



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede México**

**Después de cincuenta años,
¿aún necesitamos los libros de texto gratuitos?**

Un análisis desde la política pública

Tonatiuh Anzures Escandón

Directora: Dra. Teresa Bracho

Tesis para optar por el grado de maestro en Políticas Públicas Comparadas

III promoción 2008-2009

Julio, 2010

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Caniem	Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana
Conaliteg	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
DGDC	Dirección General de Desarrollo Curricular
DGME	Dirección General de Materiales Educativos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LTG	Libro(s) de texto(s) gratuito(s)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica
RUD	Responsable Único de Distribución (32 entidades federativas)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ÍNDICE

Introducción	4
CAPÍTULO 1. Antecedentes históricos: el Estado, la educación y el contexto socioeconómico en México a finales de los años 50	8
Estado de Bienestar y Estado Social	8
Los libros de texto gratuitos: ¿política gubernamental, política de Estado o política pública?	10
El Plan de Once Años	14
El contexto socioeconómico y su impacto en el artículo 3° de la Constitución	20
Los libros de texto gratuitos como intervención educativa del Estado	23
La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	25
Consideraciones finales del capítulo 1	27
CAPÍTULO 2. El libro de texto gratuito en la actualidad: análisis de sus principales componentes desde las dimensiones social y económica	30
PARTE 1. La dimensión social	
La visión universalista	30
Unicidad, obligatoriedad y diversidad	36
La visión de igualdad	44
La visión de la gratuidad	48
La entrega en propiedad	49
PARTE 2. La dimensión económica	
El presupuesto	54
La derrama económica	55
Consideraciones finales del capítulo 2	57

CAPÍTULO 3. La implementación y la evaluación: logros y retos futuros de un programa cincuentenario	61
PARTE 1. Perspectivas sobre la implementación	
La perspectiva organizacional	62
La coordinación de las acciones de implementación: la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales	69
El modelo <i>top-down</i> y la visión central	70
PARTE 2. La evaluación, una tarea pendiente	
¿Qué es la evaluación?	74
Evaluación y Política Educativa. Una breve aproximación cualitativa	75
Enfoques para evaluar los libros de texto gratuitos	84
Consideraciones finales del capítulo 3	88
Conclusiones	91
Recomendaciones de política pública	93
Bibliografía	96

Introducción

De 1958 a 1964, hubo voluntad política para alentar la educación y decisión para ofrecer a la infancia mexicana millones de libros de texto gratuitos como elemento indispensable en las escuelas primarias de todo el país.

- Sarah Corona y Arnulfo de Santiago

En 2009, el libro de texto gratuito cumplió cincuenta años de vida. Hacia 1959, el Estado llevó a cabo un esfuerzo sin precedentes por atenuar la enorme desigualdad socioeconómica de la población mexicana. A través de distintas estrategias, uno de los principales objetivos se concentró atender una de las principales demandas sociales –la de la educación– que generase las condiciones para la modernización social. El libro de texto gratuito (en adelante, LTG) es, desde entonces, uno de sus principales estandartes.

Son ya casi 5 mil millones los textos que han sido entregados a lo largo y ancho del país durante este lapso de tiempo. Tal cantidad de libros dejan ver un compromiso del Estado con la educación básica de sus habitantes que no parece tener plazo de expiración. Para muchos, el LTG es un bien social –incluso una conquista– irrenunciable.

Sin embargo, y a pesar de su larga trayectoria, no conocemos lo suficiente sobre el LTG. En realidad, ni la SEP ni los centros académicos cuentan con trabajos extensos, actuales o sistemáticos que den cuenta de cuáles han sido las distintas contribuciones, limitaciones y alcances del programa dentro de la educación básica. El impresionante volumen de libros producidos y distribuidos al día de hoy contrasta con lo poco que los hemos estudiado.

Ello adquiere especial relevancia frente a la existencia de debates y cuestionamientos importantes en múltiples aspectos del programa: dadas sus características ¿es posible considerar los LTG como una política pública? Bajo los tiempos presentes del avance democrático en México, ¿sigue siendo pertinente declarar su obligatoriedad? Si consideramos el viraje de la política educativa hacia la atención de la diversidad, ¿qué papel juega la unicidad? ¿Qué tan caro es el programa respecto del gasto educativo? ¿Es

eficiente? ¿Cómo se da su proceso de implementación? ¿Qué efectos generan los LTG sobre la población? ¿En qué aspectos del programa encontramos deficiencias que deben ser atendidas de manera prioritaria? Por el contrario, ¿qué aspectos resultan cruciales y, por ende, deben mantenerse? ¿Cómo se articula el programa con las demás políticas educativas que integran el subsistema de educación básica?

Todas estas interrogantes motivaron el desarrollo del presente estudio y, en conjunto, dieron pie a nuestra pregunta de investigación: **luego de cincuenta años, ¿continúan siendo factibles y pertinentes los LTG para la educación básica?** Nuestra hipótesis es que, tanto en el diseño como la teoría conceptual y la praxis del programa, coexisten distintos factores sociales (asociados a la visión de igualdad o a la garantía de recibir educación básica de manera gratuita); factores económicos (destaca la asociación entre el Estado y el mercado para la producción de un bien educativo que apoye la economía familiar); y factores pedagógicos (aun cuando ya ha sido razonablemente alcanzada la meta de expansión cuantitativa, quedan múltiples retos de naturaleza cualitativa) que, en conjunto, continúan siendo fundamentales para la población estudiantil, para sus familias, para los docentes y para el subsistema de educación básica. Los objetivos fundacionales del programa, pues, no han perdido vigencia.

Sin duda, el LTG plantea un debate no sólo necesario para el programa, sino para la educación básica toda.

Metodología y alcances

El presente estudio recurre a la política pública con el objetivo analizar, estudiar y describir los LTG desde una perspectiva poco estudiada anteriormente. Según podremos apreciar, el LTG es un muchos sentidos un programa cuyos elementos pueden ser analizados y discutidos desde una perspectiva multidimensional y puede establecerse una estrecha relación con esa disciplina.

Así, el interés de este estudio NO está centrado en el análisis del LTG desde un enfoque pedagógico. Más bien, buscamos el análisis de los LTG como un programa y con un ciclo de desarrollo específico. Partiremos entonces desde el ciclo de las políticas públicas (*policy-cycle*) para visualizar y ordenar sus distintos componentes: la

descripción de los problemas que le dieron origen, las decisiones tomadas en torno a su creación, la estructura de su implementación y, finalmente, los distintos elementos (presentes o ausentes) de su evaluación. Si bien no dejamos de reconocer las limitantes del ciclo de las políticas públicas (como prestarse a interpretaciones simplistas, *gerencialistas* o rígidamente jerarquizadas) no desestimamos su utilidad analítica como marco de referencia ligado a la idea de Lasswell sobre la “ciencia de las políticas públicas” (cfr. Parsons 1995, 115).

Para comprobar nuestra hipótesis, emplearemos ópticas complementarias de las políticas públicas: primero, como recursos científico-técnicos, incluiremos publicaciones, tablas, datos y citas de múltiples fuentes de información; los integraremos con aquellos elementos (presentes sobre todo en la implementación y la evaluación) que “escapan” al enfoque racional de las políticas (como el comportamiento de las organizaciones, de los múltiples actores o de los intereses inmersos) y que, sin embargo, resultan fundamentales para respaldar la factibilidad del programa en los tiempos actuales.

Resumen de capítulos

En el capítulo 1, analizaremos las distintas condiciones sociales, económicas y sobre todo educativas imperantes en México hacia finales de los años 50, a partir de las cuales el Estado decidiría implementar distintas estrategias para afrontar los problemas más urgentes que presentaba dicha realidad. Haremos énfasis en el Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria y en la creación de los LTG como dos de los principales motores para ello. Distinguiremos además, entre los conceptos de política pública, política gubernamental y política de Estado para establecer una postura sobre las denominaciones posibles del programa, evitando caer en categorizaciones. Desde el ciclo de las políticas públicas, este capítulo conformaría las fases de **“problematización e inclusión en la agenda”**.

En el capítulo 2 describiremos la conceptualización de los LTG desde las dimensiones social y económica, de las que derivan componentes fundamentales del programa, como la entrega universal, la unicidad y la obligatoriedad, la noción de igualdad, la entrega en propiedad o la gratuidad del LTG, así como el presupuesto invertido; la derrama

económica generada; la eficiencia y el factor redistributivo del programa. Estos elementos bien podrían conformar las fases de **“diseño y formulación”**.

Finalmente, en el capítulo 3 pasamos a un terreno más pragmático, el de la **“implementación y la evaluación”** del programa de LTG. En la primera parte, identificamos a los actores y agentes directa o indirectamente involucrados en el desarrollo del programa, los objetivos legales e intereses que los guía y/o su capacidad de influencia. Igualmente, estudiamos la forma en que está estructurada su implementación (bajo el enfoque *top-down* o “arriba-abajo) y las relaciones establecidas entre los distintos niveles de gobierno para lograr sus objetivos. En la segunda parte, analizamos y discutimos hasta qué punto podemos afirmar que el LTG es un programa “evaluado” en la extensión más actual y completa del término desde la política pública: cuáles son sus alcances, cuáles son algunos de los resultados obtenidos por los educandos en el nivel obligatorio y, a partir de ello, qué posibles enfoques podrían abordarse para efectuar una evaluación más amplia, pero sobre todo útil, del LTG.

En la parte de final de nuestro estudio, realizaremos algunas recomendaciones de política pública y cerraremos con las conclusiones finales.

Capítulo 1.

Antecedentes históricos: el Estado, la educación y el contexto socioeconómico en México a finales de los años 50

Estado de Bienestar y Estado Social

Desde los años 30 hasta los 80 –sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial– privó en el mundo un “nuevo liberalismo”, en el cual el Estado fue “llamado a intervenir en una gran cantidad de asuntos de la vida social y económica que los mercados no podían resolver” (Parsons 1995, 40). Así, en Estados Unidos y buena parte de Europa comenzó un largo periodo de preocupación relativa por los asuntos de equidad y justicia social que dieron forma al Estado de Bienestar (Nelson 1993).

Se debe a Keynes la concepción de Estado de Bienestar que prosperó en el horizonte del mundo capitalista. En tanto hubiera profundas desigualdades sociales y económicas, el Estado debía intervenir en el proceso productivo y sobre todo distributivo, a fin de garantizar una redistribución más efectiva de la renta. Se ampliaron las responsabilidades estatales (y la burocracia) “hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud o vivienda” (Cabrero 2000, 19). Así, el modelo keynesiano buscó garantizar tres aspectos necesarios para la prosperidad de las sociedades capitalistas: el equilibrio económico, el pleno empleo y, en consecuencia, el crecimiento sostenido (cfr. Cansino 2000, 224).

A grandes rasgos, los Estados de Bienestar estadounidense y europeos (con sus varianzas entre los modelos anglosajón-liberal, escandinavo-socialdemócrata y europeo-conservador, delineados por Esping-Andersen) se caracterizaron por una disposición exportadora (expuesta a la economía mundial), industrias centralizadas y cohesión entre capital y trabajo. En el terreno del quehacer gubernamental, el énfasis residió en intermediar la relación entre la matriz sociopolítica y las políticas públicas formuladas (cfr. Filgueira 1997, 73), con el objetivo de garantizar derechos sociales para los ciudadanos (Esping-Andersen 1993, 41).

En América Latina la realidad fue diferente. Entre 1930 y 1970-1980, en la región privó un modelo particular de política keynesiana –el de sustitución de importaciones– que permitió un proceso importante de modernización social y económica que, sin embargo, distribuyó con sesgos sistemáticos los beneficios entre los habitantes (Filgueira 1997, 78-79). Las políticas de bienestar presentaron un desarrollo más bien limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial para los trabajadores integrados al mercado del empleo formal. A lo largo de esta especie de “Estados Sociales” o “Estados de seguridad social limitada” latinoamericanos (para Malloy) resalta también la incapacidad (o indisposición) de sus autoridades por atender un problema central: la democratización del Estado (cfr. Del Castillo y Méndez de Hoyos 2008b, 14). En efecto, los sistemas políticos de la región se caracterizaron por el sometimiento de la esfera pública¹ frente al aparato del Estado y, a partir de ello, cobró forma el ejercicio gubernamental en el que las autoridades interpretaban –de manera unilateral y exclusiva– qué asuntos eran públicos y cuáles merecían ser atendidos; sin duda “un síntoma del incorrecto modo dominante de concebir la política, que no tomaba en consideración y en serio otros criterios que son sustantivos e imperativos del poder público y de la decisión pública” (Aguilar Villanueva 2004, 25).

Es así que, a pesar de que esta especie de “Estados Sociales” latinoamericanos manifestaron inquietud por hacer frente al agobiante panorama social de la región, debemos distinguirlos de los Estados de Bienestar estadounidense y europeos en cuanto a las abismales diferencias en los resultados obtenidos en los terrenos económico, político o social, así como por la eminente disimilitud en las formas de ejercer el gobierno. Buena parte de las condiciones políticas, del mercado y de la sociedad civil que dieron origen y sustento al Estado de Bienestar a lo largo de su existencia, no se hicieron presentes en América Latina (Filgueira 1997, 74).

Al igual que en la región, en México el Estado Social se caracterizó por un alto grado de ambivalencia. Tras el fin de la Revolución de 1910, el país vivió un “desorden” importante en los distintos ámbitos político-institucionales, por lo que se realizaron enormes esfuerzos con fines integracionistas desde el centro del país. La reconstrucción

¹ Entendemos “lo público” como “toda actividad humana que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o al menos acción colectiva” (Parsons 1995, 38)

del Estado mexicano posrevolucionario derivó en un sistema presidencialista, centralista y de partido único, en donde el quehacer gubernamental se caracterizó por un férreo control social: en los sectores populares de menor desarrollo mediante “una combinación de distintas formas clientelares y patrimonialistas”, y en los sectores más desarrollados, “a través de una forma de corporativismo” (Filgueira 1997, 88). Así, con serias dolencias en el respeto a las garantías individuales o a la rendición de cuentas, el proceso de desarrollo de la ciudadanía fue más bien “tenue e inestable” (ibid., 73).

En esta investigación, nos concentramos en uno de los periodos de mayor auge del Estado Social mexicano: la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964). Durante su administración, se llevó a cabo un estudio sin precedentes de la situación social, económica y educativa del país, a partir de las cuales se plantearon el Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (conocido como Plan de Once Años por su periodo de aplicación) y, de manera conexas, el programa de los LTG. Veremos cómo a pesar de las limitantes inherentes al sistema político mexicano, los esfuerzos efectuados en materia educativa durante ese sexenio fueron determinantes y constituyeron aciertos indiscutibles.

Los libros de texto gratuitos: ¿política gubernamental, política de Estado o política pública?

Una discusión frecuente radica en cómo podemos considerar el programa de los LTG: si se trata de una política gubernamental, de una política de Estado, o si podemos denominarle como política pública. Uno de los objetivos de esta investigación tiene que ver con analizar las características de estos conceptos y delimitar una postura en torno a éstas.

En principio, entendemos la **política gubernamental** como aquellos “modos de proceder” de un gobierno “frente a determinados problemas gobierno, en los que no resulta claro el grado de publicidad de dichas estrategias, dada la ausencia del ciudadano como parte elemental de la esfera pública” (Bazúa y Valenti 1995, 52). Las políticas gubernamentales se desarrollan en un contexto de ausencia manifiesta de prácticas relacionadas con la democracia o las garantías individuales (como lo serían el derecho al voto libre y a la propiedad privada o la rendición de cuentas por el ejercicio

del poder público) por lo que la acción gubernamental se guía por el juicio exclusivo de la autoridad para atender los problemas que ésta considera “jurídica y socialmente pertinentes” y puede no existir una deliberación argumentativa con la sociedad sobre el porqué de las decisiones tomadas (Bazúa y Valenti 1995, 52). Generalmente, las políticas gubernamentales tienen una duración breve y, al no existir una interlocución, no cuentan con el compromiso suficiente de los actores involucrados en ellas (cfr. Latapí 2004, 50).

Esta definición de políticas gubernamentales bien puede relacionarse con el contexto político en el que fue instrumentado el programa de los LTG. En efecto, su diseño se dio bajo el imperio de un sistema político presidencialista que ejerció por décadas un monopolio de la esfera pública, con una evidente inclinación por otorgar derechos sociales –y no políticos– a la población. Sin embargo, la permanencia y crecimiento del programa a lo largo de cincuenta años de manera ininterrumpida, son elementos que contrastan marcadamente con las características de una política gubernamental y denotan también la aceptación generalizada de los actores involucrados, así como un arraigo con la sociedad que ha resultado determinante.

Por otra parte, una **política de Estado** se caracteriza, en palabras de Latapí:

El rango de política de Estado le viene en primer término de su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales– como los siguientes:

- Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación.
- Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo.
- Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten.
- Que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de las autoridades responsables de aplicarla (Latapí 2004, 49-50).

Partiendo de estas consideraciones, el autor (ibid., 6) menciona que los LTG “son ejemplos concretos de lo que significa una política de Estado mantenida y enriquecida a través del tiempo”. A lo largo de la existencia del programa: el gobierno federal se ha responsabilizado directamente de su desarrollo; su creación deviene de un mandato

Constitucional y su provisión está prevista en la Ley General de Educación para los estudiantes del subsistema de educación básica; ha gozado –con sus respectivos vaivenes– del apoyo de los distintos grupos y fuerzas sociales afectados e involucrados en su desenvolvimiento; y finalmente, cuenta con un ejercicio (aún limitado, pero visible) de rendición de cuentas ante la sociedad.

Por último, cuando hablamos de **política pública** (*public policy*) nos referimos a aquellas estrategias “orientadas a resolver un problema público; desarrolladas a partir de un proceso de interlocución gobierno-sociedad y emprendidas por una autoridad legítima, en el marco de un Estado democrático de Derecho” (Villarreal 2009). Se trata de un campo de estudio que, al analizar y conjugar distintas vertientes, aumenta las probabilidades de que dichas estrategias impacten positivamente en los problemas públicos:

- *Una vertiente política*, que se relaciona con “la forma en que ha ido cambiando la intervención del Estado, su relación con el mercado y la acción gubernamental” (Del Castillo y Méndez de Hoyos 2008b, 3).
- *Una vertiente científico-técnica* que involucra, ordena y procesa conceptos desde un enfoque multidisciplinario, con el fin de delimitar estrategias para atenuar los problemas públicos (decimos “atenuar”, porque como lo afirma Parsons, el tipo de problemas que enfrentan las políticas públicas son de tal complejidad y magnitud, que su total resolución resulta ilusoria; pensemos en problemas públicos “macro” como la pobreza, la violencia o el racismo, por ejemplo). Con ello, ha sido posible dotar de mayor racionalidad la toma de decisiones por parte de la autoridad pública y acerca la acción gubernamental al campo de lo eficiente (en términos de costos), de lo eficaz (en términos de metas) y de lo efectivo (en términos de impacto).
- *Una vertiente pública*. Al emanar de contextos democráticos, existe una interlocución entre el Estado y la sociedad sobre qué es lo que se consideran problemas públicos (los problemas son, en realidad, construcciones sociales que varían de acuerdo con los pueblos y los gobiernos) además de que se encuentran presentes elementos que presionan a la autoridad a rendir cuentas ante la ciudadanía por las

decisiones tomadas. Lo público es entonces una dimensión que obliga al Estado y al mercado a salvaguardar una serie de intereses de la sociedad prioritarios y nacionales (Ortiz 2008) y, por lo mismo, la política pública está “íntimamente involucrada con la transformación de la esfera pública a lo largo del tiempo” (Del Castillo y Méndez de Hoyos 2008b, 3).

Luego de esta descripción, podemos reconocer la existencia de elementos compartidos con la esencia de los LTG:

- Son el producto de la interlocución Estado-sociedad sobre la educación como un valor compartido, que trasciende la tradicional esencia del primero como un “ogro filantrópico” (a decir de Octavio Paz);
- Representan una relación de cooperación y beneficio mutuo entre el Estado y el sector privado que desde los inicios del programa superó las fronteras tradicionales de “lo público” y “lo privado”; y
- El programa bien puede ser visto como una acción de intervención educativa en manos del Estado.

Desarrollaremos ampliamente todos estos puntos a lo largo de esta investigación.

Según hemos visto, los LTG se parecen *en algo o en mucho* a las características de la política gubernamental, de la política de Estado y de la política pública, a pesar de las marcadas diferencias entre los tres conceptos. Precisamente por ello, debemos abordar con cautela la *categorización* de las distintas acciones gubernamentales. La gran diversidad de factores que influyen en la configuración de un Estado (régimen político, diseño institucional, andamiaje legal, cultura política, entre otros) las convierten en operaciones sumamente variables: ni todas las acciones de los gobiernos en democracias avanzadas constituyen políticas públicas, ni todas las acciones de los gobiernos autoritarios o con democracias en desarrollo constituyen políticas gubernamentales.

Resulta particularmente de nuestro interés resaltar la cercanía del LTG con la política pública porque, aun cuando su creación se dio en un contexto inusual (e incluso adverso) para el desarrollo de este campo de estudio, su diseño y sostenimiento contrastan con la forma acostumbrada de ejecutar las acciones de gobierno en esa época.

Apenas en 1951, uno de los más destacados impulsores del enfoque de políticas, Harold Lasswell, manifestaba que “había ido ganando fuerza en Estados Unidos la tendencia hacia la integración de disciplinas, ante los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento” (Lasswell 1951, 80). Ocho años después, en México fueron impulsadas una serie de acciones educativas caracterizadas por un enfoque multidisciplinario: el Plan de Once Años y los LTG.

El Plan de Once Años

Adolfo López Mateos, de formación vanconcelista y maestro universitario, es “el último presidente priísta querido, si no es que el único” (Loeza 2009). Cuando asumió el poder, en 1958:

El sistema político mexicano se encontraba sólidamente establecido. El país había logrado un notable crecimiento económico que se reflejaba en un importante desarrollo industrial. Sin embargo, junto este progreso, el panorama educativo era desalentador. La explosión demográfica había adquirido proporciones sorprendentes y el presupuesto del Estado, no obstante su considerable incremento, no permitía dar los servicios que la población requería a la velocidad que ésta se multiplicaba (Greaves 2001b).

Por su parte, Torres Bodet describió el panorama educativo de la época:

Con cifras recientes (1956), de cada 1,000 alumnos inscritos en el primer año de un plantel de enseñanza primaria, solamente uno lograba obtener, tras 16 años de esfuerzo, algún título superior, universitario o técnico; 999 educandos quedaban fuera por distintas razones (Torres Bodet 1972, 379).

En cuanto a primaria, se tenían altísimos niveles de deserción, agudizados en sectores rurales:

En el plano de la enseñanza primaria, de cada 100 niños inscritos en 1946 en el primer grado del sistema escolar urbano, sólo habían llegado al segundo grado 63; al tercero, 45; al cuarto, 40; al quinto, 31; y sólo lograron terminar el sexto grado, 23. En el medio rural, era todavía más grave la deserción (ibid., 379).

Por último, la tasa de analfabetismo ascendía al 38% de la población (Greaves 2001a, 205). Ante esta situación, el presidente tenía una importante agenda en materia educativa, cuya aplicación inició de inmediato: “Ante el clamor y la necesidad nacional

de que el problema de la educación primaria fuera resuelto, el Gobierno tomó la determinación de abordar el problema disponiendo que previamente se elaborara un plan científico” (Murillo 1969, 41).

El 30 de diciembre de 1958 fue creada una comisión mixta, que tendría bajo su responsabilidad la elaboración del Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria para todo el país (Plan de Once Años). Se trató de un grupo multidisciplinario, conformado por dos diputados, dos senadores, un delegado de las secretarías de Gobernación y Hacienda y otro más de la Presidencia; dos delegados de la Secretaría de Educación Pública; y finalmente, por asesores del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la Secretaría de Industria y Comercio y el Banco de México (Torres Bodet 1972, 376). La comisión sería presidida por Jaime Torres Bodet, a quien López Mateos confirió la cartera de Educación Pública por segunda ocasión². Así, la comisión mixta tuvo como función no sólo elaborar un diagnóstico cuantitativo del problema a nivel primario, sino un plan que pudiera satisfacer, en un tiempo determinado, la demanda a nivel nacional con base en la coordinación de autoridades federales, estatales y el sector privado (Greaves 2008).

Luego de diez meses, el Plan de Once Años fue finalmente entregado al presidente López Mateos el 27 de octubre de 1959, dividido en seis partes:

- I. La demanda actual (1959) y futura (1970) de educación primaria
- II. El plan de educación primaria
- III. La rehabilitación del sistema actual
- IV. El costo del Plan
- V. El financiamiento del Plan
- VI. Medidas legislativas necesarias para la ejecución del Plan

Trataremos, a manera de resumen, los puntos más importantes que abordó el documento.

² Jaime Torres Bodet ya había sido secretario de Educación Pública del 23 de diciembre de 1943 al 30 de noviembre de 1946, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

Los cálculos de la demanda educativa de 1959 y la proyección hacia 1970

Cuantificar a la población de cinco a catorce años (matriculada y no matriculada en servicios educativos) resultó sumamente complejo. Para calcular la demanda de servicios educativos en 1959, el Departamento de Estadística Escolar de la SEP sumó la matrícula inicial de los calendarios tipo A y tipo B en las primarias públicas y privadas; la cifra ascendió a un total de 4,436,561 educandos. Por otro lado, la comisión mixta encomendó un muestreo a la Secretaría de Industria y Comercio –en coordinación con la SEP– con el fin de conocer cuántas niñas y niños de cinco a catorce años estaban fuera de los servicios educativos. De estos cálculos resultaron un total de 3,098,016 niñas y niños, de los cuales 838,630 se habían dado de baja de los servicios educativos y otros 2,259,386 nunca se habían inscrito en éstos por distintas causas (SEP 1959, 22).

POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR (6-14 AÑOS) NO MATRICULADA EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS, 1959

	Causas	Desertores	Nunca antes inscritos	Suma
1	Por falta de profesores, escuelas, grados o por hablar otra lengua	283,194	1,061,027	1,344,221
2	Por problemas económicos	366,881	591,325	958,206
3	Por falta de interés o de estímulo familiar	72,182	199,361	271,543
4	Por enfermedad	60,342	113,843	174,185
5	Por tener 6 años	884	266,083	266,967
6	Por otras causas	55,147	27,747	82,894
	Total	838,630	2,259,386	3,098,016

Fuente: SEP 1959.

Una vez que se contó con una idea más o menos clara de cuál era el universo de niñas y niños de cinco a catorce años –y cuántos de ellos estaban fuera de los servicios educativos– la comisión mixta consideró que la **precaria situación económica** de las familias mexicanas constituiría un criterio fundamental para delimitar los alcances del Plan:

La comisión juzgó que la deserción no es sólo un problema educativo, y que las dificultades económicas que en gran parte la explican no podrán superarse en virtud de un plan exclusivamente escolar. En consecuencia, se (...) presentaba una disyuntiva: o trazar un programa que diera por sentado,

como si fuera un hecho ya indiscutible, el cumplimiento cabal de la obligatoriedad de la educación primaria –que debe seguir siendo nuestro propósito– o establecer un plan que, reconociendo la deserción de centenares de miles de niños al año, llegara en un lapso determinado a asegurar oportunidad de inscripción gratuita para todos los que acudirán efectivamente a las aulas, hasta donde es posible preverlo en términos generales. Ésta fue la opinión que prevaleció (SEP 1964, 28-29).

A partir de este criterio, se tomó la decisión de contemplar únicamente a la población que había desertado o no se había inscrito nunca por falta de profesores, escuelas, grados o por hablar otra lengua, así como aquella lo había hecho por falta de interés o de estímulo familiar (causas 1 y 3 de la matriz anterior). A este sector (que totalizaba 1,615,764 niñas y niños, y que fue finalmente redondeado en 1,700,000) se le denominó **demanda no satisfecha**, es decir, “aquella población que tiene la voluntad y las posibilidades de demandar educación” (SEP 1959, 25). Con ello, se dejó fuera a la población que había desertado o no se había inscrito nunca por problemas económicos; por tener alguna enfermedad; por tener seis años; o por otras causas (causas 2, 4, 5 y 6 de la matriz); que totalizaban 1,482,252 niñas y niños.

Al no considerar al 48% de las niñas y los niños no matriculados como un problema para la educación, la definición y clasificación de la demanda no satisfecha resultó controversial más adelante. Para Murillo, el Plan estuvo basado no en la necesidad educativa de la población, sino en la “tesis falsa” de la demanda de educación y en la capacidad de oferta por parte del Estado. Al no ser considerados un problema para la educación, fueron excluidos varios cientos de miles de niñas y niños, lo que se encontraba “en franca oposición a lo previsto por el artículo 3° constitucional” (Murillo 1969, 44-46).

Finalmente, la proyección de la población de seis a catorce años hacia 1970 fue estimada en 10,954,000 habitantes, de los cuales estarían en condiciones de demandar educación –con el concepto que mencionamos anteriormente– alrededor de 7,195,461.

Las acciones

Una vez realizado el cálculo de la demanda educativa de 1959 y la proyección hacia 1970, la ejecución del Plan se basó en distintas acciones:

- *Construir escuelas en sectores urbanos, semiurbanos y rurales.* El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE³) formuló un proyecto de aulas prefabricadas para sectores urbanos y rurales que fue anexo al Plan.
- *Crear los grupos necesarios para cubrir todos los grados de la educación primaria para aquellos centros escolares que carecieran de ellos* (especialmente en el sector rural, que por lo general carecían de los últimos tres grados).
- *Incorporar nuevos docentes al sistema educativo.* Se buscaría titular a los 27,189 profesores que no contaban con título, además de enriquecer los cursos impartidos por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y de aprovechar a aquellos egresados de la enseñanza secundaria como profesores de emergencia (sólo mientras faltaran profesores titulados). Además, el Plan estableció la necesidad de contar con centros normales regionales.
- *Rehabilitación de centros escolares urbanos y rurales dañados*, así como las escuelas normales del país que lo requirieran.
- *Incremento al presupuesto de educación.* Sería necesario mantener el incremento al presupuesto de la SEP que ya se venía con manifestando desde hacía años.

Con ello, la propuesta tuvo como propósito garantizar, en un plazo de once años, la enseñanza obligatoria a todas las niñas y los niños de entre seis y catorce años que la demandaran. La diversificación de las acciones hacia este plazo tuvo que ver, primero, con las posibilidades de la SEP en cuanto a la construcción de escuelas y en lo que correspondía al reclutamiento y formación de nuevos docentes para hacer frente a los retos educativos. El segundo aspecto consistió en la viabilidad financiera. Torres Bodet refirió la necesidad de contar con un documento “que pudiera ser aprobado por la Secretaría de Hacienda”; y es que el desarrollo de las distintas acciones requeriría una erogación de alrededor de \$9,000 millones de pesos, con base en costos y salarios de 1959 (Torres Bodet 1972, 381).

³ Creado por Jaime Torres Bodet durante su primera gestión, en 1944. Actualmente es el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED).

Los resultados

Tras la puesta en marcha del Plan, la educación primaria pasó, de 4,105,302 alumnos en 1958, a una inscripción de 6,530,751 educandos hacia 1964, un logro sin precedentes: “Sólo la secretaría había casi duplicado –en seis años– el esfuerzo llevado a cabo durante los treinta y ocho transcurridos desde su fundación” (ibid., 383). Además, durante el sexenio el número de escuelas aumentó de 30,816 a 37,576 y se construyeron más de 24,000 aulas públicas y rurales; muchas de ellas, con casas anexas para los maestros (SEP 1964, 78).

Para incrementar el número de docentes, se erigieron, en 1960, dos centros regionales de enseñanza normal, ubicados en Ciudad Guzmán e Iguala, así como doce subdirecciones regionales, treinta y ocho agencias coordinadoras y un cuerpo de supervisión (Solana, Cardiel y Bolaños 1981). A su vez, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio logró titular a 17,472 nuevos maestros y se eliminaron –por decisión de la SEP– las comisiones a cerca de 3,000 docentes más que en su mayoría se encontraban concentrados en la Escuela Nacional de Maestros de la capital, para que así reforzaran la instrucción primaria en las nacientes escuelas en el interior del país (Torres Bodet 1972, 384). Con ello, fue posible incrementar, de 95,191 docentes en 1958, a 141,963 en 1964 (SEP 1964, 41). Para 1964, el analfabetismo había decrecido al 27.8% de la población (Greaves 2008, 272). Lograr este enorme requirió que el gobierno asignara el porcentaje más elevado del presupuesto federal a la educación hasta ese entonces.

Es innegable que un proyecto de expansión de servicios educativos, en la magnitud que se lo propuso el Plan de Once Años, tuvo fallas evidentes y metas incumplidas. Los cálculos del crecimiento demográfico hacia 1970 fueron considerablemente inferiores a la realidad (las proyecciones de la población de seis a catorce años para 1970 se fijaron en 10,954,000, mientras que la población real alcanzó los 14,119,170 niñas y niños, de acuerdo con el INEGI) y los mayores beneficios de la expansión educativa se concentraron en las urbes (mientras que el Distrito Federal logró aumentar su cobertura sobre demanda a niveles del 86%, Chiapas sólo lo había logrado al 40%) (Greaves 2001b). La infraestructura también fue desarrollada con la predilección de lo urbano

sobre lo rural: el 72% de las escuelas rurales impartían menos de cuatro grados, mientras que sólo el 7.9% de las escuelas urbanas no eran de organización completa (Latapí 1965).

A pesar de ello, con el Plan de Once Años, la autoridad contó con un instrumento sin precedentes para la identificación y el análisis de los distintos factores que giraban alrededor de la educación mexicana (“a problematizar” en términos de políticas públicas) y, a partir de ello, se lograron instrumentar estrategias vanguardistas que lograron atenuar la desalentadora situación del sector. Resalta también, el significado del Plan de Once Años como una evolución del ejercicio gubernamental al planificar el servicio educativo a largo plazo.

El contexto socioeconómico y su impacto en el artículo 3° de la Constitución

Hacia el inicio del sexenio *lopezmateísta*, la desigualdad en la distribución del ingreso era devastadora. En 1958, según estudios de Navarrete (1960) ajustados por Altimir (1982), el percentil económico más alto de los hogares mexicanos (perteneciente a las familias más acomodadas) recibió el 40.8% del ingreso disponible; los siguientes dos percentiles (correspondientes al estrato medio/medio alto) obtuvieron el 30.3%; los siguientes tres percentiles (pertenecientes al estrato medio bajo) percibieron el 16.9%; y los restantes cuatro percentiles (referentes al sector más desfavorecido de la población) registraron apenas el 12% del ingreso disponible.

**ESTIMACIONES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
DISPONIBLE EN LOS HOGARES DE MÉXICO, 1958**

Percentiles de hogares ^{a/}	Distribución del ingreso disponible (%) ^{a/}	Estrato ^{a/}
1-10	2.1	Bajo/muy bajo
11-20	2.8	
21-30	3.3	
31-40	3.8	
41-50	4.4	Medio bajo
51-60	5.2	
61-70	7.3	
71-80	12.6	Medio/medio alto
81-90	17.7	
91-100	40.8	Alto/muy alto
Total	100	
Coefficiente de Gini ^{b/}		0.510

a/ Fuente: Navarrete (1960) ajustados por Altimir (1982).

b/ El coeficiente de Gini varía de acuerdo con la fuente. Para Navarrete (1960), el coeficiente era de 0.534; en cambio, para Altimir (1982) de 0.510. Sin embargo, ambas estimaciones parten de bases no comparables.

Así, la situación socioeconómica constituyó un reto excepcional para el Estado mexicano, en torno a su capacidad para cumplir con una de las ordenanzas más importantes –establecida en el artículo 3° constitucional desde 1917– como lo era el derecho de los mexicanos a recibir, por parte del Estado, educación primaria **obligatoria y gratuita** y al cual se agregó, en 1946, que la educación sería democrática (como sistema de vida); nacional (en cuanto a que, sin hostilidades **ni exclusivismos**, atendería a la comprensión de los problemas, al aprovechamiento de los recursos y a la defensa de la independencia política y económica del país); y que además contribuiría a la mejor convivencia humana (González Chávez 1999, 10). Más aún, la inclusión del artículo 3° en el capítulo de las Garantías Individuales expresó una elección social fundamental (Bracho 2009); precisamente, uno de los ideales y anhelos más prominentes de la Revolución Mexicana fue el de la educación como un derecho y como una garantía fundamental de los mexicanos.

Por su parte, en 1942, la Ley Orgánica de la Educación Pública estableció (artículo 22, tercer párrafo) que sería el Estado el que debía proveer los materiales educativos para la enseñanza:

El Estado proporcionará gratuitamente a los educandos, dentro de las posibilidades del presupuesto, la ayuda necesaria para facilitar su educación y los útiles y libros indispensables para la enseñanza.

A pesar de ello, ni el contexto social, ni las condiciones del sistema educativo permitían que estas ordenanzas legales fueran cumplidas, por lo que “la gratuidad de la enseñanza venía siendo sólo un término jurídico, sin posibilidades reales de cumplimiento” (Martínez Silva 1982, 25). Durante décadas, los discursos oficiales aludieron a todo tipo de justificaciones: “Que, siendo tan grande, el problema no tenía remedio; que siempre había sido así; que era tradicional que se quedaran varios millones de niños sin escuela; que el presupuesto no alcanzaba para resolver el problema, etc. etc.” (Murillo 1969, 42).

Ante este panorama, se tomó la decisión de impulsar medidas conexas –con un fuerte sentido social– para contribuir al éxito del Plan de Once Años, que por sí solo no podría disminuir la precaria situación educativa del país. Así, el 1° de febrero de 1961 fue creado el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI⁴), con lo que se logró incrementar los desayunos escolares proporcionados, de 80,000 en 1959, a 3,000,000 diarios en 1964 (SEP 1964, 48). Y quizá más importante, el 12 de febrero de 1959 (al mismo tiempo en que se formulaba el Plan de Once Años) López Mateos firmó el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (en adelante, Conaliteg) para que el Estado editara, imprimiera y entregara gratuitamente los textos para todos los educandos de primaria.

De esta manera, el plan se encontró en condiciones de satisfacer dos objetivos fundamentales: por un lado, el de expandir la cobertura y mejorar la calidad de la enseñanza obligatoria, para así avanzar en el cumplimiento del mandato Constitucional; y por el otro, el de “prevenir la desintegración social por medio de la integración nacional, que se lograría afianzando el papel unificador de la escuela” (Loeza 1988, 214).

⁴ Actualmente es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El programa de los LTG resultaría uno de las expresiones más acabadas de estos propósitos (ibid.).

Los libros de texto gratuitos como intervención educativa del Estado

La agenda educativa del gobierno lopezmateísta agregó un nuevo capítulo a la disputa histórica por la rectoría de la educación. “Cuando se crean la Conaliteg y los LTG, el punto central es la polémica de quién tiene el **derecho legítimo** de definir los contenidos y orientaciones pedagógicas de los libros en los que estudiarán los niños que cursan primaria” (Villa Lever 2009a, 67). Además del gobierno, existían poderosos grupos sociales y políticos que ejercían una influencia notable en el sistema educativo; sobresale por supuesto la Iglesia, que durante la Colonia tuvo bajo su dominio la educación y la salud y que, hacia el liberalismo, iría reduciendo paulatinamente su presencia frente a la del Estado (cfr. Villa Lever 1988, 17).

En cuanto a los materiales didácticos, poderosos intereses particulares mantenían bajo su dominio la edición, producción y entrega de los textos sobre los cuales eran formados los educandos del nivel obligatorio; intereses que, años antes de la existencia de los LTG, el Estado ya había intentado controlar: desde el gobierno de Miguel Alemán, la SEP inició la revisión de los libros de texto, pero hasta 1954 se realizó un esfuerzo más sistematizado, con la creación de la Comisión Revisora y Seleccionadora de Libros de Texto y de Consulta, como el afán de valorar la calidad de los textos y formular un catálogo general de libros, además de establecer un control en los precios (cfr. Vidales et al. 2006, 111). No obstante, la selección adolecía de distintas fallas, en palabras de Greaves:

Puestos en juego los intereses de autores, editorialistas y libreros, las obras elegidas no siempre eran las mejores. Había casos en que los autores eran, a la vez, dueños de las editoriales que publicaban sus obras, o bien eran los inspectores y los recomendaban a los directores de las escuelas para que los incluyeran en las listas que presentaban a los padres de familia al iniciarse el año escolar (Greaves 2001a, 206).

Así, en realidad “los manuales no diferían mucho entre sí y el criterio fundamental para su autorización era fundamentalmente de índole económica” (Loaeza 1988, 228), lo que muchas veces dejó la calidad de los materiales en segundo plano. Todavía peor fue que,

a pesar de los intentos de regulación, los precios de los libros ascendían cada año (Greaves 2001a, 206). Estos problemas de elevado costo, de deficiente calidad (en muchos de los casos) y de escasez de los libros de texto representaban, a su vez, un serio obstáculo para el proyecto expansionista de la educación primaria. Por ello, muy pronto “el gobierno reconoció que la construcción de nuevas escuelas públicas y la formación de nuevos docentes no serían suficientes para asegurar un nivel aceptable de cobertura de la educación primaria” (Neumamm y Cunningham 1982, 1).

La decisión del gobierno por intervenir en la educación mediante la creación del LTG pronto ocasionó el surgimiento de acérrimas posiciones en su contra. Actores como la Iglesia (y las escuelas confesionales), la Unión Nacional de Padres de Familia y el Partido Acción Nacional realizaron calificativos de todo tipo sobre los textos: como una imposición del Estado que dejaba a los estudiantes “a merced de los vaivenes políticos e ideológicos de los secretarios de Educación Pública en turno” (*Excelsior*-16 de febrero-1960, véase Villa Lever 1988, 70); como una medida que “anulaba el derecho de los padres de familia por elegir y vigilar lo conducente a la educación de sus hijos” (Villaseñor 1978, véase Villa Lever 1988, 70); o incluso como “un método que tiende a orientar a los educandos en la ideología marxista” (*Excelsior*-3 de febrero-1962, véase Villa Lever 1980, 74).

Igualmente –y como es de suponerse– el LTG generó fuertes protestas de la industria editorial, primero en el terreno legal y más tarde en el ámbito político. Los libros fueron calificados como el producto de “un acto inconstitucional, ilegal y contradictorio con las prácticas culturales vigentes en México” (Alvear Acevedo 1978, véase Villa Lever 1988, 71). Y es que la intervención del Estado en la educación primaria ocasionaría repercusiones sustantivas en el terreno económico: posiblemente, la industria editorial perdió un mercado que le representaba el 60% de sus ventas, por lo que la mayoría de las empresas no sobrevivieron (cfr. Neumann y Cunningham 1982, 14). De ahí que para algunos, la aparición del LTG constituyó un acto de nacionalización:

Quando el presidente López Mateos (...) estableció la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (...), colocó al gobierno en el negocio de la preparación, impresión y distribución de millones de libros de texto gratuitos para las escuelas públicas y privadas. El decreto nacionalizó un sector muy importante de la publicación de libros educativos hasta antes reservado a la industria privada. Puso al gobierno en control total del

contenido de los libros escolares, que se convertirían de uso obligatorio para todas las primarias. Con ello, el gobierno no sólo asumió un compromiso mayúsculo, sino también la carga financiera de proveer libros de texto gratuitamente (ibid., 22).

Aunque no compartimos la tesis del LTG como un acto de nacionalización, sí encontramos dos argumentos a destacar sobre ello. Primero, que bajo una concepción de **utilidad social**, el Estado sí modificó drásticamente las estructuras económicas que giraban alrededor de la edición, la producción o la venta de libros. El programa de LTG fue entonces asumido “no como una gracia, sino por mandato de ley” (según se especifica en el Decreto de Creación de la Conaliteg de 1959). Y segundo, que si bien no se expropiaron los medios de producción ni se pagaron indemnizaciones, sí se estableció la **uniformidad** de una “conducta” política y social a lo largo y ancho de todo el país. En este sentido, el LTG puede entenderse como la **colectivización** de un bien de inmenso valor para el aprendizaje (cfr. Clagget, Flanigan y Zingale 1984, 80); un esfuerzo “posiblemente único entre todos los países en desarrollo” (Neumann y Cunningham 1982, 15).

Para 1964 las críticas habían disminuido considerablemente. La disposición de la SEP por incluir materiales complementarios (siempre y cuando respetaran la obligatoriedad de los LTG); la derrama económica que el programa originó en el sector industrial; o la tolerancia con las prácticas religiosas, fueron sin duda factores determinantes en ello.

Estudiar la intervención del Estado en la educación primaria como la que se dio a través de un programa de la magnitud de los LTG, resulta de la mayor relevancia porque nos permite observar que, aun inmerso en un sistema hegemónico sólidamente establecido, el gobierno mantuvo por años un fuerte –e inusual– proceso de interlocución con distintos grupos de la sociedad, lo que nos habla del LTG como una expresión de política con una esencia y trascendencia eminentemente pública.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

En sus inicios, las funciones de la Conaliteg abarcaban desde la definición de las características de los libros de texto de primaria y su redacción, hasta la producción y la protección de la gratuidad de los ejemplares, según su Decreto de Creación de 1959:

ARTÍCULO 2º. - Serán funciones, facultades y deberes de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos:

I.- Fijar, con apego a la metodología y a los programas respectivos, las características de los libros de texto destinados a la educación primaria;

II.- Proceder, mediante concursos, o de otro modo si los concursos resultasen insuficientes a la edición -es decir, redacción, ilustración, compaginación, etc.- de los libros de texto mencionados en la fracción precedente;

III.- Nombrar, previo acuerdo con el Secretario de Educación Pública, el personal que la capacite para cumplir eficientemente con su misión, y formular, también con la anuencia de aquel funcionario, las normas y procedimientos que deban regirla en sus actividades;

IV.- Acudir, cuando lo juzgue prudente, oportuno y útil, a la ayuda que pueda prestarle la iniciativa privada, cuyo concurso habrá de considerarse siempre como expresión del deseo, generoso y desinteresado de participar en un designio patriótico; y

V.- Gestionar ante las autoridades competentes las medidas adecuadas a impedir que los libros materia de este decreto sea motivo de lucro para nadie -salvo el legítimo beneficio o estipendio de escritores, dibujantes, grabadores, impresores, etc.- o que se convierta en artículo de comercio franco o clandestino o que salgan del país o que de algún otro modo se preste a que se obtenga de ellos, con falsas razones, cualquier fruto ajeno al propósito original que se les señala.

No obstante, tras la reforma educativa de 1973 (plasmada en la Ley Federal de Educación) y derivado de la experiencia acumulada, se determinó la necesaria separación organizacional entre las funciones de edición de los contenidos y las de producción de libros. Así, “el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos fue creado en 1978 para evaluar permanentemente los contenidos, planes y programas de estudio, así como el diseño de los libros de texto y auxiliares didácticos usados en la educación primaria” (Villa Lever 2009a, 92). Dos años más tarde, el 28 de febrero de 1980, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual la Conaliteg se convirtió en un Organismo Público Descentralizado, concentrado en las labores de producción y distribución de los LTG (y ya no en su edición). Desde entonces, la Conaliteg ha tomado la forma de una “empresa pública” al servicio del Estado.

En su estudio sobre proyectos de textos escolares gubernamentales, Pearce refiere distintas razones técnicas que explican la necesidad de separar funciones productivas sin fines de lucro de la estructura central del gobierno, como es el caso de la Conaliteg:

En vista del hecho de que una organización para la producción de textos de estudio tiene necesidades y problemas financieros, operacionales y administrativos bastante diferentes de los de un departamento normal del gobierno (debido a que se trata de una empresa industrial y a menudo de una organización comercial), en ciertos casos se encuentra mejor establecerla eventualmente como una entidad separada y otorgarle el tipo de independencia y flexibilidad que sus operaciones requieren, constituyéndola como una sociedad de responsabilidad limitada (posiblemente con el propósito de no generar utilidades y, a menudo, dependiendo en algún grado de subsidios gubernamentales), o como un cuerpo estatutario o una organización benéfica (Pearce 1988, 30).

En el caso de la Conaliteg, se trata de un organismo con patrimonio y personalidad jurídica propios, con un presupuesto asignado anualmente, y con dos funciones prioritarias: la de producir millones de LTG para todos los educandos del subsistema de educación básica y la de distribuirlos a lo largo y ancho del país.

Luego de ubicarse en Bucareli y posteriormente en Río de la Loza, en el Distrito Federal, la Conaliteg se encuentra actualmente en tres sedes: oficinas centrales ubicadas en San Ángel (Distrito Federal); almacén central y oficinas administrativas localizadas en Tequesquínahuac (Estado de México); y planta de producción y almacén ubicadas en el municipio de El Marqués (Querétaro).

Consideraciones finales del capítulo 1

El Estado Social mexicano manifestó características similares con los distintos sistemas político-institucionales latinoamericanos y muy poco en común con los modelos anglosajón y europeos. La exigua preocupación por el desarrollo democrático, por el avance del federalismo o por la vigorización de la sociedad civil son claras muestras de ello. Sin embargo, entre múltiples imperfecciones, a mediados del siglo XX fueron impulsadas una serie de medidas en la educación que revolucionarían drásticamente los alcances del sector.

En el sexenio de López Mateos se creó el Plan de Once Años como punto de partida para la expansión de la cobertura de educación primaria. Con el mismo objetivo –y de manera simultánea a su implementación– se desarrollaron la renovación de los planes y programas de estudio, el crecimiento del programa de desayunos escolares y los LTG;

instrumentos con un enfoque pedagógico y social sin los cuales no hubiera sido posible la expansión de la educación primaria, que constituyen las respuestas más acabadas y mejor instituidas para hacer frente al desalentador panorama educativo y social.

El Plan de Once Años significa el primer instrumento de análisis e identificación con rigor científico sobre los distintos problemas del sector educativo y “representó el primer intento en México por planificar la educación a largo plazo” (Greaves 2008, 114); más aún: “tuvo el mérito de ser el primer proyecto educativo con proyección mayor a un sexenio” (Corona y Santiago 2006, 60). La creación del LTG supone la intervención del Estado en el campo productivo (editorial, de la impresión y de la distribución de libros), en el campo social (la necesidad de fortalecer el Plan de Once Años con la perspectiva de incluir a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos en la educación) a través de distintas acciones legislativas; primero, decretando que la edición, producción y distribución de los libros estuviera a cargo del Estado; y después, disponiendo que la provisión de los libros fuera universal y gratuita, para todos los educandos del nivel primaria. Con ello, el Estado mexicano se encontró, como nunca antes, en condiciones más cercanas de dar cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 3° Constitucional y otras leyes derivadas.

Finalmente, aun cuando comparte *algo* o *mucho* de las características de la política gubernamental y de la política de Estado, en este primer capítulo abordamos también algunas razones para denominar el programa como una política pública. Aquí resaltan al menos cinco puntos. Primero, que el LTG deviene de la comprensión gubernamental sobre la precaria realidad social y educativa del país. Segundo, que su creación se dio en el marco de elaboración de un estudio multidisciplinario y científico que permitió “problematizar” los principales factores que afectaban el sector educativo. Tercero, que el programa estuvo basado en una serie de evidencias sobre la situación educativa (Parsons defiende que una de las principales características de las políticas públicas consiste en que sus ejes de acción se basen en evidencias). Cuarto, que el aparato del Estado estuvo inmerso en su formulación, diseño y apoyo, para cumplir con una ordenanza de ley fundamental, como lo es la Constitución Política. Y quinto, que su creación y aceptación posterior supuso intensos debates con aquellos grupos sociales con capital económico y político, lo cual habla de un proceso de interlocución gobierno

y sociedad un tanto inusual para el sistema de partido hegemónico sólidamente establecido en la época.

En este sentido, es posible pensar en un Estado más bien autoritario que democrático y menos abierto al escrutinio público, que ejerza distintas estrategias cercanas al enfoque de políticas públicas. “Hay siempre grados de libertad para hacer las cosas mejor o peor en cada contexto específico, y esto tiene que ver con el arte de las políticas públicas” (Franco y Queirolo 2008, 1). Si empleamos el término de política pública, al referirnos al programa de los LTG, no buscamos la categorización (pues además, en términos técnicos, la creación del LTG se da simultáneamente a la acuñación del término) sino el entendimiento de que “existen políticas públicas con mayor grado de publicidad que otras” (cfr. Villarreal, 2009).

Capítulo 2.

El libro de texto gratuito en la actualidad: análisis de sus principales componentes desde las dimensiones social y económica

En los últimos cincuenta años, la educación básica se expandió a lo largo y ancho del país e incrementó paulatinamente sus niveles escolares. Con la entrega de LTG, el Estado se encontró en condiciones hasta antes inexistentes para:

- Reforzar las campañas de alfabetización a nivel nacional.
- Acompañar de manera práctica los planes y programas educativos.
- Hacer viable la expansión de la educación obligatoria en todo el país (objetivo fundamental del Plan de Once Años), y
- Acercar al Estado en el cumplimiento del artículo 3° constitucional.

No obstante, a pesar de la transformación del sector educativo, prevalecen en la actualidad importantes necesidades en las dimensiones pedagógicas, sociales y económicas que nos permiten afirmar que, a pesar del paso del tiempo, el LTG continúa siendo factible y necesario (si bien es perfectible en partes importantes de sus componentes).

En este capítulo, enfocaremos el LTG como un programa que atiende a un interés generalizado y también como una política que motiva condiciones económicas favorables. Sin duda, dos elementos fundamentales de la política pública.

PARTE 1. La dimensión social

1. La visión universalista

Por universalismo entendemos:

(...) un horizonte estratégico que le da sentido a las intervenciones de política social. (...) El horizonte del universalismo, como objetivo de política social, parte del diagnóstico según el cual el problema social más importante de América Latina es la dimensión de la desigualdad. (Andrenacci y Repetto 2007, 15).

Históricamente, los Estados sociales latinoamericanos han conferido a sus sistemas educativos funciones de socialización cultural e instrucción práctica, capaces de formar individuos y grupos al espacio cultural del Estado y al trabajo (íbid., 3). En México, el proyecto educativo *lopezmateísta* concibió a la enseñanza primaria como "base de la democracia", pero también como un "instrumento de homogeneización social" responsable de infundir conocimientos y valores comunes a los educandos (Greaves 2008, 114).

De ahí que la entrega universal de los LTG partiera de la convicción de López Mateos, según lo refiere Torres Bodet:

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

Sin embargo, a pesar de los distintos avances y logros alcanzados por el Estado mexicano a través de la concepción universalista del subsistema de educación básica (en la que los LTG juegan un papel fundamental), las decisiones de implementar políticas de este tipo han sido materia de discusión y crítica, especialmente en los tiempos actuales en que los avances en la democratización del país presionan por una mayor atención de la diversidad mediante la identificación y consideración de las particularidades de los grupos confortantes de sociedades heterogéneas, como la mexicana.

Políticas universales vs. políticas focalizadas

Una de las principales críticas a las políticas universalistas señala que éstas parten de una visión acotada al suponer una comparabilidad absoluta, es decir, “un mundo en común donde todo es comparable porque los casos no son más que meras reproducciones del universal” (Moro y Besse 2008, 4). En este sentido, al concebir a los educandos como un *todo*, el LTG estaría eludiendo la multiculturalidad y la diversidad que predominan en México, temas que en los últimos años han ido ganando peso en las agendas social y gubernamental del país.

Los defensores de la focalización argumentan que lo más adecuado sería atender la demanda sobre las distintas necesidades de los grupos sociales, “ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quiénes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución” (Franco 2002, 99). La focalización resulta entonces, un paradigma que pone en tela de juicio dos de los grandes principios que operaron como horizonte del Estado Social mexicano: el acceso universal y el papel redistributivo de las políticas sociales (cfr. Duhau 1997, 189). En el caso de los LTG, los mecanismos operativos de la focalización podrían apoyarse, como lo explica Raczyński (1995 véase Filgueira 1997, 104), en un diagnóstico de la demanda (es decir, en la identificación de niños, niñas y jóvenes en una situación en particular) o en un diagnóstico por áreas geográficas (en donde se detecta una alta proporción de personas de potencial beneficiario). A partir de ello, los libros podrían entregarse bajo determinados criterios que satisfagan las necesidades específicas de cada área geográfica o grupo social.

Sin embargo, el cambio de paradigma de la focalización genera dos cuestiones de magnífica relevancia para la política social: ¿Quiénes deben y quiénes no deben ser asistidos por el Estado en cuanto a la cobertura de las necesidades básicas (y bajo qué condiciones)? Y segundo, ¿cuál será la dinámica de la lucha distributiva (y qué podríamos esperar de ella), en un contexto de manifiesta desigualdad social como el mexicano?

Al abordar la primera cuestión –en torno al complejo dilema de quiénes deberían recibir libros de texto de manera gratuita y quiénes no– es importante considerar la condición

legal de la educación pública en México (que ya hemos dicho que es gratuita y obligatoria por mandato constitucional) pero, sobre todo, resulta imprescindible la valoración de sus dimensiones frente a la educación particular. Si analizamos el comportamiento de la matrícula de la educación básica a lo largo de los últimos cincuenta años, podremos apreciar que una inmensa mayoría de los educandos cursa sus estudios en escuelas públicas, pero también que el enorme tamaño de la educación pública no ha sufrido variaciones importantes: mientras que para el ciclo escolar 1960-1961 el porcentaje de alumnos matriculados en el sector público de la educación obligatoria ascendía al 91.9% del total, para el ciclo escolar 2009-2010 (casi cincuenta años después) dicho porcentaje asciende al 89.9%.

**EDUCACIÓN PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA
COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA Y SOSTENIMIENTO, 1960 – 2009**

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

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

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

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

Es así que, una primera razón del universalismo se explica –además del mandato legal del Estado– por una razón de cantidad: en el nivel obligatorio, aproximadamente nueve

de cada diez educandos están matriculados en el sector público. Por otro lado, la aplicación de la segunda cuestión a nuestro caso de estudio –que tiene que ver con el factor redistributivo de los LTG como parte de la política social– es igualmente sensible. Para Hirschman (1985, véase Isuani 1992), la focalización implica una nueva lógica de conflicto político y de lucha social por la adjudicación de los recursos, en la que los grupos empobrecidos

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

En el capítulo 1 analizamos la grave desigualdad en la distribución del ingreso de la población mexicana en 1958. Desafortunadamente, cincuenta años después, las cifras no muestran una mejoría significativa. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, aplicada por el INEGI en 26,732,594 hogares, en 2008 el decil más rico de los hogares mexicanos concentró por sí sólo el 36.26% del ingreso en México, una cantidad similar al ingreso que acumularían los siete deciles inferiores juntos (I-VII).

**HOGARES Y SU INGRESO CORRIENTE TOTAL TRIMESTRAL
POR DECILES DE HOGARES, 1992 A 2008 ^{a/}**

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

a/ El ingreso corriente total está compuesto por las entradas monetarias y no monetarias y NO contempla los flujos que modifican el patrimonio neto o el valor neto de los activos o pasivos del hogar (que en promedio pueden ser mínimas, pero en el décimo decil sí pueden distorsionar considerablemente los valores expuestos). Fuente: INEGI 2008. El cálculo de los porcentajes es propio, y fueron obtenidos con base en los valores expuestos.

Desde esta perspectiva, resalta el papel del LTG como política distributiva, en tanto dispone de recursos que no van en detrimento o menoscabo aparente del *statu quo* de los restantes grupos de población (Lowi 1972) pero también porque es un apoyo económico para la abrumadora mayoría conformada por los grupos de bajos ingresos. En palabras de Isuani (1992, 116): “Es tan importante el segmento de la población que no puede satisfacer las necesidades de salud, educación o vivienda con sus ingresos, que el término focalizar aquí pierde todo sentido: focalizar refiere a minorías, no mayorías”.

Estos factores (relativos a la garantía constitucional de la educación básica, al tamaño de la educación pública y al panorama de la distribución del ingreso) constituyen argumentos sólidos por los que cobra sentido –aún después de cincuenta años– la entrega universal de LTG: se entregan a *todos*, porque *todos* (o *casi todos*) los educandos los requieren para su formación (especialmente los matriculados en escuelas públicas); y se entregan a *todos*, porque *todos* (o *casi todos*) los educandos reciben un apoyo material fundamental que les permite acceder a los servicios educativos en condiciones más igualitarias.

En suma, la focalización presenta distintos problemas como el costo de los diagnósticos a levantar, los riesgos de excluir a sectores que requieren los servicios (y/o de la inclusión de sectores que no la requieren) y, por último, los costos de producir LTG “bajo demanda”.

Es por ello que para Filgueira (1997) las ventajas del modelo de focalización de la demanda no son suficientemente claras ni suficientemente viables, especialmente contextos institucionales endebles.

La efectividad de las políticas universalistas

Otra crítica frecuente de las políticas universalistas tiene que ver con su efectividad. Distintos autores se han pronunciado en torno a que las políticas universalistas son regularmente de alto costo y bajo impacto (Franco y Queirolo 2008; Franco 2002). Aquí, el estudio sobre el rendimiento de las estrategias implementadas resulta

primordial para discernir si un programa ha sido exitoso o no. Un recurso fundamental para ello es la evaluación, fase que ha ido ganando fuerza en los análisis de política pública en América Latina y que, por su relevancia, analizaremos con detenimiento en el capítulo 3.

2. Unicidad, obligatoriedad y diversidad

Para de Ibarrola (1999), el concepto de la diversidad adquiere cada vez mayor fuerza en la política educativa mexicana, e incluso en la legislación. Desde su visión, por primera vez es clara la consigna de atender y entender la diversidad.

En 1959 se tomó la decisión de que los LTG fueran textos únicos por materia, con la convicción de que “harían más por la unidad nacional que cualquier otro recurso” (Ávila y Muñoz 1999, 101). Más tarde, y ante el endurecimiento de las posiciones de algunos grupos en contra de los libros, el gobierno los declaró de uso obligatorio, a fin de garantizar su utilización irrestricta en las escuelas (aunque también se permitió el uso de títulos complementarios).

Actualmente, el programa está compuesto por dos modelos: el de libros únicos para preescolar/primaria y el de una diversa oferta de títulos para secundaria. Ambos, desde lógicas distintas, muestran la transición del LTG hacia nuevas prioridades –como expresar la atención a la diversidad– que se alejan de los objetivos inicialmente fijados alrededor de la unicidad de los textos.

- **El modelo de preescolar/primaria.** Se trata de textos únicos por materia, entregados a todos los educandos y los docentes de escuelas públicas y privadas.
 - o *El libro de texto de preescolar* se entregó por primera vez en el ciclo escolar 1994-1995. Al cierre del ciclo escolar 2009-2010, consta de seis títulos: dos para el alumno, dos para el docente y dos para los padres de familia. Se entregaron un total de 9,495,086 ejemplares.
 - o *El libro de texto de primaria* se entregó por primera vez en 1960. Al cierre del ciclo escolar 2009-2010 existen 47 títulos para el

alumno (el docente recibe los mismos libros de acuerdo con el grado en que imparta). Se entregaron un total de 128,908,359 ejemplares.

- **El modelo de secundaria.** Se trata de una oferta variada de títulos por materia, entregados únicamente a los alumnos y docentes de las escuelas secundarias generales y técnicas públicas.
 - o *El libro de texto de secundaria* se entregó por primera vez para el ciclo escolar 1997-1998 bajo la modalidad de préstamo, pero a partir del ciclo escolar 2004-2005 fueron entregados a los alumnos en propiedad. Al cierre del ciclo escolar 2009-2010, existen 315 títulos adquiridos por la SEP (a través de la Conaliteg) con distintas casas editoriales, a elegir por el docente. Se entregaron un total de 26,540,613 ejemplares.

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

Si bien la unicidad es un factor aún presente en muchos de los textos, hoy es operada bajo una lógica distinta. Nos centraremos en cuatro factores (títulos, contenidos, papel del docente y costo) para discutirlo.

a) *La diversidad de títulos*

Como resultado de la atención a la diversidad étnica, cultural y geográfica del país, la oferta de LTG para primaria ha sido enriquecida en distintos momentos del programa:

- En 1994 se editaron los libros de la materia de **Historia y Geografía** de las 32 entidades federativas para los alumnos de 3° de primaria, cuyos contenidos están regionalizados de acuerdo con las características históricas, demográficas, orográficas, etnográficas, hidrográficas y territoriales de cada entidad. Para el ciclo escolar 2009-2010, se entregaron un total de 2,888,188 ejemplares de esta materia.
- Desde el ciclo 1993-1994, la Conaliteg entrega libros en **lenguas indígenas**⁵, con el objetivo de apoyar la alfabetización inicial en la lengua materna de los estudiantes. Para el ciclo escolar 2009-2010, se entregaron un total de 1,837,753 ejemplares, en 36 lenguas y 62 variantes.

Adicionalmente, la SEP expandió la oferta de LTG para los tres niveles del subsistema de educación básica:

- El programa de **Bibliotecas de Aula y Escolares** surge en 2001 como parte de la colección Libros del Rincón, impulsado en el marco del Programa Nacional de Lectura. Se trata de distintos títulos para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, con temas variados y un enfoque complementario al de los libros producidos para las materias curriculares. Existen títulos monolingües (en español o en inglés) y bilingües. Cada ciclo escolar, la SEP adquiere nuevos títulos con editoriales privadas y los coloca en estantes de plástico para las aulas, así como en las bibliotecas de las escuelas (también las entidades pueden proponer algunos títulos). Actualmente, existen 2,364 títulos de Bibliotecas de Aula y 1,296 títulos de Bibliotecas Escolares. El programa, sin embargo, **únicamente está disponible para las escuelas públicas** del subsistema de educación básica.

Aún así, son considerables las demandas por una mayor apertura y disponibilidad de títulos en los libros para primaria. Sin embargo, el modelo de secundaria también tiene textos únicos, en su modalidad de telesecundaria, que no han sido incluidos en el debate

⁵ Los primeros libros en lenguas indígenas se entregaron en 1980, pero no de manera estable ni en estas dimensiones).

sobre la apertura, a pesar de la magnitud de esta modalidad: para el ciclo 2009-2010, se editaron 58 títulos (39 para el estudiante y 19 para el docente), varios de éstos en volúmenes I y II, y se entregaron un total de 21,232,309 ejemplares.

b) La diversidad de contenidos

Para buena parte de los defensores del modelo de secundaria, la presencia de diversas editoriales posibilita la realización de contenidos regionales, “pertinentes” para la realidad específica de un entorno geográfico-social. Sin embargo, se trata de una tarea tan amplia, demandante y costosa, que prácticamente es imposible de lograr. Para De Ibarrola:

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

Igualmente, las experiencias obtenidas de la edición de libros en lenguas indígenas señalan que en ciertas regiones, los alumnos –aún hablando la misma lengua del libro– encuentran problemas para “identificarse” con los contenidos debido a que algunas palabras referidas en el texto no son empleadas por su comunidad; una muestra contundente de la diversidad étnica de México.

Por otro lado, si consideramos la ubicación geográfica de las casas editoriales en México, surge inevitablemente la duda de hasta qué punto las casas editoriales se encontrarían mejor capacitadas para retratar la heterogeneidad sociocultural mexicana, bajo mecanismos distintos a la mera existencia de un determinado número de títulos por materia. El centralismo es un fenómeno cultural endémico y por ende, no se limita al sector gubernamental: en 2009 se registraron un total de 247 casas editoriales, de las cuales 202 se localizan en el Distrito Federal:

UBICACIÓN DE EDITORIALES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2009

Entidad federativa	Número de editoriales
Baja California	3
Coahuila	1
Distrito Federal	202
Guanajuato	1
Jalisco	12
México	15
Nuevo León	4
Oaxaca	1
Puebla	3
Querétaro	1
San Luis Potosí	1
Sinaloa	1
Sonora	1
Veracruz	1
Total	247

Fuente: Caniem 2009.

Si el 82% de las editoriales se concentran en la capital del país, ¿cuántas tendrían la capacidad (o la intención) real por conformar grupos técnico-pedagógicos especializados en las distintas manifestaciones culturales, étnicas y sociales de las distintas regiones y localidades del país, para su posterior integración en un libro de primaria? En realidad, es muy probable que, ante una eventual apertura en la edición de los libros de primaria a la iniciativa privada, la mayoría de éstas desarrollaría los contenidos de los libros de una forma muy similar a la de la SEP: se encargarían a pedagogos y escritores especializados, desde el centro del país.

Por último, la unicidad ha levantado dudas sobre la calidad de los contenidos de los libros de primaria. Es importante soslayar que diversidad no significa necesariamente calidad. Puede suponerse que por la mera existencia de dos o más libros a elegir por materia puede generar un impacto positivo en la calidad de los contenidos, pero también cabe suponer que, al concentrar sus esfuerzos en desarrollar un solo libro por materia (y por la experiencia de hacerlo durante cincuenta años) los contenidos de la SEP son de una calidad igualmente admisible. Ello, por supuesto, son simples conjeturas que pueden no decir mucho; son pocos los estudios que han realizado comparativos entre los libros de la SEP y de editoriales privadas (*véanse* Vargas 1996 y 2001). Es aquí donde

los estudios evaluativos resultan fundamentales para delimitar, con base en evidencia, las ventajas y desventajas de uno y otro modelo.

c) La libertad de elección del docente

Desde la visión de distintos especialistas y pedagogos, la unicidad y la obligatoriedad del LTG de primaria restringen la capacidad del docente. Desde esta perspectiva, los LTG de primaria “en ocasiones provocan que los docentes sientan que su voz y experiencia no es considerada” (Neumann y Cunningham 1982, 4), por lo que, en cierto sentido, el modelo de primaria se convierte en una especie de “cárcel” para el docente, al establecer un orden, un criterio y un método único para abordar las distintas lecciones del currículo (Díaz de Cossío 2009).

La posibilidad de que los docentes elijan los textos que le parezcan más adecuados para su estilo y método de enseñanza constituye una de las mayores fortalezas del modelo de secundaria. En este nivel, el docente puede consultar y seleccionar los títulos mediante un sistema de papeletas impresas (que las entidades federativas se encargan de compilar y transmitir a la Conaliteg) o bien, por internet (para el ciclo escolar 2009-2010, el método de consulta y selección de libros se realiza directamente en el sitio *web* de la Conaliteg, en once entidades y una delegación del DF). Sin embargo, ambos procesos no están exentos de obstáculos: el esquema de selección por medio de papeletas impresas pasa por distintos filtros (el docente realiza su selección; el jefe de zona escolar recolecta las papeletas y las envía a los responsables de la distribución estatal, quienes a su vez capturan la información de las papeletas en una base de datos; y finalmente, la base de datos es transmitida a la Conaliteg) que en conjunto convierten a la elección del docente en un proceso seriamente amenazado por errores humanos o algún tipo de discrecionalidad. Por su parte, el esquema de selección de libros por internet elimina a los intermediarios al establecer un vínculo directo entre el docente y la Conaliteg, pero confluye con la insuficiente infraestructura tecnológica de una buena parte de las entidades federativas o, peor aún, por resistencias debido a arreglos económicos previos entre las entidades y las casas editoriales. En uno y otro esquema existen posibilidades de que el docente no reciba el libro que seleccionó.

Aun con estos obstáculos, la libertad de que sea el docente quien elija los textos –y no la autoridades– es un factor sin duda relevante. Sin embargo, la existencia de los nuevos acervos en las aulas y bibliotecas de las escuelas públicas (provenientes del programa de Bibliotecas de Aula y Escolares) pueden representar nuevas alternativas para el docente de primaria, que ahora cuenta con una amplia gama de textos para enriquecer sus clases. Se trata de una alternativa interesante y, sin embargo, insuficientemente explorada.

d) Las diferencias en el volumen y en el costo

Finalmente, incluimos el económico como un factor de enorme relevancia en el debate que vincula directamente el LTG y la capacidad de atender la diversidad. En la valoración de los modelos de secundaria y de primaria, tenemos necesariamente que ponderar la magnitud y los costos de uno y otro: mientras que, para el ciclo escolar 2009-2010, la Conaliteg entregó un total de 26,540,613 ejemplares de secundaria, para primaria distribuyó un total de 128,908,359 ejemplares; una cantidad casi 5 veces superior. Sin embargo, el costo por ejemplar de secundaria fue de \$37.7 pesos, mientras que el costo por ejemplar de primaria ascendió a \$7.5 pesos; es decir, el libro de primaria es 5 veces más económico⁶. A primera vista, podríamos afirmar que se entregan *muchos más* libros en primaria, a un costo *mucho más* bajo.

En este punto, empero, es menester realizar dos observaciones. La primera, que los libros de secundaria son considerablemente más extensos que los de primaria: tienen, en promedio, 18.9 pliegos (cada pliego significa 16 páginas tamaño carta) frente a 9.3 pliegos en el caso de los libros de primaria.

**PRIMARIA Y SECUNDARIA
COMPARATIVO DE LIBROS ENTREGADOS, COSTOS Y PLIEGOS
CICLO ESCOLAR 2009-2010**

Programas	Libros Entregados	Costo Promedio Libro	Número De Pliegos Promedio	Costo Promedio Por Pliego
Primaria ^{a/}	128,908,359	\$ 7.5	9.3	\$ 0.80
Secundaria ^{b/}	26,540,613	\$ 37.7	18.9	\$ 1.99

a/ Las cifras no consideran los libros de educación indígena.

b/ Las cifras no consideran los libros de telesecundaria.

Fuente: Conaliteg 2010.

⁶ Los costos y el número de libros entregados no consideran los libros de telesecundaria ni de educación indígena.

La segunda observación tiene que ver con el costo por ejemplar. Neumann y Cunningham (1982) enfatizan que, al haber una gran cantidad de factores inmersos, resulta muy difícil calcular los costos reales de producción: por un lado, existen **costos directos** (claramente identificables, como los costos de impresión, del papel y de la encuadernación) y por otro, **costos indirectos** (mucho más complejos de identificar, como los costos de la edición y revisión de los contenidos, de la nómina del personal, de los suministros como el agua o la luz, del almacenamiento de los libros, o de otros aspectos administrativos). Esta distinción no siempre es tomada en cuenta, como lo menciona Pearce:

El director de una organización gubernamental para la producción de textos de estudio, en medio de un seminario internacional, aplaudía recientemente los esfuerzos de su propio país al realizar ahorros imprimiendo textos de estudio por sí mismo; sin embargo, al ser interrogado reveló que las cifras de costo por él proporcionadas no incluían ningún aporte para salarios, edificios, electricidad y otros gastos generales, que probablemente eran los responsables de aproximadamente la mitad del costo (Pearce 1988, 36).

En el caso de los LTG de secundaria, el costo por ejemplar **comprende los costos directos y buena parte de los costos indirectos** (decimos “buena parte”, porque también el gobierno destina recursos a estos libros, ya sea para la revisión y selección de títulos, para su producción, para su almacenamiento o para su distribución, que no están incluidos). En cambio, el costo por ejemplar de los libros de primaria únicamente contempla el **costo directo del libro**. A menos que se registren tales gastos y que sean tratados como parte de los costos de producción en uno y otro modelo, “los insumos reales no serán conocidos” (ibid., 35).

Estas diferencias en el cálculo de los costos pueden obedecer a una diferencia en los fines: para las editoriales privadas, mantener un control estricto de costos y estudiar permanentemente su posible reducción es una absoluta prioridad (la provisión de libros a precios reducidos significa **utilidad económica**); en cambio, para el gobierno la prioridad radica en la atención de un compromiso social de gran envergadura, como lo es la educación (la provisión de libros significa **utilidad social**). A pesar de ello, el bajo costo de los libros (de uno y otro modelo) es evidente y constituye uno de los motores fundamentales de la viabilidad técnica del programa.

Finalmente, es importante soslayar que buena parte del debate actual en torno a la unicidad está rodeado de poderosos intereses económicos. Los LTG de secundaria costaron en total \$1,034 millones de pesos (de los cuales la federación aportó el 75% y las entidades federativas el restante 25%) lo que representó ingresos por más de \$850 millones de pesos para las casas editoriales. No es difícil suponer que una eventual “privatización” del LTG de primaria representaría una “mina de oro” para las casas editoriales, “que defienden la bandera de la diversidad detrás de lo que significa realmente para ellos: un excelente negocio” (Fuentes Molinar 2009).

3. La visión de igualdad

Para Yturbe (2000) los seres humanos somos desiguales en casi todo: de diferente tamaño, forma, sexo, y capacidades (físicas, mentales y morales). Por ello, la igualdad no debe ser abordada de manera literal, sino que debe ser interpretada, generalmente desde una aproximación ética. Así, lo que convierte a la igualdad en un valor, en algo deseable, es que ésta sea valorada como justa: a través de este vínculo entre igualdad y justicia, históricamente se ha dado una interminable lucha por la anulación de criterios discriminatorios (Bobbio 1997, véase Yturbe 2000, 335).

En el plano global, el Coeficiente de Gini muestra a América Latina como la región más desigual y con la distribución más regresiva del mundo, lo que genera una serie de obstáculos sumamente complejos para los sistemas educativos de la región. Tedesco (2000) ha subrayado el significado de aquellos aspectos que rodean la vida de los alumnos (alimentación, vivienda, salud, ingresos económicos del hogar, composición familiar, etc.) como factores de enorme impacto en el éxito o el fracaso escolar. Estos aspectos (que Tedesco denomina “condiciones de educabilidad”) son fundamentales para garantizar que los alumnos lleguen a la escuela en condiciones de aprender, por lo que, de ser adversos, aumentan considerablemente las probabilidades de deserción. De ahí que generalmente son sólo los sectores socioeconómicos más privilegiados (o los más capaces) quienes tengan la oportunidad de cursar los distintos grados y de escalar por los distintos niveles educativos.

La educación es uno de los sectores en donde los países fincan enormes recursos, esfuerzos y expectativas para alcanzar el desarrollo económico y social; cada país lo hace con distintos enfoques. En países como China o India, la prioridad de apoyar la formación científica y tecnológica los ha conducido a orientar el grueso de los recursos en aquellos educandos que logren alcanzar la educación superior. En el caso de México, la educación básica está enfocada como una forma de justicia social y, como tal, ha sido apoyada como un espacio en donde toda la población pueda poseer, al menos, la formación y conocimientos elementales para su vida. Bajo este enfoque, la creación del LTG constituye el resultado de un análisis racional, en el que la igualdad es un aspecto esencialmente técnico que permite establecer relaciones de equivalencia para todos los educandos del país (cfr. Revelli 1995, véase Yturbe 2000) pero, ante todo, es el producto de una aproximación ético-valorativa, que expresa la inclusión de todos los sectores sociales para que reciban su educación elemental (Tedesco 2000).

Al igual que la atención progresiva hacia la diversidad, el programa ha avanzado hacia una visión de equidad (la consideración de los “legítimos otros”) mediante la oferta de libros para la atención de grupos vulnerables (Díaz Couder 2001). Sin embargo, esta visión de la oferta de LTG no tenido las mismas repercusiones en todos los niveles del subsistema de educación básica.

La insuficiente oferta de libros de texto gratuitos para grupos vulnerables: un reto actual y pendiente

Al hablar de grupos vulnerables, nos referimos a personas o grupos que por su condición de edad, sexo, estado civil, nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental pueden sufrir distintos tipos de maltrato que atenten contra sus derechos⁷. Durante décadas –y como parte importante en sus objetivos de expansión– el subsistema de educación básica se ha distinguido por contar con distintos programas encaminados a la inclusión de estos grupos. Es por ello que, además de los LTG en lenguas indígenas (de los que ya hablamos al abordar el tema de la diversidad), el programa cuenta con una valiosa oferta de títulos para la instrucción y formación de grupos minoritarios:

⁷ Definición utilizada por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la H. Cámara de Diputados. LX Legislatura.

- *Libros en sistema Braille.* Se entregaron por primera vez a los educandos invidentes en el ciclo escolar 1968-1969 y son una adaptación de los libros originales. Actualmente existen 24 títulos (más algunos de la colección Libros del Rincón y otros títulos especiales, como el Diccionario Academia y la Constitución Política de México).
- *Libros en macrotipo.* Se entregaron por primera vez en el ciclo escolar 2004-2005 y es un texto idéntico que el original, pero con una fuente y dimensiones más grandes, para alumnos con debilidad visual.

A pesar de este loable esfuerzo, existen dos deficiencias importantes y poco conocidas. La primera tiene que ver con limitaciones en el alcance: **los libros en Braille, en Macrotipo y en lenguas indígenas existen únicamente para educación primaria.** Tras decretarse la obligatoriedad de los niveles de preescolar y de secundaria (en 2002 y 1993, respectivamente) no se contempló la incorporación de estos libros al subsistema de educación básica y por lo tanto no fueron producidos, lo que supone un enorme obstáculo: para los alumnos (que carecen de textos suficientes para cursar los distintos niveles de la educación obligatoria); para los docentes (que deben idear alternativas para la instrucción de estos alumnos); y para los padres de familia (que tienen enormes dificultades para encontrar materiales que puedan servirles de apoyo a sus hijas e hijos). Quizá podamos considerar los libros en lenguas indígenas como un caso especial, al perseguir como objetivo la alfabetización inicial de los educandos; de ahí que sólo existan títulos de 1° a 4° grado de primaria (para 5° y 6° grados hay cuadernos de trabajo, libros de literatura y de lecturas).

La segunda deficiencia reside en que, incluso en la educación primaria, **no existen libros en Braille para todas las materias:** sólo existen 24 títulos (en comparación con los 47 libros en formato “convencional”), por lo que estos libros **no cubren todo el currículo:**

**EDUCACIÓN PRIMARIA, CICLO 2009-2010
COMPARATIVO LIBROS EN FORMATO CONVENCIONAL-
LIBROS EN SISTEMA BRAILLE**

Grado	Libros formato "convencional"	Libros en sistema Braille
1° grado	Español Actividades.	Español Lecturas.
	Español Recortable.	
	Matemáticas.	Libro Integrado.
	Exploración de la Naturaleza y la Sociedad.	X
	Formación Cívica y Ética.	X
	Educación Física.	X
	Educación Artística.	X
2° grado	Español Actividades.	Español Lecturas.
	Español Recortable.	Libro Integrado.
	Español Lecturas.	X
	Matemáticas.	X
	Exploración de la Naturaleza y la Sociedad.	X
	Formación Cívica y Ética.	X
	Educación Física.	X
Educación Artística.	X	
3° grado	Matemáticas.	Matemáticas.
	Español.	Español.
	Español. Lecturas.	Español Lecturas.
	Ciencias Naturales.	Ciencias Naturales.
	Formación Cívica y Ética.	X
	Historia y Geografía de mi entidad	Historia y Geografía (sólo DF).
4° grado	Matemáticas.	Matemáticas.
	Español.	Español.
	Español. Lecturas.	Español Lecturas.
	Ciencias Naturales.	Ciencias Naturales.
	Formación Cívica y Ética.	Historia.
	Historia.	Constitución Política
	Geografía.	X
	Conoce Nuestra Constitución.	X
Atlas de México	Atlas de México.	
5° grado	Español.	Español.
	Matemáticas.	Matemáticas.
	Historia.	Historia.
	Geografía.	X
	Ciencias Naturales.	Ciencias Naturales.
	Formación Cívica y Ética.	X
	Educación Física.	X
	Educación Artística.	X
Atlas de Geografía Universal.	X	
6° grado	Español.	Español.
	Matemáticas.	Matemáticas.

Historia.	Historia.
Geografía.	X
Ciencias Naturales	Ciencias Naturales y Desarrollo Humano.
Formación Cívica y Ética.	X
Educación Física.	X
Educación Artística.	X

Peor es el caso de los libros en macrotipo, que debido a problemas de derechos de autor y de registro de un número ISBN, **dejaron de ser producidos** al finalizar el ciclo escolar 2007-2008.

Más aún, en el marco de la nueva reforma a los planes y programas de estudio de 2009 (denominada Reforma Integral de la Educación Básica de 2009) aún no existe una propuesta que integre los libros de educación indígena o en formato Braille y Macrotypo.

Estos problemas de disponibilidad restringida (para todos los niveles del subsistema de educación básica o para todas las materias de los distintos grados) deben ser corregidos. La noción de igualdad que en la que se inscribe el programa constituye indudablemente uno de los pilares de la política educativa (y en sí de toda la política social), pues “es ahí en donde el Estado se obliga ante los individuos y es ahí donde el ciudadano ejerce sus derechos fundamentales” (Bracho 2009). Si no se otorga la atención especial que merecen los grupos vulnerables (que pasa por la oferta igualitaria de libros para sus necesidades especiales), el subsistema de educación básica estará inevitablemente reproduciendo la enorme desigualdad que priva en la esfera social de México.

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

4. La visión de la gratuidad

La determinación de entregar gratuitamente los textos para la educación obligatoria partió del presidente López Mateos, quien señaló en su primer informe de gobierno: “En un país de tantos desheredados, la gratuidad de la enseñanza primaria supone el

otorgamiento de libros de texto: hemos resuelto que el Gobierno los done a los niños de México” (véase Greaves 2001, 208).

Cincuenta años después, esta decisión continúa siendo fundamental para apoyar la economía de las familias mexicanas, y es que los precios de los libros didácticos en las librerías son considerables: en una estimación de mercado, el costo de una colección de libros para los tres grados de preescolar se encuentra entre \$1,500 y \$2,800 pesos; una colección de libros para los seis grados de primaria cuesta entre \$6,500 y \$8,000 pesos; y el costo de una colección de libros para los tres grados secundaria va de \$2,500 a \$3,800 pesos. En total, el programa de LTG genera ahorros que oscilan entre \$10,500 y \$14,600 pesos a las familias mexicanas.

Por otra parte, la entrega gratuita de los libros constituye un factor de “desmercantilización” de los estudiantes, es decir, a la anulación del factor económico como condicionante para la posesión de algún bien material (en este caso, los libros de texto que se requieren para la enseñanza) lo que constituye un factor de contrapeso fundamental del Estado frente al dominio del mercado (cfr. Esping Andersen 1993). Los libros para la educación obligatoria no son “un privilegio asociado a otros privilegios” (Martínez Silva 1982, 25).

No obstante –y a pesar de sus virtudes– la gratuidad de los textos encierra un dilema: **los libros de texto sólo se entregan de manera gratuita, pero no son gratuitos.** El dinero que requiere esta enorme labor proviene de los impuestos de toda la población. Ello no siempre es suficientemente entendido ni valorado. Es frecuente encontrar casos en que las entidades federativas realizan peticiones de libros muy por arriba de sus necesidades reales (estimados a partir de la matrícula y grupos de educación básica) lo que supone un evidente desperdicio de textos (y recursos) bajo una desafortunada lógica de “lo que no cuesta, no vale”.

5. La entrega en propiedad

El programa contempla la entrega de los libros en propiedad a los estudiantes a los docentes. Ello requiere que la SEP emprenda cada ciclo escolar –por conducto de la Conaliteg– la renovación total de la producción para cubrir toda la matrícula. Durante

los primeros años del programa, este esfuerzo fue simbolizado en los interiores de cada texto con la leyenda:

Este libro es propiedad de la República Mexicana. Para que lo use y lo conserve en forma absolutamente gratuita, pero con la condición de que lo cuide, a (nombre del alumno).

Para el ciclo escolar 2009-2010, el gobierno entregó un aproximado de 7 libros por educando del subsistema de educación básica: 1.9 en preescolar; 8.3 en primaria; y 7.5 en secundaria:

**EDUCACIÓN BÁSICA
MATRÍCULA, GRUPOS, LIBROS ENTREGADOS Y LIBROS POR ALUMNO
CICLO ESCOLAR 2009-2010**

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

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

b/ La matrícula y grupos de primaria comprende educación general, indígena y comunitaria, pública y particular. Los libros entregados de primaria incluyen educación indígena.

c/ La matrícula y grupos de secundaria comprende únicamente la matrícula y grupos de las secundarias generales y técnicas públicas (NO particulares) y telesecundaria. Los libros entregados de secundaria incluyen telesecundaria.

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

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

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

En efecto, buena parte de los países desarrollados ha optado por un sistema de préstamo de libros de texto (los educandos no conservan los materiales, sino que los transfieren a

la generación entrante, hasta por cuatro años) con lo que –a decir de este sistema– se fomenta el ahorro y la racionalización de los recursos.

En esta investigación nos preguntamos: ¿Cuál es la verdadera relación costo-beneficio de uno y otro sistema?

Sistema de préstamo vs. Sistema de entrega en propiedad

Desarrollamos un comparativo entre los sistemas de préstamo y el sistema de entrega en propiedad a partir de un ejercicio hipotético, con las características típicas de un LTG de primaria de la SEP. Partimos de las siguientes premisas:

- *Sistema de entrega en propiedad*
 - Las características del papel y del pegado aseguran su bajo costo y durabilidad a lo largo del ciclo escolar.
 - La producción debe ser totalmente renovada cada ciclo escolar para cubrir la totalidad de la matrícula.
- *Sistema de préstamo*
 - Las características técnicas de los libros tendrían que ser modificadas hacia un papel de mayor grosor y un tipo de pegado distinto para asegurar su durabilidad por hasta cuatro años.
 - Para el primer año, la producción debe cubrir la totalidad de la matrícula; los tres años subsecuentes sólo se producirá un 30% del total para reemplazar los ejemplares dañados.

**EJERCICIO HIPOTÉTICO
COMPARATIVO
SISTEMA DE ENTREGA EN PROPIEDAD - SISTEMA DE PRÉSTAMO**

	Sistema de entrega en propiedad (actual)	Sistema de préstamo (hipotético)
Características técnicas (LTG típico de primaria)	Formato: 20.5 x 27 cm Papel Interiores: 68 grs. reciclado a 4 x 4 tintas Forros: cartulina 240 grs. a 4 x 1 tintas Encuadernación: rústica pegada Acabado: barniz UV	Formato: 20.5 x 27 cm Papel Interiores: 90 grs. reciclado a 4 x 4 tintas Forros: cartulina 240 grs. a 4 x 1 tintas Encuadernación: cosido Acabado: laminado brillante
Tiraje necesario (1er. año)	3,000,000	3,000,000
Costo unitario	\$ 7.8975	\$ 12.4619
Costo total producción	\$ 23,692,500	\$ 37,385,700
Tiraje necesario (2º año)	3,000,000	900,000
Costo unitario	\$ 7.8975	\$ 13.01905
Costo de producción	\$ 23,692,500	\$ 11,717,145
Tiraje necesario (3er. año)	3,000,000	900,000
Costo unitario	\$ 7.8975	\$ 13.01905
Costo de producción	\$ 23,692,500	\$ 11,717,145
Tiraje necesario (4º año)	3,000,000	900,000
Costo unitario	\$ 7.8975	\$ 13.01905
Costo de producción	\$ 23,692,500	\$ 11,717,145
Costo total de producción (4 años)	\$ 94,770,000	\$ 72,537,135
Variación porcentual sistema de entrega en propiedad - sistema de préstamo	23.45 %	

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

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

Si bien es cierto que existen una gran cantidad de escenarios que afectan las cifras presentadas, el ejercicio hipotético realizado nos permite advertir que la diferencia entre los costos de producción de uno y otro sistema **es reducida**. Además, debemos considerar costos adicionales en el sistema de préstamo:

(...) debe ser considerado el reemplazo de las copias que han sufrido deterioro. Independientemente del desgaste y deterioro habituales debido a la utilización escolar, que se incrementa en los lugares donde los niños llevan los libros a sus hogares (y aún más cuando los transportan diariamente de acá para allá en el colegio), también se produce deterioro en

el almacenamiento en centros de distribución y escuelas; el moho, las pestes e insectos originan grandes pérdidas cada año (...). También se producirán pérdidas debido al descuido y substracción. (Pearce 1988, 25).

Sería necesario entonces, agregar los costos de construir almacenes de libros (o habilitar algunas aulas como tales) con las características que requiere el cuidado de los libros, además de definir la logística para recoger en las entidades aquellos libros que hayan sido dañados, para luego reponerlos. El cálculo de estos aspectos reduciría indudablemente la diferencia de costos de uno y otro sistema. Si a ello se añade el estado físico en que se traspasan los libros entre las distintas generaciones escolares (rayados, con hojas dobladas o arrancadas, con escrituras o dibujos de cualquier tipo, o afectados por las condiciones de humedad en las regiones tropicales) entonces la relación costo-beneficio del sistema de préstamo puede ser todavía menor.

Otro factor positivo del sistema de entrega de libros en propiedad reside en que la renovación total de la producción cada año permite la realización de correcciones, modificaciones o actualizaciones, mientras que en un sistema de préstamo, la manera de realizarlo es mucho más compleja (y costosa).

Por último, desde la perspectiva social, el sistema de entrega en propiedad constituye un factor de “empoderamiento” (*empowerment*) de los alumnos: para esta corriente de pensamiento, el Estado desarrolla un proceso (en nuestro caso, el de la educación básica) que garantiza derechos humanos y justicia social a los grupos de la sociedad a través de la creación de factores (como el LTG) para fortalecer su capacidad de ejercer un mayor control sobre su propia vida. Aquí, los LTG representan un bien colectivo, al hacer de los niños los agentes de su propia educación (García Ruiz 1962, 14).

Para millones de niñas, niños y jóvenes en México, los LTG son los únicos libros de los que disponen en sus hogares.

PARTE 2. La dimensión económica

1. El presupuesto

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

Si comparamos el presupuesto de la Conaliteg en proporción de lo que se destina al sector educativo, podremos apreciar que en México se producen y distribuyen millones de LTG a un bajísimo costo del erario:

**COMPARATIVO
PRESUPUESTO SEP-PRESUPUESTO CONALITEG
2007, 2008 Y 2009**
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2007	2008	2009
Gasto Educativo	694,454.6	731,203.9	803,491.4 ^{p/}
Público	543,583.8	571,475.7	632,771.4
SEP	411,839.8	450,147.9	481,683.7
Presupuesto Conaliteg	2,069.4	1,966	2,735.9
Porcentaje presupuesto Conaliteg/ presupuesto SEP	0.50%	0.43%	0.56%

/p Preliminar

Fuentes. Presupuesto Conaliteg: Dirección de Recursos Financieros, Conaliteg. Gasto Educativo: SEP 2009a. El cálculo de los porcentajes es propio, con base en los valores expuestos.

De ahí que, para Neumann y Cunningham (1982, 1): “Este gasto resulta insignificante y, sin embargo, es uno de los más esenciales”.

Gasto corriente

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD 2009), México destina el 97.4% del gasto educativo (sin considerar educación superior) al gasto corriente; de dicho porcentaje, un 92.4% es asignado al pago de salarios del personal (docente y empleados del sector). En contraste, la Conaliteg apenas destina el 3.75% de su presupuesto al pago de sueldos y prestaciones del personal, lo que contrasta con la lógica del sector:

COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS PRESUPUESTO 2009

Resumen Fiscal	Gasto	Porcentaje (%)
Servicios Personales	102,566,812.10	3.75
Materiales y Suministros	2,499,606,903.01	91.36
Servicios Generales	133,795,395.37	4.89
Total	2,735,969,110.48	100

Fuente: Conaliteg 2010

2. La derrama económica

Existe la suposición de que la Conaliteg es una especie de “empresa pública elefante”, un vestigio del Estado corporativista mexicano. En realidad, la Comisión **no produce ni distribuye la totalidad de los LTG**. Para alcanzar con éxito los objetivos del programa, el gobierno debe apoyarse y vincularse cercanamente con el sector privado.

En 2009, la Conaliteg erogó: \$ 1,367 millones de pesos para la adquisición del papel; \$ 783.9 millones para el pago de los libros de secundaria; \$ 69.8 millones para cubrir el costo de las bibliotecas de aula y escolares; y finalmente, \$ 63.4 millones de pesos para pagar a los transportistas el traslado de los LTG y otros materiales educativos. De ahí deviene una importante derrama económica a las industrias papelera, editorial, de las artes gráficas y del transporte que las coloca en un plano destacado en la región latinoamericana.

Es por ello que, en lo que toca al programa de LTG, el gobierno y las industrias editorial, impresora, del transporte y del papel “han desarrollado una relación dinámica, de cooperación mutua y apoyo” (Neumann y Cunningham 1982, 14).

La producción

Año tras año, la Conaliteg lleva a cabo la planeación y calendarización de un vasto programa de producción. Parte de la producción de los LTG es realizada en la planta de Querétaro de la Comisión (producción interna) y el resto es producido por medio de impresores privados (producción externa). La relación entre la producción interna y la producción externa ha variado con el tiempo: en 1982, alrededor de un 80% de la producción total de LTG era realizada en las instalaciones de la Conaliteg de Río de la Loza (ibid., 42), pero después de la inauguración de la planta de producción de Querétaro (en 1998, durante la presidencia de Ernesto Zedillo) se alcanzó un acuerdo en la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, en el que se fijó la cantidad máxima de producción anual por parte de la Comisión en hasta un 14% del total de los LTG. Aunque después dicho acuerdo sufrió modificaciones para explotar la capacidad instalada de la planta de Querétaro, la relación entre la producción interna y externa no cambió sustancialmente.

De ahí que resulte fundamental que el organismo coordine la producción restante con empresas privadas. En 2009, **la producción de LTG ascendió a 180,633,975 ejemplares**, de los cuales 32,634,810 fueron producidos en la planta de producción del organismo (18%) y 147,999,165 fueron producidos por impresores privados (88%)⁸.

Es así que, tras cincuenta años de esta colaboración virtuosa entre el sector público y el sector privado, la producción histórica de LTG alcanza la enorme cifra de 5 mil millones de ejemplares producidos.

⁸ Únicamente se consideran LTG. Si se agrega el total de materiales impresos por la Comisión, la relación de la producción interna disminuye a un 13%.

**PRODUCCION DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS POR SEXENIO
1960-2009**

Periodo	Presidente	Libros producidos
1960-1964	A. López Mateos ^{a/}	112,743,038
1964-1970	G. Díaz Ordaz ^{a/}	291,644,274
1970-1976	L. Echeverría Álvarez ^{a/}	414,204,560
1976-1982	J. López Portillo	474,635,750
1982-1988	M. de la Madrid Hurtado	537,400,000
1989-1994	C. Salinas de Gortari	609,877,000
1994-2000	E. Zedillo Ponce de León	848,200,000
2000-2006	V. Fox Quezada ^{b/}	1,104,488,854
2007-2009	Felipe Calderón Hinojosa ^{b/}	600,718,729
Total		4,993,912,205

a/ Fuente: Hernández Luna 1975, 7.

b/ Incluye solamente los libros pagados con recursos fiscales. Fuente: Coordinación Editorial, Conaliteg.

La Conaliteg produce verdaderos *best-sellers* anualmente (Neumann y Cunningham 1982, 70). El tiraje anual de muchos de los libros del programa rebasa con creces el de los libros didácticos más populares en venta en librerías, lo que coloca a la SEP como uno de los más grandes productores de textos didácticos en el mundo.

La distribución

Una vez que se ha sorteado las complejas tareas de edición y producción de los textos, “sólo ha sido resuelta la mitad de todos los problemas” (Pearce 1988, 69). En 2009, **la Conaliteg realizó apenas un 3.7% de la distribución total** con sus camiones. El restante 96.3% de los LTG fue distribuido por empresas privadas. Para la distribución de ese año, se utilizaron en total 4,490 tráilers, con capacidad de 27 toneladas, y otros 491 camiones tipo thorton, que cargan hasta 14 toneladas.

Consideraciones finales del capítulo 2

A lo largo de cincuenta años, el Estado mexicano ha adquirido una vasta experiencia y especialización en la edición, producción y distribución de textos escolares. Por su

trascendencia pedagógica, social y económica, los LTG recibieron desde sus inicios una prioridad muy similar a la otorgada a la formación de docentes o a la de la construcción y mantenimiento de los centros escolares, estrategias clave del Plan de Once Años (cfr. Neumann y Cunningham 1982, IV).

Cinco décadas después, prevalecen argumentos de enorme peso social –ligados incluso a los elementos fundacionales del Estado mismo– que respaldan la entrega de libros de texto en forma universal, gratuita y en propiedad, con una visión de igualdad.

El que los LTG sean *para todos* refiere el cumplimiento de una garantía individual consagrada a nivel constitucional de los mexicanos –como lo es el derecho a la educación– pero también puede explicarse como un intento por responder a una adversidad socioeconómica extendida hacia el grueso de la población. En este sentido, el paradigma de la focalización o la entrega de libros bajo demanda, plantea dos retos para el Estado (como el dilucidar quiénes sí y quiénes no deberían recibir LTG; y qué garantías existirían para los grupos empobrecidos) que muy probablemente la política educativa no podría sortear con éxito. La visión igualitaria es una aproximación ético-valorativa sobre la educación básica y es, sin duda, un elemento fundamental del LTG como política pública: “Si las políticas de gobierno no tienen el propósito de cerrar las brechas de desigualdad, es difícil otorgarles la calidad de públicas” (Aguilar Villanueva 1997, 31).

La gratuidad de los textos obedece al mismo argumento: si la educación impartida por el Estado ha de ser gratuita y la educación básica ha de ser obligatoria por mandato constitucional, entonces los materiales educativos para este subsistema también deben serlo. Por su parte, la entrega de libros en propiedad genera un factor de poder a los educandos (que en muchos países no se tiene) y significa también su “desmercantilización”: en educación básica, las alumnas y los alumnos no dependen de la economía de sus padres –ni de las pretensiones económicas de las editoriales– para poseer sus los libros necesarios para su formación básica.

Por otra parte, numerosas investigaciones abordan la condición de la unicidad de los LTG (sobre todo en primaria) como una especie de factor de control ideológico del Estado sobre sus pobladores más jóvenes. La incorporación de libros en lenguas

indígenas, en sistema Braille o en Macrotipo, así como los títulos del programa de Bibliotecas de Aula y Escolares, nos permiten señalar que se trata del componente que mayores cambios ha sufrido a lo largo del tiempo. La política educativa ha iniciado una paulatina transición hacia la atención y la comprensión de la diversidad mexicana que se antoja irreversible, y los LTG –incluso los de primaria– son una muestra de ello. Después de todo, bajo las nuevas reglas de vida democrática y el surgimiento de múltiples fuentes de información, ¿continuaría siendo posible la unicidad de los contenidos como un elemento de legitimación del Estado?

Hoy la unicidad se explica por un factor de costo, pero también de utilidad: un buen libro de texto (producido por el Estado o por una editorial, gratuito u oneroso) es una herramienta valiosa, pero no suficiente para una efectiva comprensión de la realidad de un entorno. La diversidad abarca un amplio espectro de posibilidades entre lo geográfico, lo regional, lo étnico, lo lingüístico, lo cultural, lo de género o lo socioeconómico, cuya magnitud difícilmente puede plasmarse en un texto. De ahí que no se encuentren argumentos para pensar que la incursión de actores privados en la edición de los textos de primaria significaría una representación más efectiva de la heterogeneidad mexicana.

Por otra parte, la dimensión económica es fundamental en toda política pública y, en el caso de los LTG, constituye un aspecto medular para explicar su viabilidad actual. Con la Conaliteg, el Estado ha conseguido desplegar un poder productivo extraordinario a un porcentaje ínfimo del gasto educativo (cfr. Neumann y Cunningham 1982, 70). Las características del presupuesto otorgado al programa de LTG –ininterrumpido y en crecimiento– son evidencias de estabilidad que han abierto paso a la acumulación de experiencias de éxito poco usuales en países en desarrollo; no es sencillo encontrar programas con un apoyo financiero ininterrumpido en toda la política social mexicana.

En el campo editorial, la Conaliteg es un órgano-gestor del Estado con el sector privado y, debido a la magnitud de su demanda, es también un órgano-regulador de las industrias editorial, papelería e impresora. Esta vinculación es hoy imprescindible para el programa (al ser el sector privado el que produce más del 80% de los LTG) y es evidencia de cómo “recurrir al mercado para conseguir objetivos públicos no significa dejar los asuntos públicos en manos del mercado” (Franco y Queirolo 2008, 18).

Haciendo una breve descripción contrafactual, si la Comisión produjera la totalidad de los LTG, las deficiencias en la productividad y la eficiencia hubieran vulnerado seriamente la permanencia del programa en los distintos momentos históricos por los que ha atravesado (como el ocaso del Estado social y su consecuente reducción); tampoco serían prósperas las industrias que se involucran en su desarrollo. Caso contrario, si la Conaliteg no existiera, los costos de producir y distribuir cientos de millones de libros fluctuarían de acuerdo con las pretensiones económicas de particulares, que tendrían en sus manos un bien social estratégico. Aquí, “el Estado no puede transferir la responsabilidad de asegurar una mínima equidad” (ibid., 20).

Pese a todos sus beneficios, el programa no está exento de retos e incuestionables deficiencias en algunas partes de su diseño. Se requieren mayores esfuerzos para incluir de manera más extensiva y efectiva a los grupos vulnerables (la inexistencia de libros en sistema Braille y macrotipo en todos los niveles, en todos los grados y en todas las materias, son una necesidad clara de ello). Asimismo, es importante el diseño de mecanismos para que, aun siendo textos únicos, se contemplen las opiniones y participación del docente. Recordemos que el docente es el último vínculo de la política educativa con el alumno, y como tal, su opinión debería ser más considerada.

En suma, las dimensiones social y económica del LTG refuerzan la idea de una política pública necesaria para la educación mexicana, como una pieza fundamental de la política educativa (y en sí de toda la política social) pero también como un poderoso elemento productivo y como una experiencia digna de estudio hacia el futuro inmediato.

Capítulo 3.

La implementación y la evaluación: logros y retos futuros de un programa cincuentenario

A diferencia del estudio sobre la toma de decisiones, la implementación y la evaluación son fases de las políticas públicas que por años no fueron estudiadas. Sin embargo, ante los resultados inesperados y poco exitosos de buena parte de las políticas, hacia finales de los años 70 resultó evidente la necesidad de concentrarse en ambas (Del Castillo y Méndez de los Hoyos 2008a). Ello generó que los estudios de las políticas públicas cambiaran su atención: de los *inputs* hacia los *outputs* y los *outcomes*, es decir, hacia los resultados y sus impactos (Parsons 1995, 457).

En los capítulos anteriores, concentramos el eje de análisis en la problemática social, económica y educativa que originaron el Plan de Once Años y, de manera conexas, los LTG, para posteriormente estudiar los distintos componentes de su diseño y teoría conceptual. En este capítulo, abordamos a la implementación y la evaluación del programa, fases de la misma trascendencia que ilustran que “la política es más que la decisión” (Aguilar Villanueva 1997) y que en conjunto son fundamentales para determinar su factibilidad tras cincuenta años de existencia.

PARTE 1. Perspectivas sobre la implementación del programa

La implementación tiene que ver con la manera en que se ponen en práctica, se ejecutan o se instrumentan las políticas y los programas de gobierno (Parsons 1995). Para Jenkins (1978, 203), “el estudio de la implementación es el estudio del cambio: cómo ocurre, cómo podría inducirse”.

En este apartado analizamos cómo ocurre la implementación de los LTG desde tres vertientes: la organizacional, las relaciones intergubernamentales y el enfoque *top-down* (o “arriba-abajo”).

1. La perspectiva organizacional

La teoría de la organización estudia el fenómeno de los espacios de la acción colectiva, siempre que puedan ser vistos como fenómenos organizacionales (Arellano 2000, 749). Al igual que la política pública, la teoría de la organización es una “disciplina-frontera” que ha conseguido explicaciones novedosas gracias a la combinación de conceptos bajo dos premisas:

- a) Los seres humanos cada vez más, y de manera irremisible, nacemos, aprendemos, jugamos, trabajamos, nos relacionamos y morimos en y a través de organizaciones; y b) las organizaciones son claramente obras humanas y -como tales- su accionar y sus resultados son específicos al contexto en que se desarrollan (ibid., 748).

Para Majone (2004, 144), los gobiernos no sólo operan con limitaciones técnicas y económicas, sino también institucionales. Ello implica considerar que:

(...) más allá del presidente y la legislatura, está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos (ibid., 144).

Precisamente, uno de los postulados más importantes de la teoría de la organización reside en que el Estado no es un agente-perceptor homogéneo y decisor racional unitario, con una sola estructura o un conjunto de metas explícitas, sino que más bien se trata de “un conglomerado de organizaciones *semifeudales*, débilmente enlazadas entre sí y cada una con su vida y decisiones propias” (Allison 1969). De ahí que la interrelación de la teoría de la organización con la política pública adquiere total relevancia: si consideramos que cualquier ente gubernamental diseña, implementa o evalúa una política pública dentro de una organización, entonces el estudio de las organizaciones resulta fundamental para analizar las acciones del Estado y su efectividad para hacer frente a los problemas públicos.

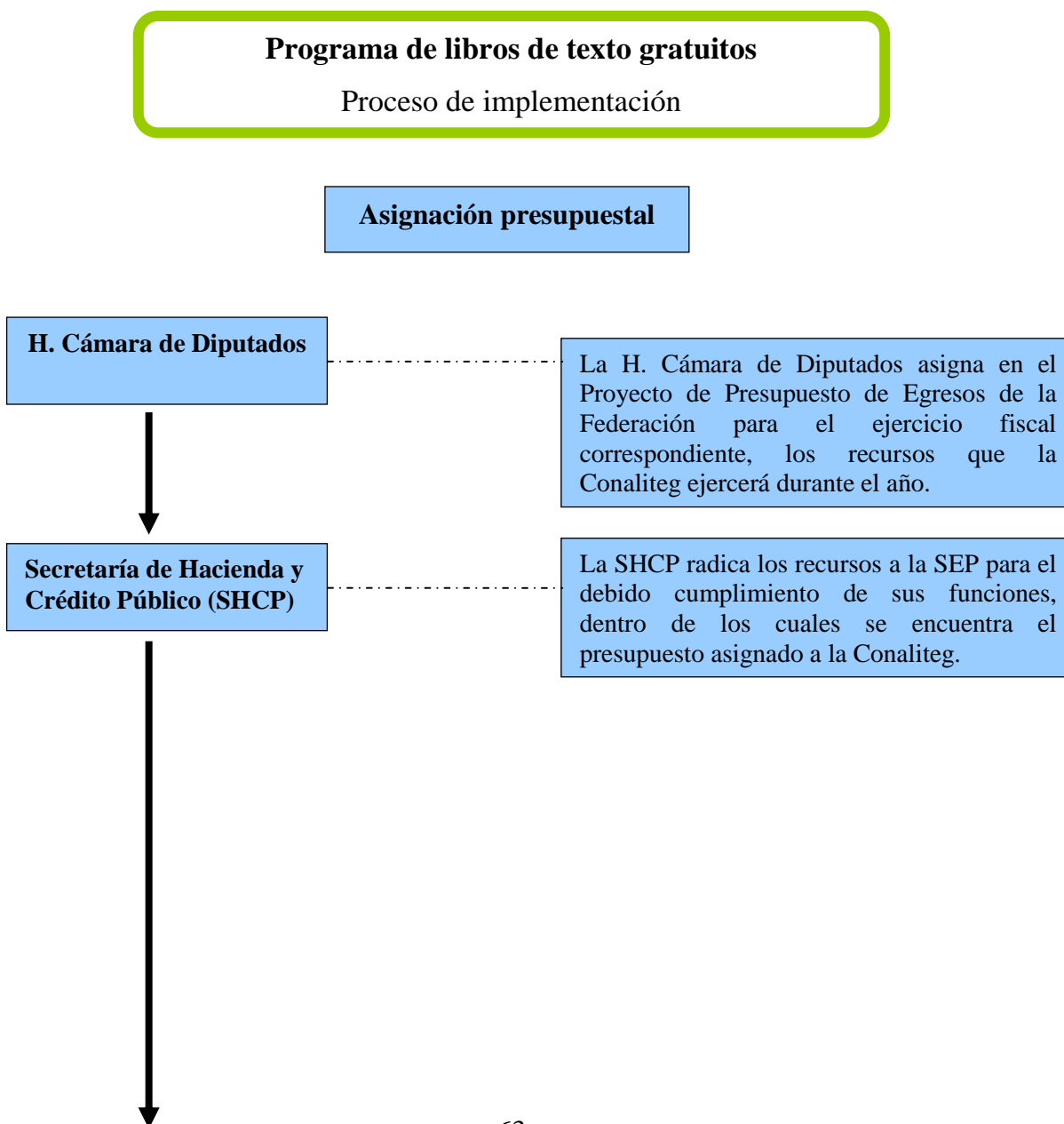
Mapa de actores

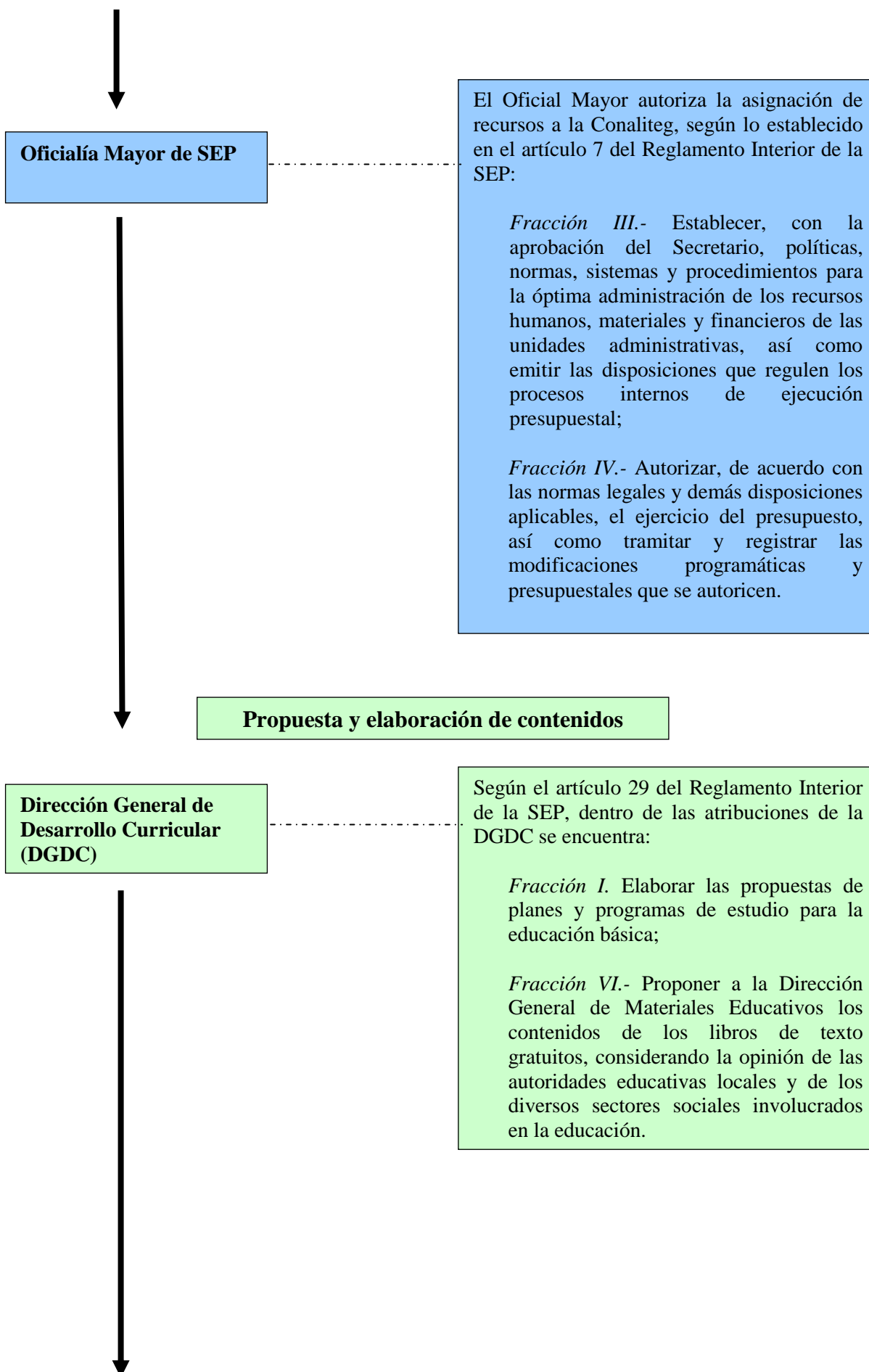
Aguilar Villanueva sostiene que las grandes decisiones sobre políticas “están condicionadas y limitadas por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia la preparan y

configuran, la acotan o ensanchan” (Aguilar Villanueva 1997, 24). En el programa de LTG, se interrelacionan numerosos actores desde distintos ámbitos. La perspectiva organizacional nos permite distinguir actores internos y actores externos en el proceso de implementación de esta política.

a) Actores externos

Los “actores internos” son aquellas organizaciones que tienen responsabilidad directa en el proceso de implementación del programa –en mayor o menor grado, de acuerdo con su mandato legal–, ya sea en la asignación de recursos, en la edición, en la producción o en la distribución de los textos.





**Dirección General de
Materiales Educativos
(DGME)**

De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento Interior de la SEP, dentro de las atribuciones de la DGME se encuentran:

Fracción I.- Diseñar, editar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, a partir de los contenidos generados por la Dirección General de Desarrollo Curricular, así como entregarlos a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos y autorizar la versión final para impresión y distribución.

Fracción X.- Estudiar y resolver las solicitudes de autorización para el uso de libros de texto y otros materiales educativos destinados a la educación básica, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Curricular.

Fracción XII.- Establecer normas y criterios para la dotación regular de acervos a las bibliotecas de aula y las escolares de educación básica, así como formular recomendaciones sobre las condiciones de equipamiento e infraestructura necesaria para el uso correcto de los materiales educativos, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.



**Producción de los libros de texto y
distribución regional**

Conaliteg

Según el artículo 2 del Decreto de Descentralización de la Conaliteg, son funciones del organismo:

Fracción I. Editar e imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro medio si éstos resultan insuficientes.

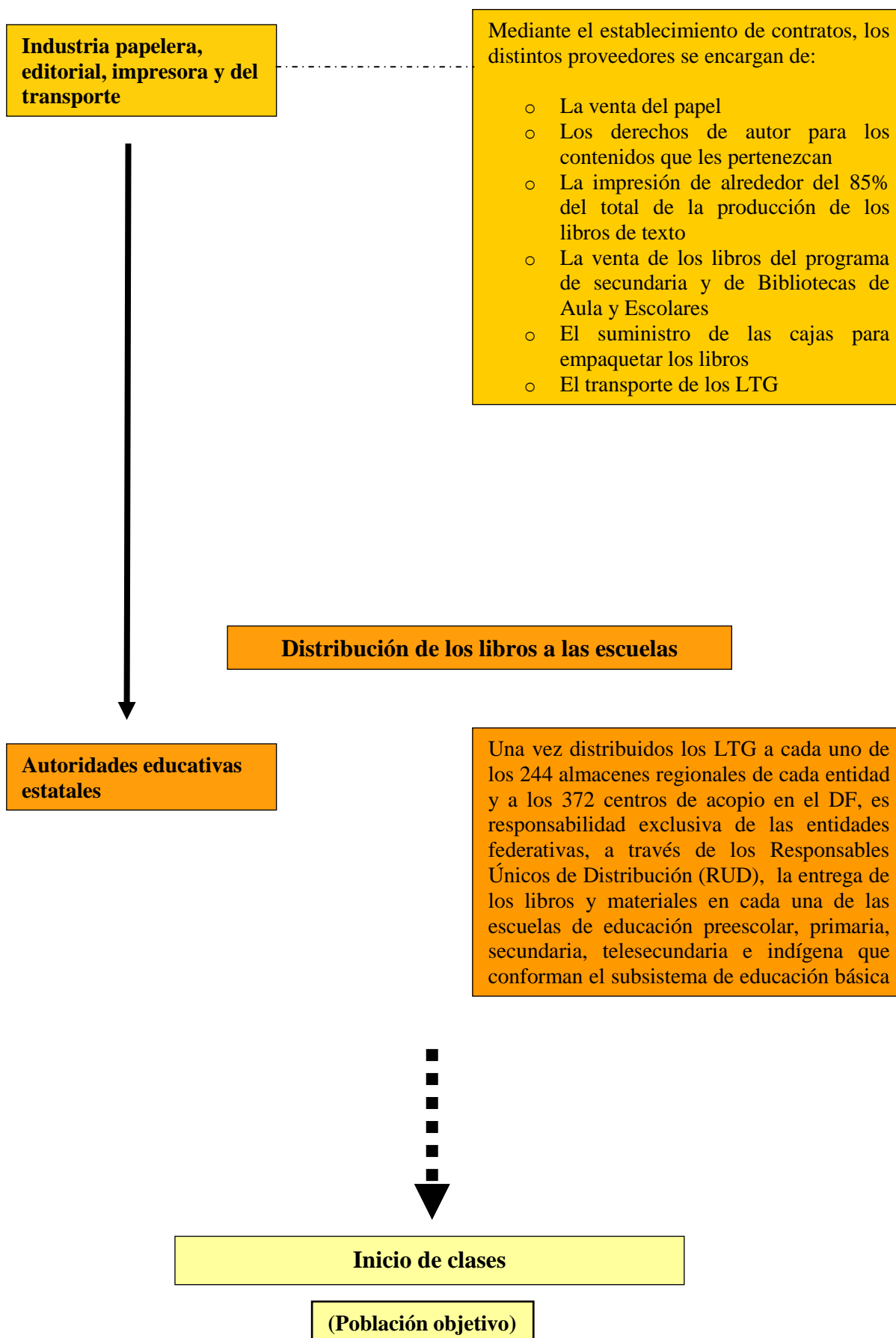
Fracción II.- Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de libros de texto gratuitos y con materiales didácticos.

Fracción III.- Participar con un representante en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública.

Fracción IV.- Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca y

Fracción V.- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto.





Si bien no toman acciones específicas en el proceso de implementación, podemos considerar también como actores internos: al secretario de Educación Pública y al subsecretario de Educación Básica (como las autoridades educativas superiores responsables del programa de LTG) e inclusive al presidente de la República (quien, según hemos visto, ha jugado un papel fundamental en el apoyo a esta política y que además, en términos normativos, es el encargado de nombrar al director general de la Conaliteg).

b) Actores externos

El crecimiento, la evolución y la permanencia de los LTG no pueden ser explicados a partir de una mera iniciativa gubernamental. Existen “actores externos” (agentes u organizaciones) al proceso de implementación del programa que –sin tener participación directa– pueden establecer posiciones, emitir opiniones o emprender acciones en favor o en su contra. Se trata de un colectivo de fuerzas que, dada su condición y/o capacidad de influencia (política, económica o social) o por su relevancia para el subsistema de educación básica, resultan determinantes en la toma de decisiones:

- *Actores y partidos políticos.* Fundamentales en el financiamiento y en el crecimiento del programa, los actores y partidos políticos hoy muestran un consenso generalizado en torno a la relevancia del LTG para la educación obligatoria.
- *Medios de comunicación.* Poseen una enorme capacidad de influencia sobre la opinión pública y el sector político, por lo que sus posicionamientos han tenido un impacto directo en muchas de las decisiones tomadas alrededor de los LTG.
- *La Iglesia.* Sus principales intereses se centran en los temas de sexualidad y religión, así como aquellos episodios históricos de la relación Iglesia-Estado en los contenidos de los libros. Ejerce una influencia importante en la opinión pública.
- *Organizaciones no gubernamentales y del tercer sector.* Emiten opiniones y fijan posturas (a través de análisis, investigaciones y otros medios) en torno a la calidad de los libros y de las posibles contribuciones del programa al rendimiento académico. Otras presionan por una mayor atención a la diversidad, a la perspectiva de género o a otros temas de la agenda pública.

- *Sectores académicos y especialistas.* Analizan y discuten los distintos elementos que giran alrededor de los LTG y las implicaciones que éstos han tenido en la educación mexicana. Sus posiciones han tenido una incidencia importante sobre la opinión pública y las autoridades educativas. Muchos de ellos participan en la edición de los contenidos.
- *Autores y pedagogos.* Juegan un papel central en la revisión y actualización del currículo, así como en la redacción y corrección de muchos de los contenidos.
- *Sectores empresariales.* Tienen objetivos y posturas distintas: algunos conforman organismos del tercer sector; otros se pronuncian en favor la continuidad del programa por los beneficios sociales y económicos que genera; y otros más ejercen presión para la apertura a la iniciativa privada en la edición de los libros de primaria. En virtud de su poder político y económico, tienen una gran capacidad de influencia sobre las autoridades educativas.
- *Sindicato magisterial.* Debido a la acumulación de poder político, su apoyo es fundamental para la continuidad del programa.
- *Padres de familia.* A través de organizaciones de padres de familia, han establecido distintas posturas sobre los objetivos y componentes del programa. Hoy muestran un apoyo generalizado y presionan a la autoridad para que los libros lleguen oportunamente a las escuelas. En el entorno familiar, desempeñan un rol central en el acompañamiento y reforzamiento de los conocimientos que los educandos adquieren en la escuela.
- *Docentes.* Como último vínculo de la política educativa con el alumno, los más de 1 millón 100 mil docentes del subsistema de educación básica son pieza clave en la articulación de la propuesta pedagógica de los planes y programas de estudio (plasmados en los LTG), el proceso de enseñanza-aprendizaje y el estudiante; ámbitos que representan la parte más importante del programa.
- *Estudiantes.* La justificación principal de la existencia de los LTG reside en que los más de 25 millones de educandos, de las más de 218 mil escuelas del subsistema de educación básica, cuenten con sus textos al iniciar el ciclo escolar.

2. La coordinación de las acciones de implementación: la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales

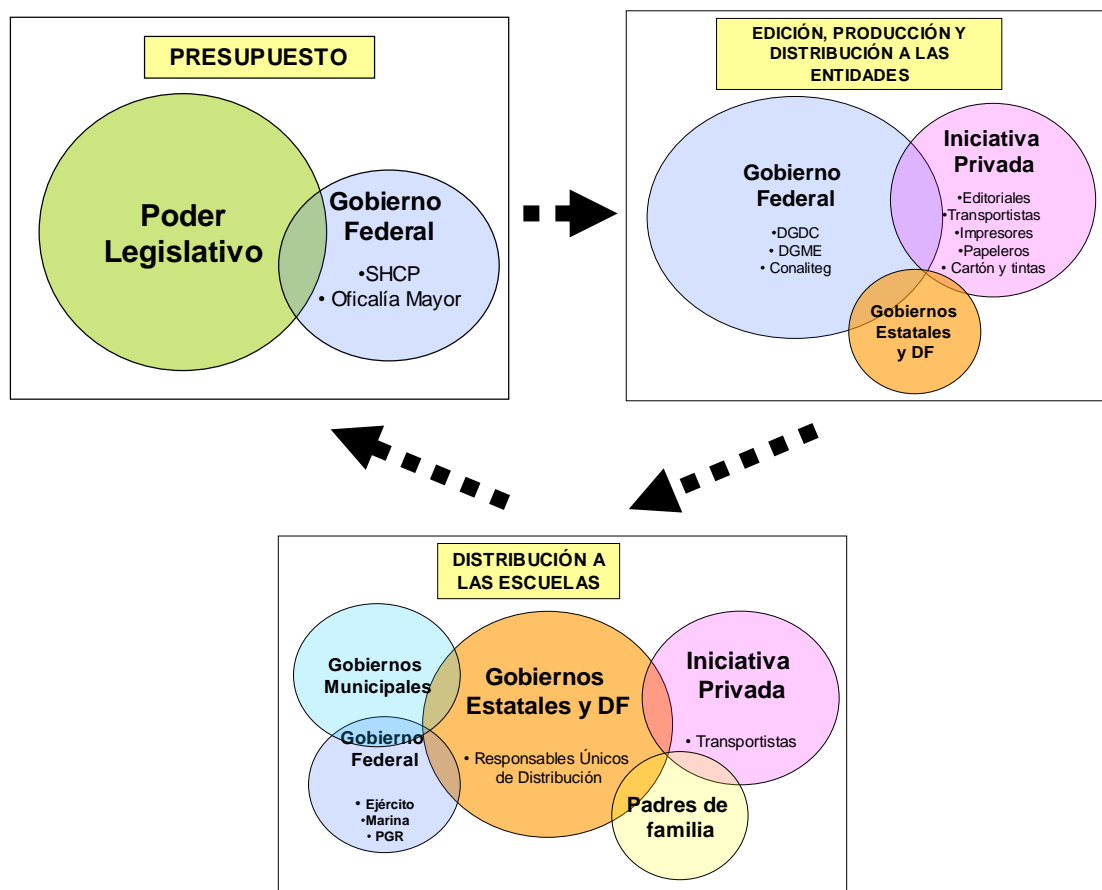
En su estudio sobre la organización territorial de las políticas públicas, Allison Rowland explica que

Se habla mucho de la globalización y se dice que el mundo está “acercándose”. Sin embargo, a pesar de estos cambios, los gobiernos todavía tienen que tomar en cuenta los elementos espaciales de la administración y de las políticas públicas, especialmente en naciones que cuentan con superficies territoriales extensas. Por ello, los funcionarios públicos encuentran dificultades para hacer cumplir los deseos del Estado en las localidades físicamente distantes de la capital. (...). Para cualquier gobierno, cumplir con estas tareas simplemente constituye un desafío demasiado complejo de sustentar (Rowland 2000, 1).

Este elemento espacial de las políticas es uno de los principales ámbitos de estudio de las Relaciones Intergubernamentales, definidas por Cabrero (2007) como aquellas relaciones que se establecen entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) con el fin de coordinar la acción pública a lo largo del territorio de un Estado. En nuestro caso de estudio, la edición, la producción y la entrega de los más de 188 millones de LTG, para los más de 25 millones de alumnos y los más de 1 millón 100 mil docentes, en las más de 218 mil escuelas que conforman el subsistema de educación básica (como sucedió para el ciclo escolar 2009-2010) representan una enorme tarea de coordinación e interacción para las organizaciones involucradas en la implementación del programa. Precisamente por ello, Pearce afirma que

En algunos países los problemas principales son las relaciones y funciones de los diferentes órganos responsables de los variados aspectos del programa. Urge enormemente el desarrollo de un esfuerzo unificado entre colaboradores de programas de estudio, autores, capacitadores de pedagogos, administradores educacionales, el personal de las organizaciones de producción de textos de estudio del gobierno, impresores, distribuidores y vendedores de libros. Es necesario asignar a una persona (...) a tarea de planificación y control del programa completo, como asimismo garantizar que se alcance la debida coordinación y cooperación entre las diferentes estructuras y grupos atinentes (Pearce 1988, 32).

En el caso de los LTG, los tres órdenes de gobierno se involucran en la implementación (destaca por supuesto el nivel federal) e interactúan con el Poder Legislativo y con la iniciativa privada:



Por ende, la factibilidad de la implementación de una política de dimensiones nacionales como los LTG depende, en buena medida, de las condiciones en que se desarrollen las relaciones intergubernamentales.

3. El modelo *top-down* y la visión central

El modelo *top-down* (“arriba-abajo”) es el primer planteamiento que surge a partir de los estudios sobre la implementación. En éste, la atención se concentra en aquellos factores que pueden ser manipulados desde el nivel central y se considera a los diseñadores de políticas como los actores primordiales (Matland 1995, 146).

Los teóricos del modelo *top-down* tienen especial interés en aprovechar el potencial que tiene la jerarquía para confinar a los diseñadores de políticas a alcanzar objetivos claramente definidos (Parsons y Martínez Bordón 2008, 25). Así, la implementación efectiva requiere que las políticas partan de una fuerte base legal, de una cadena bien definida de órdenes y de la capacidad de coordinar y controlar, es decir, que los diseñadores de políticas sean capaces de “forjar eslabones” en una cadena causal (Parsons, 1995).

Las características de este modelo nos permiten advertir una gran similitud con la forma en que ha sido implementado el programa de LTG en México. Sabatier y Mazmanian (1980, 542) proponen seis condiciones esenciales para la implementación efectiva desde el enfoque *top-down* que pueden ayudarnos a visualizarlo:

- “*Plantear objetivos claros y consistentes*”. A partir de una preocupación social se creó el Plan de Once Años, en el que las autoridades plantearon un objetivo ambicioso –la expansión y el mejoramiento de la educación primaria en México– y, a partir de ello se desarrollaron una serie de medidas y estrategias, concentradas y controladas desde el centro del país. A la par de estas acciones, surgieron los LTG con el objetivo de respaldar los objetivos del Plan.
- “*Contar con una teoría causal adecuada*”. Siguiendo a Pressman y Wildavsky (1973), la intervención de las políticas comprende una teoría implícita sobre cómo efectuar un cambio social. En este sentido, los LTG se crearon para generar condiciones más equitativas para todos los educandos que accedieran a los servicios de educación básica.
- “*Estructurar legalmente el proceso de implementación*”. En un trabajo posterior, Mazmanian y Sabatier (1983, 20) definen la implementación como “la realización de una decisión básica de política pública, usualmente incorporada en un estatuto”. Esto es, que las acciones de implementación deben estar fundamentados en una variedad de mecanismos legales (dotados de sanciones e incentivos) que fortalezcan a la política frente a posibles resistencias (Pressman y Wildavsky, 1973). Las acciones encaminadas hacia la expansión de la educación primaria estuvieron sustentadas en el artículo 3º constitucional, en la Ley

Orgánica de la Educación Pública de 1942 y, por supuesto, en el Decreto que estableció la Comisión para formular el Plan de Once Años y el Decreto de Creación de la Conaliteg de 1959.

- *“Designar funcionarios (o diseñadores de políticas) comprometidos y capaces”*. Lipsky (1971) acentuó la profesionalización, capacidad de mando y compromiso de los funcionarios (en tanto *implementadores*) como factor fundamental para que una política sea efectiva. Al frente de la Conaliteg fue designado un destacado hombre de letras, Martín Luis Guzmán, quien solucionó con éxito el desafío de alcanzar la producción necesaria para abastecer la demanda nacional. A lo largo de su administración (1959-1976) fue un artífice para la consolidación del programa. Adicionalmente –y dada la presencia de estructuras fuertemente jerarquizadas– Mazmanian y Sabatier (1983, 20) agregan que las políticas “también pueden cobrar forma a partir de una importante orden ejecutiva”. Como hemos visto, los LTG fueron creados e impulsados por dos de las más altas autoridades públicas: el presidente López Mateos y el secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet.
- *“Buscar el apoyo de grupos de interés e instituciones soberanas”*. Como lo abordamos en el mapa de actores, es necesario mantener el apoyo político durante el largo proceso de implementación, por parte de los grupos de interés, de los cuerpos legislativos y ejecutivos soberanos, así como de los particulares afectados por el programa (Bardach, 1974).
- *Generar cambios sociopolíticos de bajo riesgo para el sostenimiento de la política*. Aunque en el plano económico se dieron cambios sustanciales en el campo editorial, las nuevas condiciones no fueron alteradas de manera que se amenazara el apoyo político o la “teoría causal” del programa (Hofferbert, 1974). Inclusive en el ámbito editorial, las críticas se convirtieron mayoritariamente en apoyos, por lo que los LTG “actualmente alcanzan un consenso que nunca antes tuvieron” (Villa Lever 2009b).

Es evidente que estos rasgos en la implementación de los LTG son la base de la permanencia y el arraigo del programa. No obstante, la visión centralista bajo la que fue concebido –que durante décadas guió la actividad gubernamental en México– enfrenta

numerosos cuestionamientos en el contexto actual de creciente descentralización de los servicios educativos, que conlleva a un redimensionamiento de las relaciones centro-periferia.

Como una crítica del enfoque *top-down*, Wetherley y Lipsky (1977) dieron origen al enfoque *bottom-up* (“abajo-arriba”) en el que hicieron hincapié en la importancia de estudiar la relación existente entre la hechura de las políticas (en manos de los altos niveles de las burocracias y desde el centro del país) y aquello que ocurre a lo largo del proceso de implementación (en manos de los niveles inferiores de las burocracias y desde la periferia). Aquí, los denominados “burócratas a nivel de calle” (*street-level bureaucrats*) o “burócratas de ventanilla”, son más que “eslabones” en la cadena de una política e incluso pueden convertirse en sus protagonistas principales, al constituir el último vínculo de la autoridad pública con la población beneficiaria, por lo que poseen una responsabilidad trascendental en los resultados obtenidos por la política (cfr. Parsons y Martínez Bordón 2008, 25).

En nuestro caso de estudio, los “burócratas de ventanilla” bien podrían ser los encargados de llevar los LTG a las escuelas y los docentes, al ser quienes emplean los textos en clase. De ahí que el enfoque *bottom-up* enfatice la alta probabilidad de que la implementación contenga márgenes por demás considerables de discrecionalidad (Hjern y Porter 1981, 217).

En este ámbito, una crítica importante al programa reside en que los tomadores de decisiones no han “descendido” desde “las alturas” del nivel federal lo suficiente para observar con detenimiento aquello que sucede “abajo”, en la “periferia” del programa. Al no ser objeto legal de la DGDC, la DGME, la Conaliteg o algún otra área, la SEP tampoco puede valorar con amplitud los LTG en términos del impacto que están generando sobre la población-objetivo, desde aspectos iniciales (como saber si todos los libros llegaron efectivamente a todas las escuelas) hasta ámbitos cruciales (como el uso de los libros y sus repercusiones en el proceso de enseñanza-aprendizaje, por ejemplo).

Esta falta de elementos sobre lo que ocurre con los LTG posterior al proceso de implementación ha abierto la puerta a un sinfín de interpretaciones, que no podrán ser

aclaradas hasta no contar con evidencias que provengan de estudios evaluativos, actividad central en las políticas públicas.

PARTE 2. La evaluación, una tarea pendiente

¿Qué es la evaluación?

Existen diversas posturas para determinar si una política (*policy*) ha generado los resultados esperados. Desde la perspectiva del modelo *top-down*, Ingram y Schneider (1990, véase Matland 1995, 154) mencionan como opciones para dilucidar una implementación exitosa: que las “agencias” cumplan con las directrices establecidas en los estatutos legales que dan forma a un programa; que los objetivos del programa se cumplan; o que el programa motive una mejora del clima político a su alrededor. Por su parte, Queirolo y Franco (2008) explican que dentro del modelo “dominante” de la política social (que expone la manera tradicional de hacer política en América Latina), el indicador principal del éxito de un programa tiene que ver con la magnitud del gasto público invertido en éste.

En buena medida, el programa de LTG ha sido tradicionalmente evaluado en la lógica de estos dos modelos (*top-down* y “dominante”): primero, al enumerar la producción y la distribución anual de libros (como parte de los objetivos legales de la Conaliteg) y segundo, al dar cuenta del gasto público invertido y la población atendida con dicho monto. Esto se ve reflejado en el discurso que busca rendir cuentas ante la sociedad sobre “los resultados” obtenidos por el programa:

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

Este método puede ser útil para describir el desempeño del programa o para generar una idea sobre su eficacia, pero no para juzgarlo, por lo que “estrictamente no se puede hablar de una evaluación” (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004). En los últimos tiempos ha ido cobrando cada vez más fuerza la idea de que, para determinar si un programa ha sido exitoso o no, es necesario realizar evaluaciones en un sentido amplio, que

permitan: medir el impacto del programa (es decir, los efectos generados sobre la población atendida); conocer la percepción de la población atendida sobre el servicio que reciben (las “reacciones a las acciones”); o bien, analizar la contribución del programa a los objetivos “macro” de la política educativa, entre muchas otras posibilidades. Todos estos elementos van más allá de lo legal o de lo económico, como lo señalan Cohen y Franco:

La pura eficiencia no justifica los programas (...). En educación, por ejemplo, el fin perseguido no es construir escuelas o pagar a los maestros. Estos son sólo medios para obtener el verdadero fin, que es proporcionar conocimientos y valores a los educandos. Por tanto, en la política social la clave es el impacto, que consiste en la magnitud del beneficio recibido por la población objetivo a consecuencia del programa (Cohen y Franco, 1992).

Se trata de un desplazamiento marcado, de la distribución de los insumos (principalmente el dinero) hacia los resultados. De ahí que, en la actualidad, podemos entender la evaluación como:

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

En México, esta concepción para evaluar la actividad gubernamental es una cultura aún incipiente (Parsons y Martínez Bordón 2008, 12). Continúan confundándose “el resultado con el insumo, el resultado con el gasto y el resultado con la acción” (Andere 2007, 23); la educación, y dentro de ésta el programa de LTG, no son la excepción.

Evaluación y Política Educativa. Una breve aproximación cualitativa

En el sector educativo, podemos definir **“la Política Educativa”** (la escribiremos con mayúsculas sólo en esta parte para distinguirla) como una reflexión teórica sobre los objetivos de la educación (cfr. Pedró y Puig 1998, 21), que se articula con los “objetivos macro” de un Estado (frecuentemente denominado “proyecto de Nación”); y **“las**

políticas educativas” (con minúsculas) como aquellas políticas y otras estrategias que la autoridad pública implementa para avanzar en el cumplimiento de los objetivos establecidos en “la Política Educativa”. En términos prácticos, “la Política Educativa” en México cobra forma en el Programa Sectorial de Educación de la SEP, mientras que el “proyecto de Nación” es plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo. Ambos documentos son editados por el gobierno federal y son de aplicación sexenal.

No obstante –y de manera lamentable– el “proyecto de Nación” en México tradicionalmente ha carecido de discusión pública. Quizá como parte de una todavía incipiente cultura democrática, los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo son generalmente poco conocidos por el grueso de la sociedad e insuficientemente compartidos por el resto de las fuerzas políticas (y por los distintos niveles de gobierno). Se plantean objetivos nacionales que no gozan de un verdadero consenso nacional. En consecuencia, “la Política Educativa” se presta a múltiples interpretaciones sobre el “deber ser” de la educación y no existe una idea suficientemente clara (ni consensuada) en torno a qué es lo que se espera de las políticas educativas, ni sobre cómo (o en función de qué) evaluarlas.

Desde hace décadas existen evidencias sobre de las contribuciones de los libros de texto al proceso de enseñanza-aprendizaje y a la calidad de la educación (*véanse* Verspoor 1989; De Ibarrola 1999). El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de 2000 señala que aquellos educandos que declararon poseer más bienes culturales en casa (entre ellos libros de literatura clásica y poesía) son los que obtuvieron mejores resultados (OECD 2001, *véase* Andere 2009), por lo que “uno de los umbrales clave, se localiza en tener o no tener acceso a un libro”. (De Ibarrola 1999, 36). En México, tras cursar por la educación básica (conformada por 12 grados en la actualidad), un estudiante debió haber recibido alrededor de 70 libros en propiedad y de forma gratuita; cifra cuantiosa que ha contribuido a alcanzar objetivos fundamentales sobre la **expansión cuantitativa** y que, sin embargo, no es tan clara su aportación en los ámbitos de **naturaleza cualitativa**, que son mucho más difíciles de medir.

En efecto, una vez que han sido alcanzados niveles razonables de cobertura en educación básica desde el Plan de Once Años, el reto principal que enfrenta la política

educativa mexicana en la actualidad tiene que ver con la calidad. Para Aguerrondo (1993), la calidad refiere un concepto multidimensional, aplicable a cualquiera de los elementos que conforman el campo educativo. Podemos hablar entonces de calidad del docente, de calidad de los aprendizajes, de calidad de la infraestructura, etcétera. Calidad tiene que ver con fines, con objetivos, con procesos, con métodos, con eficiencia, con estructuras, con conducción, con supervisión... Todo ello, abocado a la necesidad de formar al individuo para el mundo productivo, para la convivencia social y para el aporte científico que posibilite el desarrollo.

Así, la transformación hacia la calidad requiere de la investigación para comprender la realidad educativa, y luego de la gestión para modificarla. Aquí, “la evaluación no tendría como función única o principal la de ofrecer elementos para la toma de decisiones, sino que también cumpliría un papel importante en mejorar el conocimiento de los procesos” (Tiana 2009).

En los últimos años, esta relación entre evaluación y calidad ha ido creciendo paulatinamente en el sector educativo mexicano. Prueba de ello es la aplicación de pruebas que miden el rendimiento académico de los educandos, en las que ha sido posible obtener un panorama general de la situación de la política educativa. Abordemos dos de las pruebas más importantes: ENLACE-básica a nivel nacional (que evalúa a los estudiantes que están cursando la educación obligatoria) y PISA en el plano internacional (que evalúa a los estudiantes que recién han concluido la educación básica).

ENLACE

- La Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es aplicada por la SEP en todas las escuelas de educación básica (de 3° a 6° de primaria y en los 3 grados de secundaria) de México, con el fin de obtener información diagnóstica del nivel de logro académico que los alumnos han adquirido en temas y contenidos vinculados con los planes y programas de estudio vigentes.
- ENLACE evalúa los conocimientos y las habilidades de los estudiantes en las asignaturas de Matemáticas y Español. A partir de 2008, en cada aplicación también se incluye una tercera asignatura que se va rotando cada año, de

acuerdo con la siguiente programación: Ciencias (2008), Formación Cívica y Ética (2009), Historia (2010) y Geografía (2011). Aquí tomaremos como referencia únicamente los resultados obtenidos en Español y Matemáticas de la aplicación 2009⁹.

- *Resultados obtenidos en Español.*
 - o *Primaria.* A nivel nacional, el promedio global de todas las modalidades de educación primaria indica que el 19.2% de los educandos se ubica en nivel insuficiente; el 48% en elemental; el 28% en bueno; y únicamente el 4.8% en nivel excelente.
 - o La modalidad que obtuvo mejores resultados es Particular (el 65.7% de sus educandos se colocaron en los niveles bueno o excelente).
 - o Las modalidades con peores resultados son Conafe (44.7% de sus educandos obtuvieron un nivel insuficiente) e Indígena (50% de los estudiantes se ubicaron en ese mismo nivel).

ENLACE 2009 RESULTADOS ESPAÑOL PRIMARIA

GRADO	MODALIDAD																				GLOBAL				
	CONAFE					GENERAL					INDÍGENA					PARTICULAR									
	NIVEL DE LOGRO																								
	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS					
3°	39.9	44.1	14.9	1.2	15,731	16.9	42.1	35.4	5.6	1,770,823	49.6	36.2	13.0	1.3	92,749	4.1	19.9	52.7	23.4	186,698	17.3	39.8	35.8	7.0	2,066,001
4°	48.7	42.7	7.7	0.9	14,067	20.7	51.1	24.4	3.9	1,686,420	52.4	38.8	8.2	0.7	85,963	5.7	31.3	43.3	19.6	171,601	21.0	48.7	25.2	5.1	1,958,051
5°	41.2	50.6	7.8	0.4	13,839	18.2	54.8	24.3	2.7	1,669,940	44.6	47.2	7.5	0.7	82,805	5.6	33.0	47.4	14.1	172,631	18.4	52.5	25.5	3.6	1,939,215
6°	50.1	43.9	5.8	0.2	12,463	19.9	54.0	23.8	2.4	1,627,149	53.6	39.5	6.6	0.3	79,439	5.2	33.3	48.3	13.1	167,280	20.2	51.5	25.1	3.2	1,886,331
GLOBAL	44.7	45.3	9.3	0.7	56,100	18.9	50.4	27.1	3.7	6,754,332	50.0	40.3	8.9	0.8	340,956	5.1	29.2	48.0	17.7	698,210	19.2	48.0	28.1	4.8	7,849,598

Fuente: SEP 2009c.

- o *Secundaria.* El promedio global de todas las modalidades de educación secundaria indica que el 31.7% de los educandos se ubica en nivel insuficiente; el 49.5% en elemental; el 18% en bueno; y únicamente el 0.8% en nivel excelente.

⁹ Los resultados de la aplicación de 2010 estarán disponibles hasta agosto de ese año.

- La modalidad que obtuvo mejores resultados es Particular (el 46.5% de sus educandos se colocaron en los niveles bueno o excelente).
- Las modalidades con peores resultados son General, Técnica y Telesecundaria, con un 31.7, 32.3 y 39.5% de sus educandos en niveles de insuficiencia, respectivamente.

ENLACE 2009 RESULTADOS ESPAÑOL SECUNDARIA

GRADO	MODALIDAD																				GLOBAL				
	GENERAL					PARTICULAR					TÉCNICA					TELESECUNDARIA									
	NIVEL DE LOGRO																								
	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS
1°	31.8	51.0	16.7	0.5	776,715	12.6	42.3	41.8	3.4	144,517	31.9	50.5	17.1	0.5	471,121	38.3	48.3	13.1	0.3	342,492	31.5	49.6	18.2	0.7	1,734,845
2°	31.9	50.4	17.1	0.6	756,864	12.8	40.9	42.2	4.1	138,931	32.6	49.7	17.2	0.6	463,805	37.5	49.5	12.6	0.4	327,546	31.6	49.2	18.3	0.8	1,687,146
3°	31.2	51.9	16.4	0.5	705,963	10.8	41.4	43.2	4.7	136,892	32.5	50.7	16.2	0.5	429,076	43.2	46.9	9.8	0.2	299,928	32.1	49.7	17.4	0.8	1,571,859
GLOBAL	31.7	51.1	16.7	0.5	2,248,120	12.1	41.5	42.4	4.1	420,340	32.3	50.3	16.9	0.5	1,364,002	39.5	48.3	11.9	0.3	969,966	31.7	49.5	18.0	0.8	4,993,850

Fuente: SEP 2009c.

- *Resultados obtenidos en Matemáticas.*
 - *Primaria.* A nivel nacional, el promedio global de todas las modalidades de educación primaria indica que el 20.3% de los educandos se ubica en nivel insuficiente; el 48.6% en elemental; el 24.9% en bueno; y únicamente el 6.1% en nivel excelente.
 - La modalidad que obtuvo mejores resultados es Particular (el 56.9% de sus educandos se colocaron en los niveles bueno o excelente).
 - Las modalidades con peores resultados son Conafe (48.8% de sus educandos obtuvieron un nivel insuficiente) e Indígena (48.7% de los estudiantes se ubicaron en ese mismo nivel).

ENLACE 2009 RESULTADOS MATEMÁTICAS PRIMARIA

GRADO	MODALIDAD																				GLOBAL				
	CONAFE					GENERAL					INDÍGENA					PARTICULAR									
	NIVEL DE LOGRO																								
	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS
3°	39.3	39.0	17.4	4.3	15,695	17.2	45.1	29.4	8.3	1,785,271	47.5	33.7	15.4	3.4	92,989	4.2	28.0	41.5	26.2	187,505	17.6	43.0	29.8	9.6	2,081,460
4°	54.9	36.4	7.8	0.9	14,100	23.3	49.8	23.0	3.9	1,675,600	54.0	35.4	9.5	1.1	85,685	7.0	38.2	41.0	13.8	170,689	23.5	48.0	23.9	4.6	1,946,074
5°	50.5	41.7	7.2	0.6	13,781	21.9	49.7	24.1	4.3	1,643,338	46.2	41.7	10.6	1.5	82,218	7.7	37.5	41.2	13.6	169,147	21.9	48.2	24.9	5.0	1,908,484
6°	51.8	42.8	4.9	0.4	12,485	18.4	57.7	19.7	4.3	1,616,062	47.0	45.0	7.1	0.9	79,199	5.1	46.2	35.5	13.2	166,309	18.6	56.0	20.4	4.9	1,874,055
GLOBAL	48.8	39.9	9.7	1.6	56,061	20.2	50.4	24.2	5.3	6,720,271	48.7	38.7	10.8	1.8	340,091	6.0	37.2	39.9	17.0	693,650	20.3	48.6	24.9	6.1	7,810,073

Fuente: SEP 2009c.

- *Secundaria*. El promedio global de todas las modalidades de educación secundaria indica que el 54.5% de los educandos se ubica en nivel insuficiente; el 35.5% en elemental; el 9.1% en bueno; y únicamente el 1% en nivel excelente.
- La modalidad que obtuvo mejores resultados es Particular (el 28.8% de sus educandos se colocaron en los niveles bueno o excelente).
- Las modalidades con peores resultados son General, Técnica y Telesecundaria, con un 56.5%, 56.8 y 58.5% de sus educandos en niveles de insuficiencia, respectivamente.

ENLACE 2009 RESULTADOS MATEMÁTICAS SECUNDARIA

GRADO	MODALIDAD																				GLOBAL				
	GENERAL					PARTICULAR					TÉCNICA					TELESECUNDARIA									
	NIVEL DE LOGRO																								
	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	ALUMNOS
1°	57.2	33.9	8.2	0.7	775,973	29.2	43.2	23.3	4.3	144,319	56.7	34.0	8.6	0.7	470,478	59.5	31.6	7.9	0.9	342,092	55.2	34.3	9.5	1.0	1,732,862
2°	56.0	35.8	7.6	0.6	755,745	25.3	44.0	26.2	4.4	139,246	56.4	35.7	7.3	0.6	461,860	56.8	33.5	8.6	1.1	325,861	53.7	36.0	9.2	1.0	1,682,712
3°	56.3	36.0	7.1	0.6	709,540	25.6	46.4	23.9	4.2	137,155	57.4	35.0	7.0	0.6	432,877	59.1	33.4	6.9	0.7	302,743	54.5	36.1	8.5	0.9	1,582,315
GLOBAL	56.5	35.2	7.6	0.7	2,241,258	26.7	44.5	24.5	4.3	420,720	56.8	34.9	7.6	0.6	1,365,215	58.5	32.8	7.8	0.9	970,696	54.5	35.5	9.1	1.0	4,997,889

Fuente: SEP 2009c.

PISA

- El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) es un esfuerzo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) para mostrar dónde están ubicados los países en cuanto a las habilidades y el conocimiento en ciencias, matemáticas y lectura que poseen sus alumnos de 15 años.
- El programa se ha establecido de forma trianual y en cada ejercicio hace énfasis en áreas de evaluación diferentes: en 2000 el énfasis fue Lectura; en 2003, Matemáticas; y para 2006, Ciencias¹⁰. En 2006 participaron 57 países (30 miembros de la OCDE y otros 27 asociados, entre ellos Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Colombia).
- *Resultados obtenidos en Ciencias.*
 - o Con 410 puntos como media, México se colocó en el Nivel 2 de 6 posibles en competencia científica **y es último lugar de los países de la OCDE**. Frente a sus semejantes de América Latina, se ubicó por debajo de Chile (438) y Uruguay (428), pero por encima de Argentina (391), Brasil (390) y Colombia (388).
 - o A nivel nacional, 18 entidades federativas lograron el Nivel 2 de desempeño en la escala global de Ciencias, pero sólo cuatro de ellas obtienen su media de desempeño significativamente mayor a la media nacional: Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes y Nuevo León.
 - o Por el contrario, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Zacatecas, Veracruz, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Campeche, Guerrero, Tabasco, Chiapas y Oaxaca **apenas alcanzaron el Nivel 1** en la prueba, lo que significa que sus estudiantes tienen un conocimiento científico limitado que sólo es aplicable a pocas situaciones familiares (INEE 2007) y que –peor aún– muchos de sus educandos se encuentran aún por debajo de este nivel.
- *Resultados obtenidos en Lectura.*
 - o Con 410 puntos como media, México se colocó en el Nivel 2 de 5 posibles en competencia lectora **y es último lugar de los países de la OCDE**. Respecto de América Latina, se encuentra por debajo de Chile

¹⁰ El énfasis de PISA 2009 fue lectura nuevamente. Sin embargo, los resultados estarán disponibles hasta diciembre de 2010.

(442) y Uruguay (413), pero por arriba de Brasil (393), Colombia (385) y Argentina (374).

- 19 entidades logran el Nivel 2 de desempeño en la escala global de Lectura, pero sólo tres de ellas obtienen una media significativamente mayor a la nacional: Nuevo León, Distrito Federal y Aguascalientes.
 - Veracruz, Yucatán, Puebla, Tlaxcala, Campeche, Nayarit, Sinaloa, Michoacán, Tabasco, Guerrero, Chiapas y Oaxaca **apenas alcanzaron el Nivel 1 de la prueba**, lo que significa que sus estudiantes sólo son capaces de realizar las tareas más sencillas (como localizar un único elemento de información), y tienen una considerable cantidad de estudiantes por debajo de este nivel.
- *Resultados obtenidos en Matemáticas.*
- Con 406 puntos como media, México se colocó apenas en el Nivel 1 de 6 posibles en competencia matemática **y es último lugar de la OCDE**, lo que significa que los estudiantes mexicanos sólo pueden contestar preguntas relacionadas con contextos familiares, en los que cuentan con toda la información relevante y las preguntas están claramente definidas.
 - En el contexto latinoamericano, México es superado por Uruguay (427) y Chile (411), pero está por encima de Argentina (381), Colombia (370), y Brasil (370).
 - Sólo 8 entidades alcanzaron el Nivel 2 de desempeño en la escala global de matemáticas. **24 entidades se encuentran ubicadas en el Nivel 1.**
- **Ningún país participante de América Latina alcanzó, en ninguna de las 3 pruebas, la media de la OCDE.**

PISA 2006
COMPARATIVO DE LA MEDIA OBTENIDA POR PAÍS DE AL SOBRE LA MEDIA DE OCDE
CIENCIAS, MATEMÁTICAS Y LECTURA

País	Media ciencias país / media ciencias OCDE	Media matemáticas país / media matemáticas OCDE	Media lectura país / media lectura OCDE
Uruguay	428 / 500	427 / 498	413 / 492
Chile	438 / 500	411 / 498	442 / 492
México	410 / 500	406 / 498	410 / 492
Argentina	391 / 500	381 / 498	374 / 492
Brasil	390 / 500	370 / 498	393 / 492
Colombia	388 / 500	370 / 498	385 / 492

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados publicados por el INEE (2007).

Al “arrojar luz” sobre los resultados, ambas pruebas han originado serios cuestionamientos a la política educativa mexicana. El principal, por supuesto, es que el rendimiento académico de los estudiantes es equiparable al nivel latinoamericano, pero distan mucho de ser competitivos a nivel mundial. Otro problema serio estriba en que la exigua calidad de los servicios educativos se acentúa en el sector público y en las comunidades marginadas.

Sin embargo, a pesar de su utilidad para medir y comparar resultados, poco pueden decirnos estas evaluaciones sobre las particularidades de los múltiples procesos que se conjugan para producirlos: a cada sector, actor y programa del subsistema de educación básica corresponde un papel y un grado de responsabilidad específico, que en buena medida se desconoce ante la falta de evaluaciones desde una perspectiva integral. El hecho de que la SEP no cuente con información fidedigna sobre el rendimiento de sus programas educativos (incluido, por supuesto, el de los LTG) es un elemento de alto riesgo para los objetivos de la política educativa.

Por ello, la política pública nos es útil para señalar que, quizá **la vulnerabilidad más importante de los LTG sea la ausencia de estudios y análisis evaluativos** que den cuenta del impacto que generan sobre la población estudiantil y los docentes, así como del papel que desempeñan dentro de la política educativa:

Un desacierto del Estado, y más concretamente de la Secretaría de Educación Pública, ha sido su incapacidad para impulsar y formar grupos de investigación sobre los libros de texto. Hace falta una institución dedicada a la investigación sistemática sobre el papel de los manuales escolares, sobre su uso y su importancia en el aula, sobre su producción y distribución gratuita, sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje en las distintas asignaturas, y las didácticas y métodos de enseñanza, por mencionar algunos de los muchos temas que podrían ser estudiados (Villa Lever 2009a, 188).

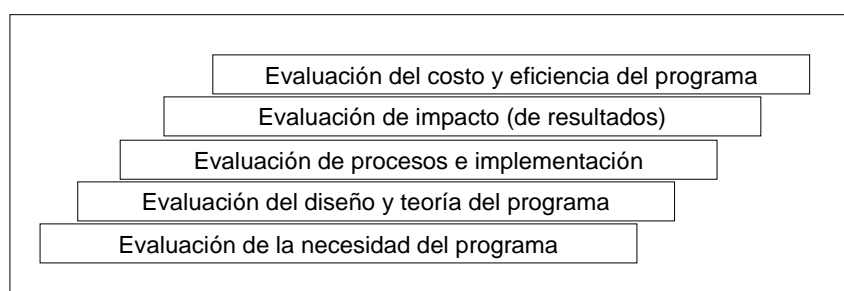
Es necesario, por ende, que las evaluaciones estén orientadas en el libro, en el proceso y en el resultado: “El texto solo no basta. El texto interactúa con otros factores; de manera muy importante el maestro, los métodos de enseñanza, la organización de la escuela, entre otros. Me parece importante retomar el aspecto sistémico de todo proceso de intervención educativa” (Schmelkes 1999).

Enfoques para evaluar los libros de texto gratuitos

a) Enfoque 1. Evaluar por un orden jerárquico

Rossi, Lipsey y Freeman (2004, véase Parsons y Martínez Bordón 2008) sostienen que para formular evaluaciones útiles y apropiadas es necesaria una descripción detallada del programa, “cómo está estructurado, qué actividades se realizan, los roles y tareas de las personas involucradas en su implementación, el perfil de los participantes y los supuestos inherentes de sus principales funciones”. Los autores también sugieren que las preguntas a realizar “deben poder ser respondidas” conforme a un orden jerárquico.

LA JERARQUÍA DE LA EVALUACIÓN



Fuente: Rossi, Lipsey y Freeman (2004 véase Parsons y Martínez Bordón 2008).

Este orden permite visualizar lo que Rossi, Lipsey y Freeman denominan “el plan de evaluación”. Para los autores, es mejor que el evaluador comience en la base de la jerarquía de la evaluación y se enfoque, primero que nada, en identificar los aspectos fundamentales del programa a través de distintas preguntas típicas:

- Preguntas sobre las necesidades y magnitud del problema
 - o ¿Cuál es la naturaleza y magnitud del problema que el LTG pretende atacar?
 - o ¿Cuáles son las características de la población-objetivo?
 - o ¿Cuáles son las necesidades de la población de acuerdo a su contexto?
 - o ¿Qué medidas se necesitan tomar para proveer los LTG a la población?
- Preguntas sobre la conceptualización o diseño del programa (evaluación de la teoría del programa)

- ¿Cuáles son los supuestos teóricos que estructuran el programa?
- ¿Cómo debe organizarse?
- ¿Qué recursos son necesarios y apropiados para el programa?
- *Preguntas sobre las operaciones del programa (evaluación del proceso del programa)*
 - ¿Cuántas organizaciones se involucran en la implementación?
 - ¿Se están cumpliendo los objetivos operativos (tiempos de entrega de contenidos, de libros en almacenes, de libros en escuelas, etc.)?
 - ¿Se están otorgando los LTG efectivamente a la población-objetivo?
- *Preguntas sobre los resultados del programa (evaluación de impacto)*
 - ¿Se están cumpliendo las metas y objetivos legales del programa?
 - ¿Están generando efectos benéficos los libros entregados sobre la población atendida?
 - ¿Qué efectos colaterales están generando sobre la población atendida?
 - ¿Está satisfecha la población con los servicios que reciben?
 - ¿Están recibiendo algunos receptores del programa más beneficios que otros? ¿Por qué?
 - ¿Qué otras estrategias podrían impulsar los objetivos del programa?
- *Preguntas sobre el costo y eficiencia del programa (evaluación sobre la eficiencia)*
 - ¿Cuánto cuesta el programa? ¿Cómo se compara con el costo de otras políticas de textos escolares en el mundo?
 - ¿Cómo es la relación costo-beneficio? ¿Son mayores/menores los costos en relación con los beneficios obtenidos?
 - ¿Existen otros enfoques alternativos que pudieran generar los mismos beneficios a un menor costo?

b) Enfoque 2. Evaluar desde una perspectiva sistémica

Con base en los distintos aspectos abordados a lo largo de este estudio, resumimos los principales actores y elementos con los que se relacionan los LTG y, a manera de pregunta, planteamos algunas posibilidades para evaluar el programa desde una perspectiva sistémica. Creemos que la respuesta a cada una de estas preguntas generaría evidencias de enorme valor para conocer en qué términos el programa favorece a la

educación básica, cuáles son sus fortalezas o qué partes deben ser modificadas, entre otras muchas posibilidades:

- *Política educativa*
 - ¿Cuál es el sentido y los objetivos de la educación básica?

- *Planes y programas de estudio*
 - ¿Cuál es el enfoque pedagógico con el que pretende formar a los educandos en los distintos niveles del subsistema? ¿Con qué asignaturas?
 - ¿Cómo se plasmará el enfoque pedagógico en los contenidos de los LTG?
 - ¿De qué manera se articulan los LTG, los libros de las bibliotecas de aula y escolares y otros recursos didácticos con dicho enfoque?

- *Contenidos*
 - ¿Son actuales?
 - ¿Son pertinentes?
 - ¿Están debidamente alineados con el enfoque pedagógico?
 - ¿Qué mecanismos de revisión y corrección siguen?
 - Cuáles son los efectos de la unicidad de los libros de preescolar/primaria?
 - ¿Qué ventajas y desventajas tiene el modelo de secundaria?

- *Producción y distribución*
 - ¿Son adecuadas las características técnicas de los libros? ¿Cuánto duran?
 - ¿Es eficiente su producción?
 - ¿De qué maneras puede mejorarse su distribución?
 - ¿Llegaron los libros a las escuelas?
 - ¿Son suficientes?
 - ¿Cuántas bibliotecas de aula y escolares se encuentran efectivamente instaladas?

----- Población-objetivo -----

- *El docente*

- ¿En dónde imparte clases? ¿Cuál es su perfil socioeconómico?
- ¿Cuál es su método de enseñanza? ¿está articulado con el enfoque pedagógico que plantean las autoridades?
- ¿Utiliza los libros?
- ¿Qué capacitación (inicial y continua) recibió o ha recibido vinculada con el uso de los libros? ¿está articulada con el enfoque pedagógico que plantea la SEP?
- ¿Qué resultados han obtenido sus estudiantes en las pruebas de evaluación (nacionales e internacionales)? ¿son éstos positivos/negativos en comparación con los obtenidos por los docentes en contextos similares?
- ¿Cuál es su percepción sobre los LTG?
- ¿Utiliza los libros de las bibliotecas de aula y escolares? ¿bajo qué enfoque?
- ¿Recibe libros especiales para la instrucción de estudiantes con discapacidad?

- *El estudiante*

- ¿En dónde vive? ¿Cuál es su perfil socioeconómico?
- ¿Cuenta con el acompañamiento de sus padres a lo largo del ciclo escolar?
- ¿Utiliza los libros en la escuela? ¿y en casa?
- ¿Qué hace con los libros una vez que ha finalizado el ciclo escolar?
- ¿Cuál es su percepción sobre los LTG?
- ¿Qué resultados ha obtenido en las pruebas de evaluación (nacionales e internacionales)? ¿son éstos positivos/negativos en comparación con los obtenidos por los estudiantes en similares contextos?
- En caso de tener debilidad visual o ceguera, ¿recibe libros especiales para su instrucción?

Son sólo algunas preguntas iniciales que la investigación y la evaluación pueden ayudar a responder, en el marco de objetivos más definidos y consensuados, que pueden mejorar el conocimiento y el rendimiento del programa, así como ampliar la rendición de cuentas sobre sus resultados.

En esta nueva realidad educativa, es necesario comprender que la producción y entrega de millones de LTG, por plausible que parezca, es sólo el principio de una enorme tarea. Actualmente, el enfoque de la evaluación se concentra en medir los programas como procesos y sus repercusiones sobre los resultados de la política educativa en el marco de la calidad de la educación. Es urgente considerar los alcances del programa y su contribución a este reto de enorme relevancia.

Consideraciones finales del capítulo 3

Un aspecto fundamental para determinar la factibilidad de los LTG pasa necesariamente por el estudio de su implementación. Es en esta fase donde el análisis racional (científico-técnico) del diseño de una política se confronta con la realidad de su contexto. De ahí que existan “políticas pensables, pero que son constitucionalmente prohibidas, políticamente impracticables o imposibles de implementar desde el punto de vista administrativo” (Aguilar Villanueva 1997, 28).

Al analizar los distintos elementos que caracterizan la implementación del programa, se percibe una gran similitud entre éste y los postulados del modelo *top-down*. Ello nos ha permitido identificar con relativa facilidad parámetros esenciales de las políticas públicas, tales como las condiciones socioeconómicas que le dan origen, los instrumentos legales que las rigen y las estructuras gubernamentales que la implementan.

Desde la perspectiva organizacional hemos descrito, primero, a los organismos gubernamentales directamente involucrados en la implementación del programa, así como del grado en que éstos participan a partir de sus objetivos legales (destacan la DGDC, la DGME, la Conaliteg y los RUD de las 32 entidades federativas como las unidades con mayor responsabilidad en la edición, producción y entrega de los libros).

Y segundo, identificamos a los distintos actores externos, aquellos que, sin inmiscuirse directamente en la implementación, poseen la capacidad de ejercer influencia en el programa o en los actores que lo desarrollan.

De la interacción entre actores internos y actores externos deriva una razón de enorme trascendencia para explicar la permanencia del LTG: si bien el mérito principal corresponde al gobierno federal por el diseño e impulso del programa, existen agentes y organizaciones –desde distintas esferas y con distintos intereses– que le han respaldado de manera generalizada (a pesar de inevitables desacuerdos). Así como es fundamental la experiencia y la dedicación de los técnicos, del personal operativo, de los administradores y de los funcionarios; también lo es la contribución de autores y pedagogos; el análisis de especialistas y académicos; el apoyo de los sectores religiosos, de los empresarios y de los medios de comunicación; y sobre todo, la aceptación y de los docentes y de los estudiantes del nivel básico.

En este contexto coinciden, además, complejas relaciones intergubernamentales: el nivel federal posee el “monopolio” de decidir los planes y programas, de editar los contenidos y de producir y la distribuir los libros hasta los almacenes de las entidades federativas; al nivel estatal corresponde la entrega de los libros a cada una de las escuelas y otras como la facultad de proponer una asignatura estatal (siempre que sea aprobada por la federación); y al nivel municipal una labor complementaria de la responsabilidad estatal.

Es así que podemos visualizar la implementación del programa de los LTG como una cadena de eslabones cuidadosamente diseñada, desde el centro (nivel federal) a la periferia (niveles estatales) o de “arriba hacia abajo”. Sin embargo, a pesar de que la estructura jerárquica y centralista ha logrado delimitar objetivos y funciones con niveles razonables de eficacia y funcionalidad, en la actualidad existen distintos retos que el programa, bajo este diseño, no puede entender ni enfrentar. En el terreno de la implementación “a ras de piso”, los libros juegan un papel cambiante según el contexto: son usados (o no), son aprovechados (o no), son valorados (o no) y están arrojando resultados distintos. Ello sugiere múltiples implicaciones que la autoridad, “desde las alturas”, desconoce.

La evaluación implica medición, y se aplica tanto para las políticas públicas como para las organizaciones (y sus integrantes) responsables de implementarlas. Por un lado, la evaluación es un análisis racional dirigido a examinar el cumplimiento de metas y, por otro, es también un estudio de los distintos efectos –esperados y no esperados– sobre la población atendida (Lane 1993, 191). Limitarse a uno u otro es un ejercicio incompleto: hoy, producir y entregar los LTG es un valioso punto de partida de lo que es una enorme y compleja labor educativa.

En este sentido, las pruebas de evaluación del logro académico han evidenciado una precaria situación de la calidad de la educación básica en México, acentuada en los sectores socioeconómicos bajos. No obstante, las evaluaciones sobre los resultados requieren urgentemente de evaluaciones sobre los distintos procesos y elementos que integran la educación básica. En este panorama “macro”, debemos considerar los alcances y limitaciones de los LTG y qué de todo ello es posible transformar hacia las necesidades de cada contexto. Este esfuerzo requiere de la consideración especial de los docentes, quienes tienen una experiencia destacada con los LTG.

Otro ámbito de enorme relevancia tiene que ver con el sentido que se otorga a la fase de la evaluación. Según el grupo de trabajo sobre estándares y evaluación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), la evaluación debe contemplarse como un proceso de reflexión colectiva sobre el estado de la educación y los caminos para mejorarla (PREAL 2008, 4). Aquí, la consulta y el debate público son fundamentales para delimitar sus propósitos y sus consecuencias.

En suma, buena parte de la permanencia del LTG se debe al respaldo del Estado y al apoyo de actores desde múltiples trincheras. El arraigo del programa entre la sociedad debe ser considerado un éxito de la política educativa. El LTG es una política factible actualmente y también como una opción sostenible hacia el futuro. Queda, sin embargo, el reto de evaluar a profundidad el programa –como pasa en casi toda actividad gubernamental en México– y desde un enfoque multidimensional. Se trata de abordar el LTG como un proceso de intervención educativa que forma parte de un subsistema tan grande como complejo.

Es aquí donde la vinculación del programa con la política pública adquiere un sentido de total actualidad y relevancia: el programa tiene una serie de repercusiones en la política educativa de las que conocemos muy poco.

Conclusiones

A lo largo de nuestro estudio, pudimos comprobar la cercana relación entre la política pública y los LTG. Esta aproximación nos permitió obtener conclusiones novedosas sobre ambos.

El LTG es prueba de que existen políticas públicas con distintos grados y sentido de “lo público”: sin ser creado en un ambiente democrático pleno, el programa es el producto de un valor público compartido entre gobierno y sociedad –como lo es la educación básica– y, a pesar del contexto político inflexible del que proviene, el arraigo social del LTG supone un efectivo y permanente proceso de interlocución entre el gobierno y los distintos actores no sólo del sector educativo, sino también del medio productivo, académico y social.

Destaca también el desarrollo del programa. En medio de un ejercicio gubernamental tradicionalmente lejano a la implementación de estrategias científico-técnicas o a una visión de largo plazo, el LTG fue articulado con un estudio multidisciplinario –como lo fue el Plan de Once Años– a partir de lo cual fue posible potenciar la expansión y la mejora de la educación obligatoria como nunca antes. A través de un complejo proceso histórico, el Estado mexicano fue haciéndose de los medios legales, institucionales y humanos necesarios para lo que desde entonces es una gran responsabilidad: la de editar, producir y distribuir millones de libros de texto en forma gratuita cada ciclo escolar. Gracias a estas acciones –hoy cincuentenarias– el sistema educativo transformó sus alcances que hoy rozan la universalidad en el subsector básico.

El LTG es, por muchas razones, una política sui generis del periodo postrevolucionario que destaca en el México contemporáneo. No es sencillo encontrar los caracteres que el

LTG en toda la política social mexicana (respaldo político y financiero, transexenalidad, bajo costo o el apoyo económico para los estudiantes y sus familias) y es en buena medida por estos elementos que se explica su crecimiento: en 1960, se entregaron poco más de 17.3 millones de LTG para 4.9 millones de alumnos; en cambio, en 2009 se entregaron más de 188 millones de libros para los más de 25.5 millones de educandos y los más de 1 millón de docentes del subsistema de educación básica. La permanencia del LTG comprende ya las administraciones de 2 partidos gobernantes, 9 presidentes de la República y 16 secretarios de Educación Pública.

A nivel macro, es indudable que México está todavía lejos de alcanzar un desarrollo consistente. Buena parte de las adversidades en el terreno económico, social o educativo que fueron retratadas en el Plan de Once Años –hace más de medio siglo– no han logrado ser transformadas a la altura de las necesidades de la población. Aquí, la lección de la política pública es contundente: si la intervención del Estado parte de un interés real por aminorar los problemas que aquejan la educación básica, es preciso un mayor estudio y comprensión del entorno. El surgimiento del LTG obedece al entendimiento de una dolencia social y al diseño de estrategias rumbo a la consecución de objetivos nacionales superiores. De no existir, uno de los logros sociales y educativos más importantes del Estado –el de la cobertura del nivel obligatorio– se vería seriamente vulnerado.

En el plano económico, el programa contiene una esencia eminentemente redistributiva para la sociedad y una derrama financiera importante para el sector privado.

Es así que el LTG mantiene una relación armónica con los objetivos legales (destaca su alineación con el artículo 3º Constitucional), sociales y económicos más importantes del Estado. Debemos adjudicar al LTG parte del mérito por hacer más accesible la educación a la niñez y juventud mexicanas, por incentivar a que permanezcan en la escuela y por convertir a la educación en un derecho tangible para el alumno, para los padres y para los maestros. De ahí que nuestra hipótesis se confirma: sin negar las imperfecciones del programa, el LTG ha desempeñado un papel fundamental en la expansión cuantitativa de la educación básica y, en el futuro inmediato, está llamado a desempeñar un rol de igual relevancia en los retos de naturaleza cualitativa.

Empero, no todo es positivo. Quizá por la persistencia de factores sistémicos y culturales en el quehacer gubernamental, los LTG acarrearán una serie de inercias que deben ser modificadas en los tiempos actuales. Algunos ámbitos no han sido valorados y su reconsideración es un aspecto no sólo deseable sino necesario.

Presentamos, a manera de resumen, algunas de las principales recomendaciones para el programa, desde la política pública.

Recomendaciones de política pública

1. Hacia una visión integral de la política educativa

Resulta de nuestro mayor interés la aproximación al estudio del LTG desde una perspectiva integral, así como su articulación con la política educativa desde una visión sistémica. Alrededor del proceso educativo, existen múltiples actores (internos o externos) programas y condiciones socioeconómicas, cuya interacción es sumamente compleja y la vez determinante. En principio, resaltamos la importancia de considerar que los resultados se deben a la interacción de una serie de procesos.

Pareciera que, posterior a la cobertura, no existe un consenso generalizado sobre cuáles deben ser los nuevos retos educativos ni la voluntad de asumirlos como *un todo*. Ante la adversidad, resulta sencillo culpar a los docentes, a las entidades más empobrecidas, a las modalidades y servicios educativos más desfavorecidos o a los libros. Pocas veces asumen su responsabilidad los funcionarios –en tanto tomadores de decisiones– los programas y otras estrategias.

Partir de una visión sistémica del proceso de enseñanza-aprendizaje, puede ser benéfico para una mayor corresponsabilidad y la suma de voluntades para el mejoramiento no sólo de los LTG, sino del subsistema de educación básica.

2. Profundizar en el uso de las evaluaciones

Los magros resultados obtenidos en las pruebas de rendimiento académico denotan la pobre calidad educativa y enfatizan la urgente necesidad de concentrarnos no sólo en los

resultados, sino en los procesos. La visión centralista y jerarquizada presenta ya evidentes signos de desgaste y obsolescencia. Es necesario que los *implementadores* “desciendan” y cuenten con mayores elementos para observar el funcionamiento del programa “a ras de piso”, con el fin de identificar sus posibles fallas y fortalezas.

El programa de LTG destaca en el campo de *lo eficiente* (en términos de costos) *de lo eficaz* (en términos de metas) y *de lo social* (en términos de su contribución al bolsillo de las familias), pero no sabemos en qué situación se encuentra en el terreno de *lo efectivo* (en términos de impacto). Una institución como el INEE podría llevar a cabo evaluaciones como las que se propusieron en esta investigación o por otras relacionadas con las metas de Marco Lógico.

Debemos considerar la falta de evaluaciones sistemáticas como la deficiencia más sensible del programa. Los componentes del LTG (unicidad, obligatoriedad, gratuidad, propiedad y universalidad) no ponen en duda su viabilidad actual o futura, pero la falta de conocimiento sobre el impacto que pueda estar generando (positivo o negativo) sí pone en grave riesgo el aprendizaje del alumno y la efectividad ulterior de la educación básica.

Es necesario que las evaluaciones (como los objetivos) estén sometidas a un mayor debate público. Aquí, la visión del docente puede ser fundamental: como el último vínculo de la política educativa con el alumno, su opinión debiera ser considerada con mayor interés.

3. *Mejorar los sistemas de costos*

Debido a que la responsabilidad del desarrollo del programa recae en distintas unidades administrativas y productivas de la SEP, al día de hoy no se cuenta con un análisis integral de costos sobre el costo real del programa de LTG.

Si bien es cierto que el programa coadyuva positivamente en distintos ejes –y a un bajo costo del erario– su mejoría permanente tiene que ver también con el conocimiento a detalle de sus costos directos e indirectos, rumbo a una deseable cultura de la eficiencia en el sector público.

4. Reforzar la visión de la equidad

Es necesario encaminar esfuerzos por incluir libros en sistema Braille para todos los grados y todas las materias del subsistema de educación básica. Igualmente, se deben encaminar esfuerzos por reiniciar la producción de libros en Macrotipo para estudiantes con debilidad visual y por actualizar los contenidos de los libros en lenguas indígenas, de acuerdo con los últimos planes y programas en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB).

5. Bibliotecas de Aula y Escolares

Existen miles de títulos adicionales a los LTG que están siendo francamente desaprovechados. Es urgente la generación de estrategias complementarias que articulen estos libros con aquellos del programa curricular y lo potencien.

La unicidad, hemos visto en primaria, ya se ha visto fragmentada de muchas maneras y opera con objetivos distintos a los iniciales. Estos títulos representan una inmejorable oportunidad para continuar avanzando por esta vía.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERRONDO, Inés, 1993. "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación". *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*. Año XXXVII, No. 116, III. Pp. 561-578.
- AGUILAR Villanueva, Luis F., 2004. "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio". *Sociológica*, año 19, núm. 54. Enero-abril. Pp. 15-38.
- , 1997. "Estudio Introductorio". En *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Giandomenico Majone. Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 13-34.
- ALLISON, Graham T., 1969. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En *La Hechura de las Políticas*, Luis F. Aguilar (ed.). Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed. México, 2003. Pp. 119-174.
- ALTIMIR, Oscar, 1982. "Distribución del Ingreso en México". En *Distribución del Ingreso en México: Ensayos*. Tomo I. Documento No. 37. Banco de México.
- ALVEAR ACEVEDO, C., 1978. *La educación y la ley. La legislación en materia educativa en el México independiente*. Ed. Jus. México.
- ANDERE M., Eduardo, 2009. "El libro de texto en el mundo". *Revista AZ*. Febrero, No. 18.
- , 2007. "Las leyes, la política y la alta política educativa". *Cuestiones Constitucionales* No. 16 (enero-junio). Pp. 3-42.
- ANDRENACCI, Luciano y Fabián Repetto, 2007. "Universalismo, Ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". INDES-BID.
- ARELLANO Gault, David, 2000. "Teoría de la Organización". En *Léxico de la Política*. Laura Baca Olamendi et al. (comp.). FCE, CONACYT, FLACSO & Heinrich Böll Stiftung. México.
- ÁVILA, Ana Cristina y Virgilio Muñoz, 1999. *Creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. La perspectiva escolar 1958-1964*. México. Noriega Editores.
- BARDACH, Eugene, 1974. *The Implementation Game*. MIT Press.
- BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti, 1995. "Políticas Públicas y Desarrollo". En *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*. Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.). El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 51-82.

- BOBBIO, Norberto, 1997. "Iguales y diferentes". En *El Elogio de la templanza y otros escritos morales*. Temas de Hoy, Madrid.
- BOLAÑOS, Víctor H., 2002. *Compendio de Historia de la Educación en México*. Editorial Porrúa. México.
- BRACHO, Teresa, 2009. "La participación social en el marco de los Derechos Humanos". Discurso pronunciado en la entrega del Reconocimiento Ciudadano José Vasconcelos, Suma por la Educación, 19 de noviembre.
- CABRERO, Enrique, 2007. *Para entender el Federalismo*. Nostra Ediciones, México.
- , 2000. "Estudio Introductorio", en *Gestión Pública: situación actual*. Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 19-36
- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA EDITORIAL MEXICANA (CANIEM), 2009. Directorio de Editores de Libros. México.
- CANSINO, César 2000. "Estado". En *Léxico de la Política*. Laura Baca Olamendi et al. (comp.). FCE, CONACYT, FLACSO & Heinrich Böll Stiftung. México.
- CLAGGET, William, William Flanigan y Nancy Zingale, 1984. "Nationalization of the American Electorate". *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 1.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco, 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.
- COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS (Conaliteg), 2010. "Resumen de actividades 2009". Primera Sesión Ordinaria de Junta de Gobierno. México.
- CORONA, Sarah y Arnulfo de Santiago, 2006. "Niños y libros. Publicaciones infantiles de la Secretaría de Educación Pública". *Texto no publicado*.
- DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL DIVERSO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para convertir en obligatoria la educación preescolar. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2002.
- DECRETO QUE DECLARA REFORMADOS LOS ARTÍCULOS 3o. y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para convertir en obligatoria la educación secundaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1993.
- DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. Publicado el 28 de febrero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación.

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS. Publicado el 12 de febrero de 1959 en el Diario Oficial de la Federación.

DE IBARROLA, María, 1999. "El libro de texto gratuito". En *El libro de texto gratuito*. Pedro Gerardo Rodríguez (coord.). Serie Diálogos. Centro de Estudios Educativos. México.

DEL CASTILLO, Gloria e Irma Méndez de Hoyos, 2008a. "Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas" 2ª parte. FLACSO-México.

, 2008b. "Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas" 1ª parte. FLACSO-México.

DÍAZ COUDER, Ernesto. "Libros de texto y diversidad cultural. Los libros en lenguas indígenas". Revista Mexicana de Investigación Educativa. Mayo-agosto, Vol. 6, No. 12. México.

DÍAZ DE COSSÍO, Roger, 2009. "Lo que pienso ahora de los Libros de Texto Gratuitos". Conferencia impartida en el Coloquio internacional A 50 años de Libros de texto Gratuitos, 10 de noviembre. El Colegio de México.

DUHAU, Emilio, 1997. "Las políticas sociales en América Latina: ¿Del universalismo fragmentado a la dualización?". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59 No. 2. Abril-junio. Pp. 185-207.

ESPING-ANDERSEN, Gösta, 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, Ediciones Alfons El Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació. España.

FILGUEIRA, Fernando, 1997. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*. Bryan Roberts (ed.). FLACSO-Costa Rica.

FRANCO, Rolando y Eduardo Queirolo, 2008. "Técnicas de Gestión Pública". 1ª parte. FLACSO-México.

FRANCO, Rolando, 2002. "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe". En *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Carlos Sojo (ed.) FLACSO-Banco Mundial.

FUENTES Molinar, Olac, 2009. "Una mirada hacia el futuro: El Libro de Texto Gratuito como herramienta pedagógica y como instrumento de política". Conferencia impartida en el Coloquio internacional A 50 años de Libros de texto Gratuitos, 10 de noviembre. El Colegio de México.

GARCÍA RUIZ, Ramón, 1962. "El programa escolar y los libros de texto". En *Cuaderno de informaciones técnico-pedagógicas para los maestros de educación primaria*. Vol. 1, No. 3. SEP. México.

- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, 1999. "Artículo Tercero Constitucional, Gratuidad de la Educación Superior. Un Enfoque Jurídico". Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior. H. Cámara de Diputados. México.
- GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, 1971. "Crecimiento económico y desigualdad social en México: una visión esquemática". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 33, No. 3. Jul-sep. Pp. 541-562.
- GREAVES, Cecilia, 2008. *Del radicalismo a la unidad nacional: una visión de la educación en el México contemporáneo (1940-1964)*. Centro de Estudios Históricos. El Colegio de México.
- , 2001a. "Política educativa y los libros de texto gratuitos. Una polémica en torno al control por la educación". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Mayo-agosto, Vol. 6, No. 12. México.
- , 2001b. "El Plan de Once Años, nueva alternativa ante el rezago educativo". Conferencia impartida en el V Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana.. San José, Costa Rica.
- HERNÁNDEZ Luna, Juan, 1975. *La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos durante el Sexenio del Presidente Adolfo López Mateos*. Edición facsimilar. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1986.
- HIRSCHMAN, A., 1985. "Reflections on the Latin American Experience". En *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Lindberg, L. y Maier, C (comp.). The Brookings Institution, Washington D.C.
- HJERN, B. y D.O. Porter, 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis". *Organization Studies* 2-3. Pp. 211-227.
- HOFFERBERT, Richard, 1974. *The Study of Public Policy*. Indianápolis. Bobbs-Merrill.
- INGRAM, Helen, y Anne Schneider, 1990. "Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes". *Journal of Public Policy* 10-1. Pp. 67-88.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008". URL: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enigh/enigh_2008/resultados-enigh2008.pdf. Consultado el 1° de diciembre de 2009.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE), 2007. *PISA 2006 en México*. URL: http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3440&Itemid=1095. Consultado el 3 de diciembre de 2009.

- ISUANI, Ernesto A., 1992. "Política social y dinámica política en America Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?". *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 125. Abr. – jun. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Pp. 107-118
- JENKINS, W.I., 1978. *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson, Londres.
- LANE, Jan-Erick, 1993. *The Public Sector*. Sage Publications. Reino Unido.
- LASSWELL, Harold, 1951. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) María del Carmen Roqueñí (trad.). Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.
- LATAPÍ, Pablo, 2004. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. Fondo de Cultura Económica. México.
- , 1965. *Educación nacional y opinión pública*. Centro de Estudios Educativos. México.
- LIPSKY, Michael, 1971. "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform". *Urban Affairs Quarterly* No. 6. Pp. 391-409.
- LOAEZA, Soledad, 2009. "El guatemalteco que gobernó México". *Revista Nexos*. Julio 2009. México.
- , 1988. *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*. El Colegio de México.
- LOWI, Theodore J., 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. Jul-ago. Pp. 298-310.
- MAJONE, Giandomenico, 2004. "La credibilidad de las políticas. Por qué es importante y cómo lograrla". En *De la administración pública a la gobernanza*. María del Carmen Pardo (comp.). El Colegio de México. Pp. 143-170.
- MALLOY, J. M., 1985. "Statecraft, Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States". En *The Crisis of Social Security and Health Care*. Carmelo Mesa-Lago (comp.). Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh.
- MARTÍNEZ Silva, Mario, 1982. "Las polémicas sobre los libros de texto gratuitos". En *Los libros de texto gratuitos*. Enrique González Pedrero (coord.) SEP-Conaliteg. México.
- MATLAND, Richard E., 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. Vol. 5, No. 2 (abril). Oxford University Press. Pp. 145-174.

- MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier, 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill. Scott, Foresman.
- MORO, Javier y Juan Besse, 2008. "La Nueva Agenda en Política Pública". 2ª parte. FLACSO-México.
- MURILLO, José A., 1969. *La Reforma Educativa Mexicana*. Biblioteca pedagogos de América, Buenos Aires.
- NAVARRETE, Ifigenia, 1960. "La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México". Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM.
- NAVARRO, Juan Carlos, 2006. "Dos clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas". Serie PREAL documentos, No. 36.
- NELSON, Bárbara, 1993. "La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). Vol. 3. Miguel Ángel Porrúa. México.
- NEUMANN, Peter and Maureen Cunningham, 1982. *Mexico's Free Textbooks. Nationalism and the Urgency to Educate*. Staff working papers No. 541. World Bank.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) 2009. *Education at a Glance. OECD Indicators*. Paris.
- , 2001. *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*. París.
- ORTIZ, Sergio, 2008. "Lo público en las políticas públicas: visiones politológicas y económicas". Conferencia impartida en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, 25 de abril. FLACSO-México.
- PARSONS, Wayne y Arcelia Martínez Bordón, 2008. "El Ciclo de las Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación". 1a parte. FLACSO-México.
- , 1995. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Atenea Acevedo Aguilar (trad.) FLACSO-México, 2007.
- PEARCE, Douglas, 1988. *Guide to Planning and Administering Government School Textbook Projects*. UNESCO. Paris.
- PEDRÓ, Francesc e Irene Puig, 1998. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós. Barcelona.
- PRESSMAN, Jeffrey and Aaron Wildavsky, 1973. *Implementation*. Berkeley. University of California Press.

- PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL), 2008. “Reflexiones y recomendaciones sobre las evaluaciones educativas en América Latina”. En *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Documento N° 4. Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación, marzo.
- RACZYNSKI, Dagmar, 1995. “Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena”. En *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Pizarro, Raczynski y Vial (ed.) Cieplan-Unicef. Santiago de Chile.
- ROSSI, P.H., M.W. Lipsey y H.E. Freeman, 2004. *Evaluation. A Systematic Approach*. 7ª edición. Thousand Oaks, SAGE. Londres y Nueva Delhi.
- ROWLAND, Allison, 2000. *La Organización Territorial de la Administración y de las Políticas Públicas*. División de Administración Pública, Documento de Trabajo No. 83. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). México.
- SABATIER, Paul and Daniel Mazmanian, 1980. *The Implementation of Regulatory Policy: A Framework of Analysis*. Institute of Governmental Affairs.
- _____, 1979. “The Conditions of Effective Implementation”. *Policy Analysis* 5. Pp. 481-504.
- SCHMELKES, Sylvia, 1999. “El libro de texto gratuito”. En *El libro de texto gratuito*. Pedro Gerardo Rodríguez (coord.) Serie Diálogos. Centro de Estudios Educativos. México.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, 2010. “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2009-2010”. Dirección General de Planeación y Programación. México. *En prensa*.
- _____, 2009a. “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2008-2009”. Dirección General de Planeación y Programación. México.
- _____, 2009b. “Estadísticas Históricas Nacionales”. Dirección General de Planeación y Programación. URL: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1_Estadisticas. México. Consultado el 22 de octubre de 2009.
- _____, 2009c. “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares”. Disponible en internet: <http://enlace.sep.gob.mx/ba/>. México. Consultado el 1° de enero de 2010.
- _____, 1964. *Obra educativa en el sexenio 1958-1964*. México.
- _____, 1959. “Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México”. México.

- SOLANA, Fernando; R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), 1981. *Historia de la Educación Pública en México*. SEP-Fondo de Cultura Económica.
- TEDESCO, Juan C., 2000. *Educación en la sociedad del conocimiento*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- TIANA, Alejandro, 2009. “Evaluación y cambio educativo: los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación”. En *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Elena Martín y Felipe Martínez Rizo (coords.). Organización de Estados Iberoamericanos-Fundación Santillana.
- TORRES BODET, Jaime, 1972. *La Tierra Prometida*. Editorial Porrúa. México.
- VARGAS, Miguel A., 2001. “Actividades de producción oral y escrita en los libros de texto de español. Aproximaciones a un análisis de dos libros destinados a primer grado de primaria”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Mayo-agosto, Vol. 6, No. 12. México.
- , 1996. “Características técnico pedagógicas para los libros de texto de Español. Análisis de contenido”. En *Reportes de Investigación Educativa*. Secretaría de Educación Pública. México.
- VERSPLOOR, Adriaan M., 1989. “Using Textbooks to Improve the Quality of Education”. In *Textbooks in the Developing World. Economic and Educational Choices*. Joseph Farrell and Stephen Heyneman (ed.). Seminar Series. Economic Development Institute, World Bank.
- VIDALES, Ismael, Jesús Pérez, Ruth Cordero y Arturo Flores, 2006. *Cronología de la educación mexicana. Desde la época precortesiana hasta nuestros días*. Colección Investigación educativa. Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica. Nuevo León.
- VILLA LEVER, Lorenza, 2009a. *Cincuenta años de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos: cambios y permanencias en la educación mexicana*. Conaliteg. México.
- , 2009b. “Reformas educativas y los Libros de Texto Gratuitos”. Conferencia impartida en el Coloquio internacional A 50 años de Libros de texto Gratuitos, 10 de noviembre. El Colegio de México.
- , 1988. *Los libros de texto gratuitos. La disputa por la educación en México*. Universidad de Guadalajara.
- VILLARREAL, Eduardo, 2009a. “¿Qué es política pública?”. Conferencia impartida en el IV Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, 26 de septiembre. FLACSO-México.
- VILLASEÑOR, G., 1978. *Estado e Iglesia: el caso de la educación*. Ed. Edicol. México.

WHETERLEY, R. y M. Lipsky, 1977. "Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform". Harvard Educational Review No. 47. Pp. 171-197.

YTURBE, Corina, 2000. "Igualdad". En *Léxico de la Política*. Laura Baca Olamendi et al. (comp.). FCE, CONACYT, FLACSO & Heinrich Böll Stiftung. México.