sino también a los padres.

- En cuanto al contenido que deberían contemplar las capacitaciones, se mencionó que habría que trabajar para remover algunos supuestos y prácticas de los docentes. Uno de los participantes, especialista en la materia, subrayó que *“el libro es un instrumento que en algún momento quedo descalificado por algunas modas, e incluso por la política educativa. Ha habido corrientes pedagógicas que decían no al libro de texto, y hoy hay toda una generación de docentes que están imbuidos por esas ideas”*. Otro tema que es necesario trabajar es la diversidad de los textos que se manejan en el aula: *“los maestros quieren que todos los chicos tengan el mismo libro, y ahí también hay que inculcar un mensaje, porque es mejor que haya diversidad de libros en el aula”*. Es bueno que los chicos tengan la oportunidad de confrontar diferentes enfoques, pero esto en general es vivido por los docentes como un problema.
- Por último, se acentuó el rol destacado que, en una política integral de dotación de libros, deberían tener las diversas estrategias de seguimiento a nivel provincial y de las propias escuelas, a fin de evaluar los porcentajes de reposición y el impacto de los libros en la cotidianeidad del aula que, a su vez, deberían convertirse en insumos para el diagnóstico y la planificación responsable.