



SERIE

Apuntes de
Investigación

8

Las políticas públicas de provisión de libros a escuelas y estudiantes

Tendencias y debates en el
contexto regional



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE
Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 
Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa

Presidente de la Nación
Ing. Mauricio MACRI

Vicepresidenta de la Nación
Lic. Marta Gabriela MICHETTI

Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Marcos PEÑA

Ministro de Educación y Deportes
Lic. Esteban José BULLRICH

Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
Sra. María de las Mercedes MIGUEL

Directora Nacional de Información y Estadística Educativa
Mg. Ana Beatriz COPES

SERIE

Apuntes de
Investigación

8

Las políticas públicas de provisión de libros a escuelas y estudiantes

Tendencias y debates en el
contexto regional



Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

Directora: Mg. Ana Copes

Informe realizado por *Florencia Finnegan* y *Adriana Serulnikov*

Julio de 2016

Diseño y Diagramación:

Karina Actis

Juan Pablo Rodríguez

Coralía Vignau

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

DiNIEE / Paraguay 1657 CABA

TEL.: (011) 4129-1383/ 1384

WEB: <http://portales.educación.gov.ar/>

Correo Electrónico: dinnee@me.gov.ar

Serie : Apuntes de investigación ISSN 2545-7780

Resumen

En América Latina y el Caribe, las políticas públicas de provisión de libros a escuelas y estudiantes se vinculan, desde larga data, con la responsabilidad estatal sobre los procesos y los resultados relacionados con la igualdad y la calidad educativa. En base a un amplio consenso acerca de que estos materiales generan condiciones favorables para la enseñanza y el aprendizaje, y que no todos los estudiantes pueden acceder a ellos, Argentina, entre otros países de la Región, da cuenta de distintos posicionamientos en relación con algunas cuestiones consideradas cruciales. Entre ellas: la cobertura y los destinatarios de estas políticas, la mayor o menor centralidad de los ministerios de educación en estas iniciativas que se traduce en decisiones respecto de la producción centralizada o la adquisición de libros en el mercado editorial, el protagonismo de diversos actores en la definición de los títulos, su distribución y, también, su asociación con otras líneas de política, principalmente curriculares y su mayor o menor estabilidad como políticas de Estado. El presente informe sintetiza y expone las decisiones y las discusiones más relevantes vigentes en el campo de las políticas educativas gubernamentales de provisión de libros de estudio en el ámbito de los sistemas escolares.

Palabras claves: Políticas de provisión de libros – Regulación estatal de los procesos de enseñanza y aprendizaje – Producción y difusión de materiales

Resumen ejecutivo

Recuperando las principales tradiciones y la actualidad de las políticas de provisión de libros (PPL) en Argentina y en la Región, el informe aborda, en particular, una serie de problemas que son objeto de debate en este campo y que, por tanto, resulta necesario considerar previamente a una toma de decisiones o a la hora de evaluar estas políticas ¹. Formulados en términos de interrogantes, estas serían las principales cuestiones:

- ¿Qué tradiciones y condicionantes destacan los debates en relación con la cobertura y la identificación de los destinatarios de las PPL? ¿Políticas universales o focalizadas?
- ¿Qué procesos (más o menos participativos) y qué actores son convocados a producir y seleccionar los libros? ¿Qué criterios se ponen en juego en la elección de los libros que llegan a escuelas y estudiantes? ¿Qué tensiones atraviesan la búsqueda de ciertos estándares de calidad en dichos procesos? Regulación estatal y mercado editorial.
- ¿Qué lugar ocupa el libro entre las distintas variables intervinientes en el sistema de enseñanza? Distintos recursos (fundamentalmente los multimedia) y problemas relativos a las concepciones en la formación docente?
- ¿Cuáles son los principales debates en relación a la necesidad y/o posibilidad de regular la enseñanza a través de las PPL? ¿Cómo se vinculan estas políticas con las prácticas de enseñanza y con los procesos de innovación curricular y didáctica?
- ¿Qué desafíos plantean las PPL en relación con su estabilidad como “políticas de Estado” y también, con la necesidad de articulación con otras políticas: de lectura, de bibliotecas y de formación docente? ¿Qué perspectivas se perfilan en la actualidad respecto de la posible integralidad de los recursos para la enseñanza y el aprendizaje? El libro y las “tecnologías 2.0” u otras estrategias multimediales.
- Finalmente: ¿qué tipo de responsabilidad asumen estas políticas en una perspectiva de desarrollo de contenidos educativos y de fortalecimiento del mercado editorial?, entre otros.

1 Cabe señalar que el texto retoma y amplía parte del conocimiento producido en el marco del *Estudio referido a la gestión y utilización por parte de las instituciones educativas de los libros enviados a las jurisdicciones en el marco del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) del Ministerio de Educación 2004- 2007*¹, particularmente recupera el panorama de debates y recomendaciones referidos a las PPL elaborado en el contexto de esta investigación.

Índice

Presentación	9
1. Tradiciones y actualidad de las políticas de provisión de libros (PPL) en la Región y en Argentina	10
2. Cobertura y destinatarios de las políticas de provisión de libros	13
3. Procesos y actores involucrados en la producción y selección de los libros	16
- Calidad y distintos niveles de centralización de la intervención estatal	15
- La participación de los actores educativos en el resguardo de la calidad de los materiales	16
- Regulación estatal y mercado editorial	18
4. Estabilidad de las PPL y articulación (o no) con otras políticas	20
- PPL y políticas de lectura, bibliotecas y formación docente	20
- Las PPL en una perspectiva de integralidad de los recursos para la enseñanza. Tecnologías 2.0 y estrategias multimediales	21
- Posibilidad de institucionalizar las PPL como políticas de Estado	24
5. La regulación estatal de la enseñanza a través de las PPL	26
- La provisión de libros y el debate sobre la necesidad y la posibilidad de regular la enseñanza	26
6. Consideraciones finales	29
7. Bibliografía	30

Presentación

En América Latina y el Caribe, así como en nuestro país, las políticas públicas de provisión de libros a escuelas y estudiantes se vinculan, desde larga data, con la responsabilidad estatal sobre los procesos y los resultados relacionados con la igualdad y la calidad educativa. En base a un amplio consenso acerca de que estos materiales generan condiciones favorables para la enseñanza y el aprendizaje, y que no todos los estudiantes pueden acceder a ellos, se plantean posicionamientos diversos en Argentina y otros países de la Región, en relación con algunas cuestiones consideradas cruciales. En este marco, el presente informe sintetiza y expone las decisiones y las discusiones más relevantes vigentes en el campo de las políticas educativas gubernamentales de provisión de libros de estudio en el ámbito de los sistemas escolares.

Recuperando las principales tradiciones y la actualidad de las políticas de provisión de libros (PPL) en Argentina y en la Región², el texto aborda, en particular, una serie de problemas que son objeto de debate en este campo y que, por tanto, resulta necesario considerar previamente a una toma de decisiones o a la hora de evaluar estas políticas³. Estas cuestiones se centran, principalmente, en la cobertura y los destinatarios de estas políticas, en la mayor o menor centralidad de los ministerios de educación en estas iniciativas-que se traduce en decisiones respecto de la producción centralizada o la adquisición de libros en el mercado editorial-, en el protagonismo de diversos actores en la definición de los títulos, su distribución y asociación con otras líneas de política-prioritariamente curriculares- y, finalmente, en su mayor o menor estabilidad como políticas de Estado.

2 Este informe centra el análisis, particularmente en el recorrido realizado por la Argentina y, secundariamente, en la experiencia de Brasil, Chile, Colombia y México.

3 Cabe señalar que el texto retoma y amplía parte del conocimiento producido en el marco del *Estudio referido a la gestión y utilización por parte de las instituciones educativas de los libros enviados a las jurisdicciones en el marco del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) del Ministerio de Educación 2004- 2007*³, particularmente recupera el panorama de debates y recomendaciones referidos a las PPL³ elaborado en el contexto de esta investigación.

1. Tradiciones y actualidad de las políticas de provisión de libros (PPL) en la Región y en Argentina

Desde la creación del Estado Nación, la Argentina registra una decidida intervención estatal en la enseñanza a través de distintos recursos. Entre ellos, ocupan un lugar destacado, los materiales didácticos y, particularmente, los libros de texto elaborados o, como mayormente ocurre, comprados, distribuidos y regulados de distintos modos⁴. “Mientras que en la etapa fundacional del sistema educativo las revistas para docentes cumplieron un papel protagónico, con el tiempo emergieron nuevas influencias. Entre ellas, el libro de texto o manual ocupó históricamente un lugar central como intervención pedagógica directa, al ser la llave de entrada del currículum al aula y una herramienta fundamental de la enseñanza (...) al punto de que en muchos casos se genera una fuerte dependencia, sobre todo en contextos de bajos niveles de formación docente (...) (Grinberg, 1995; Martínez Bonafé, 2002)” (Mezzadra y Veleda, 2014: 97).

Pero fueron las reformas educativas de los ‘90 las que dieron lugar a una expansión y generalización en la Región de las líneas de provisión de materiales destinados a la enseñanza y al aprendizaje, entre ellos los libros de uso escolar, principalmente financiada por los organismos internacionales de crédito. Argentina, como otros países, también distribuyó en esa etapa textos, obras literarias y de consulta desde el ámbito estatal. A partir de allí, la inversión en este tipo de dispositivos se incrementó significativamente y en los últimos años se multiplicaron los portales estatales que ponen el currículum en línea y funcionan como repositorio de recursos digitales, colocando a las nuevas tecnologías al servicio de la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, este tipo de políticas preexiste a esa etapa: Chile, México y Brasil exhiben una tradición más extensa, en tanto, en palabras de Rivas (2015: 84), “vieron en el libro de texto un regulador sistémico y estratégico de la enseñanza: un gigantesco atajo”.

Chile es uno de los países de la Región con una historia de más larga data en el tema. En 1940 creó el Programa de Textos Escolares. Actualmente, la Unidad de

4 “Otros materiales de influencia sobre la enseñanza complementarios al libro son el equipamiento didáctico (como las bibliotecas o los laboratorios), las guías para docentes o los programas de radio. Entre estos soportes, los documentos oficiales para orientar la enseñanza merecen un comentario especial, porque constituyen un dispositivo de intervención directa a través de propuestas didácticas concretas (proyectos, secuencias, ejercicios, actividades, etc.)”. Particularmente en el nivel primario el uso de este dispositivo por parte del Estado fue de menor a mayor. “Como lo muestra Batiuk (2005), en la década del noventa solo el Ministerio de Educación de la Nación produjo entre 1993 y 2002 más de 600 títulos de estas características. Esta tendencia continuó en la década del dos mil, a través de diversas publicaciones, como los Cuadernos para el Aula, que acompañan a los NAP; la colección Propuestas para el aula; las publicaciones de los distintos programas nacionales o los documentos producidos en el marco de la política de Ampliación de la Jornada Escolar. La medida en la que estas publicaciones son utilizadas y resultan pertinentes para las necesidades de los docentes es, sin embargo, una pregunta abierta”. Pero también por fuera de la acción estatal “se desarrollaron diversos materiales con amplia llegada a los docentes y una incidencia significativa sobre la enseñanza. Este es el caso, por ejemplo, de los materiales del programa Todos Pueden Aprender de la Asociación Educación para Todos, con apoyo de UNICEF. En el marco de este programa, se elaboró una serie de guías para la enseñanza con una excelente recepción en la docencia, sobre todo en las provincias con mayores debilidades en la formación inicial. A una escala aún más masiva, el mercado penetró fuertemente en las aulas a través de revistas muy adaptadas a la práctica, que brindan soluciones didácticas esquemáticas.” Mezzadra y Veleda (op.cit.)

Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación llama a licitación abierta a las editoriales, selecciona los textos y ofrece a las direcciones de las escuelas municipales y subvencionadas la elección entre dos opciones, para luego distribuir el material a los alumnos. Iniciando el nuevo siglo, Chile evidenciaba un incremento sostenido en la provisión de materiales y una diversificación de los mismos. Según informa la web ministerial, el “Texto del estudiante” (TE), constituye un sistema de tres instrumentos integrados: TE, GDD y RDC, que se proponen “potenciar el aprendizaje de las y los estudiantes sobre la base del Currículum Nacional”. Los profesores cuentan para planificar, preparar y desarrollar sus clases, con la Guía Didáctica del Docente (GDD) y, a partir de 2016 se sumaron los “Recursos Digitales Complementarios” (RDC).

Brasil, por su parte, “es el otro gigante de los libros de texto, con una historia que se remonta hasta el hito del Programa Nacional do Livro Didático, creado en 1985, con el antecedente de una comisión que databa de 1966 y el antecedente del Instituto Nacional do Livro de 1929” (Rivas, 2015: 85). Como en nuestro país, en los 90 se institucionalizó la entrega masiva de libros de texto a escuelas de gestión estatal y privada “filantrópica”, a través de un dispositivo de evaluación centralizada de los textos disponibles en el mercado editorial, los que son reseñados y calificados según resulten más o menos “recomendables” para uso didáctico, y finalmente son seleccionados por las escuelas. En la última década, la provisión se extendió al nivel secundario y recientemente se avanzó en la adquisición de materiales multimedia a través del programa Edital.

México constituye el único caso de desarrollo de una política de producción estatal de libros de textos de uso obligatorio en las escuelas de nivel inicial y primario. El Estado mexicano asumió un lugar “Editor” con la creación de la Secretaría de Educación pública, en 1929, que se afianzó con la instalación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), en 1959. La operatoria del “Programa de Distribución de Libros de Texto de Secundaria”, en cambio, involucra la adquisición de títulos en el mercado editorial y la posterior elección de los docentes restringida a ese universo, como en la mayoría de los países.

Colombia constituye un caso particular porque desde mediados de la década del 90 obtuvo la orientación estatal a las escuelas en políticas curriculares a través de cualquier tipo de material didáctico. En 2010, el cambio de autoridades marcó nuevos rumbos con el Programa “Todos a Aprender”, focalizado en las escuelas más vulnerables y en las áreas curriculares de Lengua y Matemática del primer ciclo de la educación primaria: se compraron a través de licitación contenidos educativos a especialistas y editoriales y se produjeron libros de texto. El Programa, en su línea política “Colombia Aprende” incluyó la provisión de materiales online para todos los niveles y ciclos (desde preescolar hasta grado once). El portal contiene también, un “Catálogo de Libros de Textos Escolares” que se comercializan en el país, “analizados” por docentes seleccionados para desempeñarse como “reseñadores”. Finalmente, desde 1993, funcionan las Vitrinas Pedagógicas por acuerdo entre las editoriales y distribuidoras con los gobiernos educativos subnacionales: una exposición de los títulos en ocasión de la cual las escuelas realizan compras centralizadas a cargo del Estado.

En nuestro país⁵, el primer antecedente de políticas nacionales⁶ de provisión de libros de dimensiones nacionales con un criterio de focalización se implementó en el marco del Plan Social Educativo (1993-1999). Desde 1994 una línea del PROMSE, asumida desde su creación por el Programa Nacional de Becas Estudiantiles proveyó a las escuelas a las que asistían estudiantes becados libros de texto primero y luego, también atlas, obras de consulta y literarias. A partir del 2004, *el Programa Global de Adquisición de Libros (2004–2006) gestionado por el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)* y el PNBE (2004 y 2007) distribuyeron materiales educativos para primaria y secundaria (LLinás, 2005), ampliando progresivamente en la última década el universo de escuelas, niveles y modalidades, por ende, el volumen de las provisiones. La operatoria contempla la adquisición en el mercado editorial de libros de texto, literarios y de consulta, a partir de una selección realizada por comisiones de expertos: la Comisión Asesora Nacional (CAN) y las CAP (Comisiones Asesoras Provinciales). En Argentina los libros se distribuyen gratuitamente a todas las escuelas públicas y según el caso, de gestión social. A fin de diversificar las fuentes de estudio y consulta en el nivel secundario, se entregan tres libros por asignatura. La compra a gran escala más reciente, efectuada en el 2013, involucró libros de texto para primero y segundo grado de nivel primario y obras literarias para escuelas primarias y secundarias de todo el país, así como de bibliotecas de aula para el nivel inicial y el primer ciclo del primario. Por primera vez, la política nacional de provisión de libros escolares se rigió por un criterio de universalidad en el conjunto de establecimientos de gestión estatal o asociada. Sin embargo, a diferencia de Chile, Colombia y Brasil, las adquisiciones no tienen una periodicidad establecida (anual, bianual o trianual, según el país y el nivel) sino que resultan de decisiones de las gestiones de turno.

El Estado uruguayo, al igual que México, desde 2005 comenzó a producir libros de texto para el nivel primario y a adquirirlos en el mercado editorial para el nivel secundario. También en la última década, las políticas estatales de compra de libros de texto se expandieron en el Perú, con la licitación en el mercado editorial de un libro único destinado al nivel primario.

De modo que en los últimos años, los países de la Región no sólo ampliaron sus políticas de libros de texto y materiales de consulta, sino que, en casi todos los casos dieron lugar o hicieron crecer una política asociada, como es la de bibliotecas escolares, articulada con iniciativas de fomento de la lectura. “Varios programas nacionales se destacaron como políticas de promoción de la lectura con renovados materiales. Los Centros de Recursos para el Aprendizaje de Chile, el Programa Nacional de Lectura

5 En relación con las políticas estatales relacionadas con los textos escolares, se retoma la periodización propuesta por Narodowski y Manolakis (2001) que presenta el informe de Llinás (2005). Estos autores diferencian tres etapas: 1884-1939, 1939-1983 y 1983 en adelante. Sin entrar en mayores detalles, baste señalar para este informe, que las dos primeras etapas se caracterizan por procesos diversos pero que tienen en común la regulación (pero no la provisión) estatal sobre los libros en uso en las escuelas, sujeta a distintos criterios de selección y aprobación, sin llegar a implementar el “texto único”. En cambio, la tercera etapa, con el advenimiento de la democracia, luego de la última dictadura militar, la intervención del estado pasa por la selección, compra y distribución de los libros a las escuelas.

6 La extensión del presente informe excede el abordaje de las políticas jurisdiccionales en esta materia.

de México (...) el Programa Nacional Biblioteca da Escola de Brasil, el Plan Nacional de Lectura en Argentina y en Colombia o el Plan Prolee de Uruguay. En todos estos casos, se enlazaron políticas de compra y distribución con una nueva concepción del uso didáctico de los materiales, más atractiva para los alumnos y docentes. Los planes de lectura fueron claves en esta articulación, que mostró logros y herencias para el futuro” (Rivas, 2015:88).

Al mismo tiempo, la producción y provisión a escuelas, docentes y estudiantes de contenidos educativos digitales constituyó una prioridad vehiculizada por programas, portales y canales educativos específicos, asociada con políticas de suministro de equipamiento, en el modelo 1 a 1 o en otras variantes y de conectividad a los establecimientos escolares.

¿Qué propósitos plantean las políticas gubernamentales de suministro de materiales educativos, entre ellos, libros, como parte constitutiva de políticas curriculares y socioeducativas más amplias? Iaies y Cappelletti (2011: 10) delimitan los siguientes objetivos, retomando los debates vigentes en la Región:

- “Promover la apropiación de los parámetros curriculares en las prácticas del aula.
- Proveer a los docentes de herramientas que les permitan optimizar los procesos de gestión de la enseñanza al interior del aula.
- Garantizar los pisos de aprendizaje como principio de equidad en los procesos de aprendizaje y enseñanza en el aula.
- Promover procesos de innovación educativa al interior de la sala de clases.
- Favorecer la autonomía de los alumnos en sus procesos de aprendizaje.
- Promover la mejora de la calidad de los aprendizajes de los alumnos”.

Aunque estas finalidades constituyen tendencias ya consolidadas, las definiciones respecto de los dispositivos de política que permitirán alcanzarlas son, en mayor o menor grado, objeto de discusión. Puntualmente, en los puntos siguientes se presentan algunas de las alternativas y debates que se plantean en relación con la cobertura y los destinatarios de las PPL, con los procesos y actores involucrados en la producción y selección de los libros.

2. Cobertura y destinatarios de las políticas de provisión de libros

Existe un amplio consenso acerca de que los Estados deben garantizar a escuelas y estudiantes la disponibilidad de materiales de estudio, bajo la idea de que todos deben contar con libros para estudiar. Particularmente, en relación con los países “en vías de desarrollo”, desde los '90, progresivamente se instala la convicción acerca de que “(...) la provisión de textos es una de las medidas más eficientes y más realizables en relación con el costo y el esfuerzo administrativo que implica (...) los países debieran concentrarse en proveer a sus escuelas de libros de estudio pedagógicamente correctos, culturalmente relevantes y físicamente durables y animar a sus profesores a que los usen” (Lockheed

y Verspoor citado por Coraggio y Torres, 1997). Si, en relación con la cobertura de las PPL, las opciones oscilan entre la mayor o menor focalización o generalización de las dotaciones, la universalidad progresivamente parece constituirse en una tendencia y, en algunos países, pasa a instalarse como criterio dominante.

En este marco, una multiplicidad de factores explican las decisiones respecto de la amplitud de destinatarios de estas políticas: las condiciones de disponibilidad presupuestaria combinada con las prioridades de la política educativa (curricular, de extensión efectiva de la obligatoriedad, de fortalecimiento de niveles o modalidades del sistema) constituyen factores de peso, en el marco de cuestiones más estructurales como “las tradiciones existentes en un país, la proporción de servicios educativos de gestión estatal y de gestión privada, la subsidiaridad o no del financiamiento de la educación privada por parte del Estado” (Parra, 2009), la extensión y condiciones de la educación rural. Entre las tradiciones nacionales, una central es la relativa al uso del libro de texto en las escuelas y a su compra de libros de texto por parte de las familias, extendida en la Argentina (Segal, s/f).

Particularmente en nuestro país, en la etapa fundacional del sistema educativo, estas políticas se han concentrado en un control-por vías administrativas y no de dotación- de los libros de texto utilizados en “todas” las aulas con fines de homogeneización cultural y lingüística (Sprengelburd, 2012). En las últimas décadas, las iniciativas de entrega masiva se rigieron por un criterio “mixto”: “focalizada hacia sectores vulnerables en algunas áreas del sistema, fundamentalmente respecto de los libros de texto escolar, y con llegada universal en otras. Si bien en este caso, las políticas de compras aparecen en el marco de un programa de políticas compensatorias, en los últimos años han tendido a sostener políticas universales en algunas de sus líneas de acción” (Segal, s/r). Los casos de Brasil, México y Chile dan cuenta de procesos por los cuales la universalidad “(...) se ha ido conquistando a lo largo del tiempo incluyendo niveles educativos que pasaron de ser atendidos con políticas focalizadas a contar con cobertura plena de la escolaridad obligatoria” (Parra, 2009).

Las políticas focalizadas han recibido, desde ya hace más de una década, diversas críticas principalmente en torno al hecho de que, con el propósito de mejorar las condiciones de los que menos tienen, “producen” poblaciones-objeto de los programas- a las que se les facilita el acceso pero, dado que el mismo se da en condiciones distintas de las del resto de la población, se “reproduce” la desigualdad. Por ejemplo, los alumnos que reciben libros en préstamo en el marco del PNBE, reciben textos que no han sido elegidos por sus profesores, condición distinta a la de otros sectores del alumnado. Sin embargo, en el círculo de los encuentros y las publicaciones específicamente referidos a las políticas de provisión de libros escolares, la tensión entre focalización o universalización no aparece particularmente tematizada como objeto de debate. En cambio, se analizan cuestiones vinculadas con la incidencia del volumen de las compras o ediciones a gran escala en las erogaciones que acarrea la provisión de libros: “(...) la dotación universal permite bajar enormemente los costos si esta opción está asociada a la producción de textos por parte del Estado o a una selección centralizada en torno a uno o dos títulos por grado” (Parra, 2009).

3. Procesos y actores involucrados en su producción y selección de los libros

En este apartado se abordan los principales debates en relación con los procesos de selección y gestión de los libros de texto suministrados por los Estados a escuelas, docentes y estudiantes. En consecuencia, se pasa revista de los actores e instituciones convocados a participar de estos procesos y de éste y otros procedimientos destinados a garantizar la calidad de los materiales producidos o adquiridos en el mercado editorial, en tanto responsabilidad estatal indelegable.

Crecientemente, el consenso pone el énfasis en la función estatal de desarrollar procesos evaluativos de la calidad académica y didáctica⁷ que orienten y regulen la producción de los libros escolares y sus materiales complementarios, tanto cuando ésta es centralizada por agencias estatales como en el caso de apelarse al mercado editorial o a organizaciones de otro tipo. Claramente, declina la idea de un “libro único” como garantía de calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, frente a la relevancia de contemplar una pluralidad de propuestas que se correspondan con las prescripciones curriculares establecidas. En esa multiplicidad como horizonte, se afirma la responsabilidad estatal de impulsar por diversas vías la generación de contenidos relevantes.

Calidad y distintos niveles de centralización de la intervención estatal

En este punto, la cuestión de la garantía de la calidad de los textos provistos reconduce a los diversos modelos de intervención estatal en la materia. Particularmente a las opciones que oscilan entre la producción estatal centralizada y la centralidad en la selección y compra pero dentro de la oferta disponible en el mercado editorial. En el presente, casi todos los países de la Región se inclinan por esta última alternativa, e inclusive en México, paradigma de la producción, edición y distribución gratuita de los libros de texto para la enseñanza obligatoria desde 1960, el rol protagónico que asume el Estado en la producción de los textos se combina más recientemente con la participación del mercado editorial en algunas instancias.

En cuanto a los procedimientos para la salvaguarda de la calidad de los títulos seleccionados, mayoritariamente, esta responsabilidad es asumida centralmente por los Estados y se coloca en la labor de equipos técnicos, evaluadores, comisiones asesoras nacionales y/o locales, comisiones universitarias, comisiones de especialistas y gestores. Por esta vía, el involucramiento de expertos, con escasa o nula participación de los docentes y las escuelas en esta etapa del proceso, reservada para la elección al interior de opciones centralmente establecidas o “recomendadas”, es el recurso más frecuente al que los gobiernos apelan para resguardar la posición del Estado con

⁷ Celia Galvalisi establece dos aspectos clave a evaluar en relación con la calidad de los libros de texto: pedagógico-didácticos y psico-lingüísticos. Galvalisi, Celia Fabiana (2007) “Sobre enfoques, instrumentos y criterios para la revisión de la calidad de los libros escolares. En: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación- UNESCO. Primer seminario internacional de textos escolares. Santiago, p. 319-327. Citado por Iaies y Cappelletti (2011)

respecto a la calidad de los textos, como en Chile, Argentina, México y Brasil. Resulta excepcional la aplicación de un esquema que da mayor participación a las escuelas, es el caso de El Salvador y Colombia, regulado por la disponibilidad presupuestaria y las decisiones institucionales. En esta modalidad, un mayor acercamiento a las preferencias de los profesores disminuye el compromiso estatal con la calidad de los textos, a la vez que la menor escala encarece las adquisiciones (Parra, 2009).

Rivas (2015) propone superar una concepción meramente incremental de las políticas, representadas con la metáfora de “regar y rezar”, para institucionalizar “dispositivos” que “se materializan cuando se fortalecen las capacidades estatales de diseño, regulación, gestión y evaluación de las políticas públicas.” En esta idea incluye la consulta a los actores escolares e ilustra la noción con el proceso de “compra estatal de libros de texto de forma masiva al sector privado y su distribución gratuita a los alumnos es un canal de política educativa. Si es suficientemente masivo, probablemente se convierta en una arteria, se torne universal, sea reclamado cuando falta y se convierta en parte de las prácticas de enseñanza o se imbrique en el sistema. Pero esto no alcanza para ser un dispositivo. Hace falta algo más: el control de calidad de la producción, agentes técnicos que evalúan los libros de texto en su convergencia con el canal curricular oficial, sistemas de evaluación que controlan los resultados de aprendizaje y retroalimentan a los evaluadores de los libros de texto para readecuar sus criterios y generar nuevos incentivos a las editoriales, para adecuarse a la consecución de los efectos esperados en el sistema (Pág. 323).

La función estatal de asegurar la calidad del material provisto a las escuelas se completa con la atención a resguardos éticos y políticos de los contenidos desarrollados en los materiales. La presencia de perspectivas ideológicas que conllevan “estereotipos de clase, etnia o género, dogmas o recortes informativos en los libros de texto, que ponen en evidencia otra forma de ‘homogeneización’: la cristalización de las visiones hegemónicas” (Parra, 2009) o minoritarias reñidas con el pluralismo y los principios consagrados en los derechos económicos sociales y culturales – DESC. Frente a estos fenómenos, algunos gobiernos deciden abordar mediante producciones propias, en asociación con organizaciones especializadas, los temas más controversiales o que requieren de niveles de experticia o de apertura valorativa en el tratamiento que las editoriales no aseguran (género, sexualidad, violencias, ciudadanía, pueblos originarios, derechos humanos, guerra y genocidios...).

La participación de los actores educativos en el resguardo de la calidad los materiales

Para abordar este punto, vale considerar una advertencia que realiza Germán Escorcía, acerca de “la necesidad de ser cuidadosos respecto de concebir solamente al Estado y al mercado en la producción de materiales educativos. Sostuvo que la aparición de las NTIC nos enfrenta a la disolución de la frontera entre los productores y los consumidores. (...) El planteo realizado respecto de los nuevos horizontes que abre el mundo de las NTIC pone en discusión la idea de un estado concentrado en la tarea de evaluar, para proponer que el mismo entienda su tarea de promotor de

las ofertas, motivador de la diversidad que enriquezca el universo pedagógico de los sistemas” (Iaies y Savransky, 2010:18)

Si las políticas de provisión de libros escolares optan por resguardar la calidad incluyendo en alguna de las etapas dispositivos de intervención del tipo “equipos de expertos”, esto no deja de comportar una paradoja: “quien elige no es quien usa, quien usa no es quien elige”. La salvaguarda apoyada en especialistas pareciera responder al menos a tres causas: a) las secretarías de Educación o las coordinaciones pedagógicas toman para sí la prerrogativa de la elección; b) la alta rotación de los docentes en las escuelas y en los grados hace que los profesores acaben opinando sobre libros que no van a usar, porque en ocasión de usarlo ya están en otra escuela o grado; c) el desencanto general con el proceso acaba generando desinterés, indiferencia o hasta resistencia entre los docentes quienes llegan, en muchos casos, a negarse a participar” (Costa Val, 2004: 26, citado por Parra, 2009). Frente a esto se vienen planteando algunas alternativas que conciben “escalas intermedias” en los procesos de selección y gestión de los libros.

Sin embargo, este punto no deja de ser controversial. Parra se pregunta si acaso los docentes que eligen libros para enseñar en sus aulas “(...) ¿no forman parte del Estado que tiene que resguardar la calidad? ¿Cómo se establece la calidad de los libros con independencia del proyecto de enseñanza al que debe servir?” Propone la autora al respecto: “Entendemos que interviene aquí el problema del carácter público del proyecto educativo (...) la discusión sobre los propósitos educativos y los recursos ha de insertarse en la construcción compartida – y, por lo tanto, como asunto público – del proyecto de enseñanza”. En definitiva, frente a las opciones que polarizan: “Ministerios nacionales – escuelas”, “expertos- docentes”, “libro único – oferta de mercado”, sería necesario plantearse algunos conceptos que permitan complejizar y al mismo tiempo, modular estos asuntos” (Parra, 2009).

En el plano más general de las orientaciones de política educativa en la Región, que enfatizan una creciente participación de las escuelas en la definición de las propuestas de “mejora”, “pareciera haber consenso en las dificultades de los modelos de política exclusivamente centrados en la oferta del Estado, y en la necesidad de considerar las demandas de las instituciones educativas y los actores (...) una tendencia en la búsqueda de articular los criterios de pertinencia curricular o disciplinar, con aquella originada en la práctica o en la “mirada” de los docentes. Esa posibilidad, según las experiencias acumuladas, enriquece el potencial de impacto de los materiales educativos.” (Iaies y Savransky, 2010: 11). Las nuevas tecnologías, a su vez, permiten agilizar los procesos de selección, apelando a la analítica digital.

En el marco del Estudio realizado por la DiNIECE (2011) sobre la gestión escolar de los libros de texto, más de la mitad de los consultados indicó que el hecho de que los libros de texto fueran seleccionados por una comisión externa a la escuela podría tener implicancias desfavorables para su aprovechamiento (56,1% de los directivos y 54,1% de los docentes).

Quienes tematizan estas “consecuencias”, se dice en el informe: “priorizan en mayor medida el desconocimiento del perfil de los alumnos (el

“tipo” de estudiantes) y de las características que tienen los grupos “reales” (22,2%), además de la inadecuación de los libros a las prescripciones curriculares jurisdiccionales, institucionales y definidas por cada profesor en el programa de su asignatura, incluyéndose la falta de correspondencia con las modalidades y orientaciones del establecimiento y con los planes de estudio que ofrece (18,5%). También enfatizan la inadecuación de los libros de texto a la “realidad” de la escuela (15,4%). En estas tres categorías –adecuación a los estudiantes, a las prescripciones curriculares y a los establecimientos- se ubican mayoritariamente las consecuencias señaladas como primera opción”.

Por otra parte, para lograr una selección centralizada de los libros más ajustada a las necesidades de las escuelas, los profesores, bibliotecarios y directivos entrevistados recomiendan considerar el acervo con el que ya cuentan las escuelas, relevar qué textos no se utilizaron, a fin de no repetir su entrega, y cuáles son las faltantes registradas de los títulos de uso más frecuente, para su reposición. También proponen completar las dotaciones de las áreas curriculares más desprovistas debido al uso intensivo de los libros o que no han sido objeto de la política de provisión.

Regulación estatal y mercado editorial

Básicamente, las discusiones alrededor de la producción estatal o la compra se relacionan con las nociones de “homogeneización” asociada a las diversas variantes del “libro único”, contrapuesta al “pluralismo” que caracterizaría a la oferta del mercado editorial. Al respecto, en primer lugar, como ya se ha señalado, la regulación estatal de los textos escolares surge con la constitución de los sistemas nacionales de instrucción pública, aunque no sin tensiones. En el caso de la Argentina, diversos autores coinciden en señalar que la apertura democrática de 1983 se tradujo en un avance en la desregulación de los procesos de aprobación de libros de texto, con argumentos vinculados a una superación del control autoritario sobre las prácticas de los docentes operado por la dictadura precedente, instalando en los '90 al Estado como un actor más, comprador de libros en el mercado desregulado, sobre el que intenta incidir a partir del volumen significativo de sus adquisiciones (Llinás, 2005 y Narodowski, 2006 en Mezzadra y Veleda, 2014). Desde cierta perspectiva, entonces, “la eliminación de las regulaciones sobre los libros de lectura pudo haberse leído en su momento como uno más de los pasos para la eliminación de las normas represivas. Cuando las ideologías neoliberales-neoconservadoras comenzaron a ser hegemónicas (...) esta idea de desregular en función de una mayor democratización fue, en definitiva, funcional a estas ideas” (Linares, 2005: 108).

Retomando aportes de López García (2009), en la Argentina, “desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad (...) la edición estatal se enfrentó al argumento imperante en la relación entre Estado y editoriales: el Estado debe garantizar la libre competencia de las editoriales. De este modo, y en atención a los planteos de los grupos editores, el

Estado no solo no debe editar un libro único, sino que debe propender el uso del libro en la escuela para asegurar el lugar en el mercado del libro al manual escolar.” (Pág. 28).

En este punto, diversos estudios han abordado la industria de libros de texto en clave de “mercancías” del mercado editorial y más amplio de las industrias culturales (Munakata, 2012). Fernández Reiris aporta que “las leyes del mercado son imperativas de modo que la ecuación del desarrollo de los textos escolares está compuesta de bajo estatus, casi anonimato, del autor o de los autores y la creciente determinación del editor en el producto, orientado predominantemente por estudios de mercado más que por las necesidades educativas de docentes y alumnos. Se nota el modo reactivo de actuación de muchos editores quienes creen que producir libros demasiado originales o renovadores dificultaría su éxito editorial pues suponen una demanda docente para simplificar su trabajo más allá del mejoramiento de la calidad de la enseñanza. (...) algunas investigaciones han concluido que las grandes editoriales, que protagonizan el fenómeno de concentración del mercado tienen como pauta común el mantenimiento del status quo y la repetición.” (Fernández Reiris, 2005: 68 y 185 en Parra 2009).

Desde otro punto de vista, se debaten las implicancias regulatorias de la compra estatal centralizada que en algunos países como Brasil y Chile constituyen al Estado en el principal comprador de libros didácticos. Siendo el Estado brasileño el mayor comprador de libros didácticos del mundo, de Figueiredo Cassiano (2007) analiza los efectos del Programa Nacional del Libro Didáctico y de las políticas educativas en general en la reconfiguración del mercado de textos escolares en ese país con la llegada de grandes grupos editores de origen internacional, particularmente español. De todas formas, la autora se interroga, en este caso, qué editorial de libros didácticos plantearía una propuesta pedagógica alternativa a los criterios oficiales de evaluación.

En el plano de las regulaciones de política pública, el debate en torno a las iniciativas gubernamentales de suministro de textos escolares incorpora en el último decenio un contexto que Rivas (2015) caracteriza como “una sugestiva paradoja de los materiales educativos para enseñar y aprender. Al mismo tiempo que creció exponencialmente la compra o producción de libros de texto por parte del Estado, se multiplicaron las fuentes gratuitas y pagas de materiales educativos privados. (...) Los docentes pasaron a tener en sus manos al mismo tiempo más ejes centralizados comunes y más ejes dispersos y fragmentarios. Ambos ejercieron tracción en forma simultánea. Otros actores emergieron en condiciones de competir por el predominio de la regulación del currículum con el Estado, hasta redefinir por completo la idea de contenidos ‘oficiales’. Las posibilidades tecnológicas y oportunidades de negocios que abren los nuevos dispositivos digitales en el campo educativo significan una nueva etapa en el terreno de las políticas públicas de provisión de materiales escolares que centra la discusión en la regulación y la libertad de elección, en el uso y la creación de materiales educativos.” (Págs. 89-90)

Respecto de las implicancias de este nuevo escenario para las políticas de provisión de materiales escolares, algunas posturas enfatizan en cierto desdibujamiento de las distancias entre productores y consumidores de contenidos que impulsaría la generación de “espacios y comunidades de producción de materiales (...) que resulten pertinentes para su uso en las aulas” de carácter horizontal en el que profesores, estu-

diantes, especialistas participarían en la elaboración de materiales educativos (Escorcía en laes y Savransky, 2010: 14). Otras perspectivas alertan respecto de la creciente mercantilización del campo, en el marco de un “conflicto de intereses” entre diversos actores sociales, estatales y privados.

4. Estabilidad de las PPL y articulación (o no) con otras políticas

PPL y políticas de lectura, bibliotecas y formación docente

La dotación de textos escolares a escuelas, estudiantes y docentes, no es exclusividad de las políticas específicas destinadas a este fin. Las políticas de promoción de la lectura asociadas, en general, a las bibliotecas escolares, suelen incluir este tipo de acciones o, como ya se mencionó, constituyen una misma política que integra ambas líneas. Complementariamente, la ampliación de las políticas nacionales de libros dio lugar a la creación y al robustecimiento de las políticas de bibliotecas escolares. “Varios programas nacionales se destacaron como políticas de promoción de la lectura con renovados materiales: los Centros de Recursos para el Aprendizaje de Chile, el Programa Nacional de Lectura de México, el Plan Lector de Perú, el Programa Nacional Biblioteca da Escola de Brasil, el Plan Nacional de Lectura en Argentina y en Colombia o el Plan Prolee de Uruguay. En todos estos casos, se enlazaron políticas de compra y distribución con una nueva concepción del uso didáctico de los materiales, más atractiva para los alumnos y docentes.” (Rivas, A. 2015: 88)

Directivos, docentes y/o bibliotecarios son responsables de poner en diálogo estas líneas políticas en las escuelas. Paradójicamente, las instancias de gobierno que las gestionan suelen estar desarticuladas. Habitualmente no se acoplan debates ni decisiones. Se prescinde de la formulación de acuerdos entre equipos que forman parte de la misma agencia estatal (ministerio o secretaría de educación, por lo general). Por otra parte se suele omitir que, siendo la biblioteca escolar el destino “natural” de los libros, su funcionamiento no siempre está garantizado. La existencia de un espacio y equipamiento ad hoc y de cargos docentes especializados que cubran mínimamente el horario escolar, condiciona la gestión y el aprovechamiento de los materiales⁸.

Resulta interesante, además, la perspectiva que la presencia de libros en las escuelas va teniendo, en relación con las necesidades que plantea hoy la enseñanza y la contundente diversificación de recursos existentes. Si bien existen experiencias en que las tradicionales bibliotecas escolares, enriquecidas con otros recursos y propuestas pedagógicas, devinieron en lo que suele denominarse como “centros de recursos para el aprendizaje, para la lectura, para la innovación” (España) o “centro de recursos para la enseñanza y el aprendizaje” (Argentina), por ahora se trata de iniciativas aisladas y difícilmente generalizables en tanto la situación de las bibliotecas no mejore, en consonancia con la actualización que adeuda el sistema escolar mismo.

⁸ Se trata de condiciones que no suelen estar garantizadas más que parcialmente en nuestro país como tampoco, según se reporta, en muchos otros de Latinoamérica y España.

Frecuentemente es motivo de debate el papel de los libros en uso en las escuelas y su posible declinación frente a los medios digitales. Sin embargo, como ya se ha señalado en relación con las políticas de promoción de la lectura, también se verifica una desarticulación entre líneas y propuestas de un mismo ministerio que apuntan al suministro y capacitación para el uso de unos y otros recursos (libros y netbooks, dado el caso). El cuidado de los entornos en que se forman los estudiantes como usuarios competentes de la información digital, es aún una deuda. En este sentido, que la biblioteca sea desconsiderada resulta, para los especialistas, un error político. “En los últimos años (...) los recursos se han situado con frecuencia fuera de la biblioteca porque ésta no se ha considerado el centro promotor de la formación en el uso de la información. La falta de coordinación entre unos y otros programas, en cuanto al modelo de integración, los apoyos o la formación, ha provocado una disociación de iniciativas en dos ámbitos —bibliotecas y tecnologías— que hoy son complementarios. El resultado ha sido una mayor marginalidad de las bibliotecas, justo en el momento en el que deberían ser más necesarias” (Parra, 2009: 40).

Así como en el marco de las políticas de provisión de libros uno de los ejes de intercambio refiere a la necesidad de garantizar la participación de los docentes en los procesos de selección y también de evaluación de los materiales, a fin de promover el mejoramiento de las PPL y el aprovechamiento de sus dotaciones; otro aspecto que entra en consideración es, también, la necesidad de coordinación con las políticas de formación docente inicial y en servicio. Los libros “(...) cobran potencia cuando el encuentro con ellos se produce en un espacio de formación. Para que tal espacio se constituya y se sostenga es necesario desarrollar políticas dirigidas al colectivo docente que ofrezcan condiciones para el trabajo de interacción y colaboración entre todos los actores (directivos, profesores, bibliotecarios) orientados por sus fines compartidos (la enseñanza) y al servicio de las necesidades de los estudiantes y de sus comunidades de origen” (Parra C., 2009: 26).

Las PPL en una perspectiva de integralidad de los recursos para la enseñanza. Tecnologías 2.0

En el contexto que venimos describiendo, cabe considerar también otra cuestión que está siendo objeto de debates y que refiere a la intensificación y diversificación de la demanda de contenidos educativos, ligada a la instalación de modelos de inclusión digital educativa “1 a 1”⁹ y de “tecnologías 2.0”¹⁰, en la que toman parte “proveedores de software, las empresas de telecomunicaciones, los gestores de bases de

9 El modelo 1:1 hace referencia a una computadora por alumno. Si bien se viene implementando desde la década de 1990, se transformó en la primera década del siglo XXI, pasando de la computadora de escritorio a equipos portátiles con conexión a Internet. La dotación de una computadora por alumno se asienta en principios basados en el acceso universal a las tecnologías tanto dentro como fuera del ámbito escolar.

10 Las tecnologías 2.0 implementadas en el contexto escolar, aluden a un trabajo pedagógico que incluye, entre sus recursos didácticos, los servicios brindados por la Web 2.0, como las distintas redes sociales, los blogs y las wikis, entre otros.

contenidos académicos y hasta las empresas de videojuegos (...) así como los actores tradicionales del mundo del libro. Es una guerra de prescriptores (educadores, padres, proveedores de servicios) que intentarán orientar el contenido y las prácticas de aprendizaje. De este conflicto de interés participan los proveedores de contenidos de entretenimiento (...) Participan también los proveedores de contenidos colaborativos o ediciones abiertas.” (CERLAC, 2013: 74-75)

Es en el área educativa donde, especialmente, se discute la creciente importancia del Estado en su rol de productor de contenidos, directamente o a través de iniciativas que potencien y diversifiquen las fuentes de contenidos educativos, en el marco de que aún hoy los efectos de estos nuevos materiales didácticos sobre la enseñanza son inciertos, por el carácter reciente de las políticas mencionadas. Igualmente, vale puntualizar una cuestión que las evaluaciones provisionales señalan como el gran desafío de la introducción de las TICs: justamente, su adaptación pedagógica en las aulas (Rivas, 2012). “La computadora y los materiales que contiene requieren aún de tiempo y de un mayor acompañamiento pedagógico por parte del Estado para poder transformarse en un dispositivo potente de apoyo a la enseñanza” (Mezzadra, Veleda, 2014).

Desde una perspectiva integral de los recursos para la enseñanza y el aprendizaje, en vistas de las necesidades y desafíos que estos procesos plantean hoy para los distintos niveles educativos, especialmente para el secundario, aunque se ponga en duda, sigue resultando clave el papel a desempeñar por las bibliotecas escolares, desde una renovada asignación de funciones. ¿Qué concepciones y requerimientos debieran hacer suyo estos espacios? Guillermo Castán (2001: 26-27) propone que “(...) lejos de ser una colección de documentos organizada en un espacio con ciertos criterios y puesta a disposición de la comunidad educativa (continente), la biblioteca escolar es un proyecto pedagógico (contenido) que necesariamente se desarrolla en el marco de un centro de recursos materiales e intelectuales y que, ya que colabora activamente en dar respuesta a las grandes preguntas que se plantea el currículo escolar, debe contribuir en la misma medida al logro de los tres grandes objetivos que las sociedades democráticas asignan a la escuela: instruir (transmitir los conocimientos necesarios y convenientes), extender la cultura (entendida en un sentido muy amplio y abierto y en clave de opciones, posibilidades y valores) y corregir las desigualdades de origen (herencia cultural) y adquiridas que presenta el alumnado”.

Una biblioteca que devenga en centro de recursos, desde esta perspectiva, puede ofrecer a la comunidad escolar apoyaturas de diversa índole para el sostenimiento de la escolaridad, disponible para los docentes y las familias de los estudiantes. Particularmente, para los alumnos se trataría de “(...) un servicio de apoyo al estudio, a cargo de un equipo multidisciplinar de profesores, cuya misión básica es prestar ayuda individualizada a quien la solicita; se trata, para decirlo claro, de resolver las dudas que por cualquier razón tengan los alumnos, de estimularles y ayudarles a hacer sus deberes, de orientarles en sus trabajos, de ayudarles a profundizar, a buscar los materiales e información que necesiten, de invitarles a usarlos, de facilitarles el uso de Internet, del ordenador y la impresora para confeccionarlos (...)” (Castán, G., 2001, citado por Parra, 2009: 27).

Puestas en el marco de otras políticas educativas, las líneas de dotación de materiales para la enseñanza proponen con énfasis el interrogante respecto de cuáles son los mejores accesos al conocimiento socialmente disponible y relevante para los procesos formativos. Aunque la coexistencia de distintos medios plantea aún un panorama de largo aliento, las previsiones siguen insistiendo en la necesidad de la presencia de libros, incluso como condición para la educación digital. El Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLAC), en un documento de recomendaciones para estas políticas, plantea: “La mejora en los rendimientos escolares es una materia pendiente en la que el libro escolar no puede dejar de involucrarse. El crecimiento sociodemográfico y económico de la Región demanda una renovación del sistema educativo a la altura de las circunstancias. Para que los programas de inclusión y educación digital tengan el éxito esperado, debe disponerse de una actitud de cambio tanto en la comunidad educativa como en los agentes culturales asociados al libro. Los contenidos seguirán haciendo la diferencia. No se percibe una posibilidad de cambio en las estrategias pedagógicas sin su principal aliado, el libro, parte de un conjunto mayor en proceso de resignificación” (CERLAC, 2013: 82).

En este sentido, resulta “ineludible revisar el vínculo de la biblioteca escolar con el aula, no desde la perspectiva formal sino considerándolas espacios permeables, ambas interesadas en un nuevo rol colaborativo que permita intersectar de manera diferente y optimizada las competencias específicas de cada una. Mediante las nuevas disposiciones tecnológicas que introducen los planes de inclusión digital, la biblioteca puede incluirse con facilidad en todas las aulas. Los servidores escolares no pueden escapar al dominio de las bibliotecas. Son parte indisoluble de sus recursos. Incluso, tal vez, poco a poco, se convertirán en el más estratégico de ellos. La gestión de los servidores exigirá nuevas responsabilidades” (CERLAC, 2013: 72). “Las formas de conocer en la era de la Cultura 2.0 transformarán en profundidad el sentido y la fuerza de los servicios bibliotecarios. Es indispensable superar la etapa de diagnóstico y adoptar una visión más sistémica respecto de los servicios, así como elaborar propuestas novedosas que tengan en cuenta la intervención de las tecnologías digitales sobre las estéticas y las narrativas, partiendo de la hipótesis de que los usuarios no se relacionan con un espacio físico, sino con un espacio simbólico”. (CERLAC, 2013: 78)

La reflexión sobre los textos escolares debiera pues incluirse en una consideración más amplia de “sistema de materiales”. Así lo definen Iaies y Cappelletti (2011): “entendemos por sistema de materiales al conjunto de los recursos pedagógicos previstos para acompañar la enseñanza en las escuelas (en sus distintos formatos: libros de texto, contenidos digitales y materiales que puedan proponerse para su localización en las bibliotecas u otros espacios escolares- tanto textos literarios, enciclopedias, equipos modulares para la enseñanza de alguna asignatura, equipos de laboratorio-, etc.)”. Todos estos materiales y su uso articulado, necesitan ser revalorizados para el desarrollo del currículo en el aula y es competencia del Estado, como vimos en el primer punto, asumir el desafío de presentar los recursos para el trabajo en el aula o en los hogares, como un “sistema”.

La dimensión que han cobrado los problemas de retención y de rendimiento, requiere de miradas y decisiones en distintas instancias que, lejos de simplificaciones o facilismos, contemplan la complejidad de la situación y la necesidad de una coexistencia

estratégica de los medios disponibles para el aprendizaje. Advierte en este sentido, el citado informe “(...) mientras los programas de inclusión digital a través de las escuelas permiten, en muchos casos, que niños y adolescentes introduzcan por primera vez una pantalla cargada de contenidos de finalidad educativa en hogares sin biblioteca, existe la tentación de abandonar las inversiones en programas de promoción de la lectura en los lugares de mayor vulnerabilidad social”. (CERLAC, 2013: 81)

“Mientras que la distribución gubernamental de manuales y textos impresos amplía su alcance socio-demográfico, ya sea mediante estrategias combinadas o a través de la producción propia, ejerciendo de facto un papel estabilizador en la economía del sector debido a su peso relativo, el libro escolar no está liderando el proceso de transición, sino, por el contrario, parece anclado a la espera de que los agentes gubernamentales o los actores sociales foráneos al sector decidan acerca de su valor y, por lo tanto, de su porvenir. Mientras se instalan servidores escolares capaces de almacenar y estructurar los sistemas educativos locales en nodos de una infinita red, se producen materiales *ad hoc* y se entremezclan contenidos de diferente naturaleza y calidad sin curaduría, en numerosas ocasiones son excluidos o se autoexcluyen quienes mejor preparados pueden estar para la gestión institucional y técnica de los mismos: los docentes-bibliotecarios.” (CERLAC, 2013: 81)

Una estrategia que también se plantea, es construir puentes entre la capacidad actual de los docentes y los objetivos a futuro del sistema educativo, a través de apoyos a la enseñanza y al desarrollo curricular. Se propone en este sentido, el diseño y difusión de “guías prácticas optativas y reflexivas en todo tipo de formatos”, que simplifiquen y colaboren con el trabajo docente de preparación de clases, con la advertencia de que se configuren como materiales que los desafíen profesionalmente evitando “infantilizar el oficio pedagógico”. “Muchos puentes vendrán del aprovechamiento de las nuevas tecnologías ya instaladas en las escuelas, cuya llegada a los alumnos parece más directa. El uso de videojuegos educativos de calidad, nuevos portales como Educopedia en Río de Janeiro o canales de televisión renovados como Encuentro en Argentina, son solo algunas de las vías que podrán funcionar como puentes entre los saberes a aprender y las numerosas formas de institucionalizarlos y llevarlos masivamente al proceso de aprendizaje de los alumnos (Rivas, 2014: 310).

Posibilidad de institucionalizar las PPL como políticas de Estado

En el contexto de los debates sobre las PPL, así como todas las posiciones confluyen en la necesidad e importancia de dotar de libros a escuelas y estudiantes, también lo hacen en relación con la necesidad de trabajar para la institucionalización de estas políticas, trocando, eventualmente, su status como programas a término y sujetos a los cambios en las gestiones políticas, por verdaderas “políticas de Estado”. La posibilidad de estabilizar estas políticas resulta un eje de debate que concita la opinión favorable de todos los actores, sea en su rol de expertos, funcionarios o docentes, en vista de la repercusión negativa que tiene la intermitencia de las mismas en su implementación, concretamente, en la gestión por parte de las escuelas, de estos materiales para la enseñanza.

En este sentido, los debates hacen pie en las distintas experiencias recorridas por los países de la Región. Chile, Brasil y México, por ejemplo, llevan entre siete y cuatro décadas de sostenimiento de políticas de distribución de textos. La estabilidad les reporta no sólo un acceso equitativo a los libros por parte de los niños y jóvenes estudiantes, desde hace años, sino que también repercute de manera determinante en mercado editorial local: en la previsión de su crecimiento y la atracción de inversores. Además, la estabilización de esta política y la difusión que se pueda dar a la información sobre el tipo de entregas planificadas, incluidos los plazos y modalidades, permitiría un uso más racional de los materiales en las escuelas, en la medida en que los responsables puedan prever su reposición en caso de deterioro o pérdida.

En el Estudio realizado por la DiNIEE/ME (2011), que aportó a la formulación del presente documento, se puso en evidencia la vinculación existente entre la falta de certezas respecto de la continuidad de la PPL y su implementación en terreno. Ya en 2005, un informe del CIPPEC¹¹ planteaba que la llegada de una gran variedad de libros a las escuelas resultó un aspecto de mayor impacto positivo para la vida institucional. Al tiempo que destacaba la ayuda significativa para la economía familiar y el compromiso con el aprendizaje de los hijos, que generó en los padres, entre los problemas y efectos negativos evaluados, señalaba “el temor a la discontinuidad de la provisión y el prejuicio sobre el supuesto mal uso que los alumnos pobres harían de los libros (maltrato, pérdida), que redundó en un extremo cuidado de los libros y que a su vez influyó, en alguna medida, en que no fueran entregados en propiedad, se dejaran de prestar o directamente no se usaran”.

Parra, C. (2009) retoma el planteo de Peña, L. e Isaza B (2005)¹² respecto de la continuidad de los planes y cómo evitar que éstos queden sujetos a los vaivenes de “la politización, la identificación con un gobierno, un político o un partido”. Señala que “este peligro sólo podrá conjurarse si se logra establecer planes de lectura, libros y bibliotecas que se transformen en una política de Estado y que no estén sujetos a las vicisitudes de los cambios de gobierno (...)”. Las propuestas, en este sentido, giran alrededor de planes que estén acompañados de la creación de una institución que tenga ese fin específico, el establecimiento de estrategias para la descentralización del programa y la incorporación de los gobiernos municipales, u otros.

11 La evaluación externa, mencionada en el informe del CIPPEC, fue encargada por la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias en 1998 a Fundared (Fundación para el Desarrollo y la Promoción de las Redes Sociales).

12 En el informe mencionado, Parra, C. cita a Peña, L. B. e Isaza, B. H. (2005) “Una región de lectores, Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica”, Plan Iberoamericano de Lectura –LÍMITA– Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe- CERLAC –.

5. La regulación estatal de la enseñanza a través de las PPL

La provisión de libros de texto¹³ y el debate sobre la necesidad y la posibilidad de regular la enseñanza

En los inicios de los años noventa se visualizó a los libros de texto como referentes curriculares por excelencia, ampliando su función de transmisores del currículum a determinantes del mismo. Esta situación planteaba una perspectiva particular respecto de la interacción de los libros con las prácticas docentes y con la dinámica de las aulas. Actualmente, este sentido otorgado al libro, como herramienta de regulación estatal del cumplimiento del currículum en las escuelas, es motivo de debate y da lugar a discrepancias entre especialistas y entre agencias, siendo que hay quienes lo presentan, inclusive, como un “falso debate” (Mezzadra y Veleda, 2014: 99). La disyuntiva, que sería motivo de discusión para algunos expertos es si los libros de texto u otros materiales de enseñanza son una herramienta que contribuye al desarrollo del proceso de enseñanza o, en su instalación en las aulas, intentan además prescribirla en detrimento de la autonomía y la creatividad a los docentes, así como de la posibilidad de desarrollar proyectos de aula contextualizados en las localidades de pertenencia y en las necesidades y posibilidades de los grupos de alumnos.

Los riesgos mencionados son, desde algunas perspectivas, desestimados con ciertos argumentos. Uno de ellos es que en nuestro país, particularmente, la libertad del docente para trabajar en su aula ha sido desde siempre, muy amplia. Situación que, en relación con bajas capacidades pedagógicas para afrontar los problemas que plantea la enseñanza, puede dejar al profesor/maestro no sólo aislado sino también, ciertamente abandonado. Desde esta consideración se impugnaría el diagnóstico de un efecto prescriptivo y limitante que pudiera ejercer el libro sobre la autonomía docente. “(...) Pero autonomía y prescripción no son opciones antagónicas y excluyentes. Entre las alternativas polarizadas del docente como mero implementador de prácticas prescriptas y el docente crítico que protagoniza su propia transformación, es necesario plantear matices. De hecho, la buena combinación de prácticas estandarizadas y juicio individual es lo que define una profesión” (Levin, 2012, citado por Mezzadra y Veleda, 2014: 99).

Aunque los libros resulten desde hace mucho tiempo los dispositivos más probados para el sostenimiento de la enseñanza en las instituciones escolares, cabe considerar que su uso por parte de los docentes, las condiciones en que se desarrolla la enseñanza y otras específicas que determinan al mercado editorial, establecen límites, presiones y condicionamientos de diversa índole, que devienen en distintas modalidades y efectos de implementación en las aulas. Considerar estas determinaciones

13 Si bien en este material abordamos el estado actual de los debates y discusiones en relación con la provisión de libros de distinto tipo a las escuelas (de texto, atlas, diccionarios, etc.) y de diversos materiales didácticos, este apartado se centra, más específicamente, en los llamados “libros de texto”, que están dispuestos como materiales de estudio para los estudiantes y ofician de guía para el docente, cuando no se acompañan de un “libro para el docente” con ese objetivo específicamente.

cruzadas, restaría potencia a cualquier intento estatal que pretendiera ser exitoso, de preformatear la dinámica de las aulas por vía de los libros de texto.

Avanzando en otras argumentaciones, puede mencionarse también la incidencia que tienen en la enseñanza los supuestos pedagógicos subyacentes a las prácticas docentes y las tradiciones locales de interacción en las aulas que, en conjunto, pueden configurar situaciones que avanzan en sentidos divergentes a las orientaciones que portan los documentos curriculares. Paralelamente, la producción de textos responde tanto a decisiones que enfatizan, recortan y adaptan los editores privados, en base a las orientaciones curriculares, así como al feedback que reciben de sus consumidores: docentes, estudiantes, familias y otros y, consecuentemente, a las necesidades que plantea el marketing y sus promesas de innovación, capacidad para resolver los problemas que plantea la enseñanza, motivar a los estudiantes u otras. Estos múltiples condicionamientos sugieren que mientras el libro dependa del mercado editorial, por un lado, no es un “portavoz fiel de las prescripciones curriculares” y, por otro, aunque lo fuera (en el caso de una mayor incidencia estatal en estas producciones o que el Estado se hiciera cargo de su producción) si bien tiene la capacidad de colaborar y acompañar el sostenimiento de algunas dinámicas de aula, estaría lejos de poder determinarlas.

Además, si bien los libros de texto cumplen, en ocasiones, “la función de neutralizar las diferencias biográficas (sociales, enciclopédicas, pedagógicas, lingüísticas etc.) de los docentes y de disminuir el efecto provocado por su deficiente formación” (López García, 2009: 15), también es cierto, según corroboran los estudios comparados, que “en los países con los resultados educativos más bajos y desiguales y con débiles capacidades docentes logran mejorar los aprendizajes gracias a una mayor prescripción para orientar la enseñanza (...) el fuerte control central de los procesos de enseñanza y aprendizaje no solo proporciona andamiajes sólidos a docentes poco capacitados, sino que además permite garantizar el acceso de todos los alumnos a los saberes fundamentales y, por lo tanto, elevar a todas las escuelas a un umbral mínimo de calidad (Mourshed, Chijioke y Barber, 2012). Por otro lado, es importante contemplar que si en estos contextos la demanda de guía por parte de los docentes no es cubierta por el Estado, el mercado aparece como una alternativa poderosa, que no llega a todos y no siempre garantiza la calidad deseable” (Grinberg, 1995; Martínez Bonafé, 2002, citado por Mezzadra y Veleza, 2014: 99).

Y agregan las autoras más adelante: “Los materiales de orientación de la enseñanza pueden, además, ser concebidos como una estrategia transitoria de fortalecimiento progresivo de la docencia, a ser abandonada una vez que la formación inicial y continua logre garantizar capacidades pedagógicas autónomas de calidad. En los países con alto nivel de formación, los materiales prescriptivos no son necesarios y las buenas prácticas no se definen desde el poder central, sino a partir del trabajo colaborativo entre docentes y escuelas (Hargreaves y Shirley, 2009; Levin, 2012). En definitiva, la oposición entre prescripción y autonomía es un falso debate. Si la docencia es una profesión, la estandarización debe ser parte de la formación inicial y continua para ofrecer al docente soportes fundamentales para su compleja tarea cotidiana. Como lo plantea Antelo (1999), quien no tiene recetas, quien solo tiene preguntas, no puede resolver problemas. En contrapartida, la innovación debe servir para construir

conocimiento nuevo que, en caso de difundirse y masificarse, se transforme en saber profesional estandarizado” (Mezzadra y Veleda, 2014: 99).

Los textos, así como otros materiales disponibles para la enseñanza, no son más que herramientas o instrumentos en manos de sujetos activos y deliberantes en la educación: no sólo los docentes, sino los estudiantes y sus familias. Cada docente, en el marco de la institución en que trabaja (que también genera orientaciones) desarrolla un proyecto y promueve interacciones con sus alumnos que incorporan pero superan a los materiales que disponga para el armado de sus clases. “Como hemos dicho, los libros de texto resultan condensaciones históricas con variable capacidad de resultar sostén para unas u otras prácticas” (Parra, 2009).

Ciertamente, los estudios sobre PPL establecen correlaciones entre elección por parte del docente y uso efectivo del material para la enseñanza. En este sentido, cabe considerar la sugerencia de quienes están más dispuestos a sostener el debate “prescripción vs autonomía”¹⁴, en el sentido de avanzar en la incorporación de la perspectiva de los docentes en los procesos de elección. Los equipos técnicos ministeriales debieran, en esta dirección, prever instancias de formación no sólo de los docentes sino también de los responsables de las editoriales productoras de textos, así como alentar el análisis de la información estadística disponible en el sistema educativo sobre resultados de aprendizaje y otros datos que, analizados, permitan fundamentar los mencionados procesos. También, plantean los especialistas, debiera colocarse como objeto de trabajo, las discrepancias que suelen producirse entre la valoración e incluso las elecciones de los materiales a manos de los técnicos ministeriales y de los docentes, como ha ocurrido tanto en Brasil (de Figueiredo Cassiano, 2007), en Chile o en el caso de las “Vitrinas Pedagógicas” colombianas.

Finalmente, a la hora de diseñar, gestionar y evaluar una PPL, resulta imprescindible considerar articuladamente, diversas perspectivas que, para este fin, se correlacionan aunque constituyan la base de diversas líneas de política educativa. Como se ha desarrollado en este documento, cabe evaluar aquellas condiciones que hoy atraviesan el trabajo de enseñar en instituciones educativas, con sus particularidades locales. Es allí donde se reciben y elijen los materiales para la enseñanza, se usan (o no) en determinadas situaciones y dan por resultado experiencias de aprendizaje o fracasan.

Por otro lado, urge profundizar y ampliar la idea de “carácter público de la enseñanza” comprendiendo no sólo a las decisiones estatales respecto de la misma (capacitaciones, asistencias técnicas, dotación de recursos a las aulas, bibliotecas, laboratorios u otros.) sino también, aquellas que toman los colectivos institucionales y cada docente desde su función (a cargo de asignaturas, grupos, bibliotecas, centros de estudio, laboratorios u otros). También es necesario, en esta línea, poner en diálogo la perspectiva de los productores de materiales (sean o no privados) de modo que la lógica de mercado u otras que se pongan en juego, no acaben supeditando a la que sostiene la educación pública en relación con un tema nodal, como es el resguardo de situaciones igualitarias frente a lo que propone la enseñanza y la posibilidad de aprender.

Para cerrar, la enseñanza, lejos de constituir un asunto doméstico, a resolver por cada profesor en su espacio de trabajo, es un asunto “público” que debe reconocer y nutrirse de distintas experticias y saberes acumulados. Sólo desde las esferas estatales pueden implementarse estrategias adecuadas para dar cita a estas experiencias, a la hora de discutir las mejores opciones para cada uno y para el conjunto, en relación con la selección y evaluación no sólo de los libros de estudio, sino de ellos, en una perspectiva de “sistema de materiales didácticos” dispuestos para la enseñanza, en consideración de las ofertas tecnológicas existentes.

6. Consideraciones finales

El presente informe da cuenta de cómo, aún desde tradiciones nacionales disímiles y en el contexto de los debates que se sostienen alrededor de ciertos ejes clave para las PPL, prevalece el criterio, entre los países de la Región, respecto de la relevancia de estas políticas para promover la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, la igualdad y la innovación educativa.

La ampliación de las políticas educativas públicas de dotación de libros de texto y materiales de consulta a estudiantes, escuelas y docentes, y sus articulaciones con programas de impulso a la lectura, de incorporación de las nuevas tecnologías a la enseñanza y de producción y difusión (en algunos casos colaborativa) de contenidos digitales en portales educativos, dan cuenta de una dinámica de redefinición actual de estas iniciativas.

Asimismo, comienza a instalarse el criterio de “universalidad”, allí donde las PPL se ubicaban como iniciativas compensatorias regidas por criterios de focalización.

Si las discusiones en torno a los procesos y actores involucrados en la producción y selección de los libros, más allá de la controversias, reafirman la centralidad del Estado en el resguardo de la calidad de los materiales provistos, la variedad de dispositivos aplicados y el conocimiento construido en la materia, plantean la relevancia de desarrollar indagaciones al menos en torno a tres ejes de los debates:

- Las implicancias que tienen, en su posterior utilización en las aulas, distintos esquemas de participación de los docentes en la selección de los libros, desde las diversas perspectivas que abren los interrogantes sobre la autonomía profesional de los educadores, a la vez que por cierta estandarización de sus prácticas.
- El alcance efectivo de la compra estatal a gran escala como reguladora, o no, del mercado editorial, en un sentido de mejora de la calidad de los textos que produce y de coherencia con las prescripciones curriculares.
- Las consecuencias derivadas de la dificultad de concebir las políticas de materiales en su conjunto o articuladamente, desde las mismas agencias centrales de decisión.

Finalmente, cabe insistir en el consenso que se ha generado, en relación con la importancia de orientar las PPL en una perspectiva de integralidad de las políticas y los recursos para la enseñanza y el aprendizaje.

7. Bibliografía

- CERLAC-UNESCO (2013) *Nueva agenda por el libro y la lectura: recomendaciones para políticas públicas en Iberoamérica*, Bogotá, Colombia
- CORRAGIO, José L. y TORRES, Rosa. M (1997) *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila Editores/CEM, Buenos Aires.
- DE FIGUEIREDO CASSIANO, Célia Cristina (2007) *O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)*, Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade Brasil, PUCSP- Disponible en: <http://www.abrale.com.br/wp-content/uploads/tese-celia-cassiano1.pdf>
- IAIES, Gustavo Fabián y CAPPELLETTI, Graciela (2011), *Evaluar materiales para la mejora de la calidad educativa, documento base del seminario: "Evaluación de la calidad y la pertinencia de los materiales educativos: estado del debate"*, 14 y 15 de julio de 2011, Colombia, Bogotá: Escuela Iberoamericana de gobierno educativo (EIGE)
- IAIES, Gustavo Fabián y CAPPELLETTI, Graciela (2010) *Seminario: Nuevas políticas de provisión de materiales para la mejora educativa- 4 y 5 de noviembre de 2010 México, DF. INFORME DEL ENCUENTRO*, Colombia, Bogotá: Escuela Iberoamericana de Gobierno Educativo CEPP-UTDT-Fundación SM-
- LLINÁS, Paola, (2005), *Políticas de dotación de libros de texto en Argentina*, Buenos Aires: CIPPEC.
- LÓPEZ GARCÍA, María (2009) "*Organismos estatales de selección y control de manuales escolares*", en: *Revista Brasileira de História da Educação*, n°19, p. 11-46, jan./abr.
- ME- DiNIECE- Área de Investigación y Evaluación de Programas (2012) *Las políticas de provisión de libros a las escuelas secundarias. Estudio de la gestión escolar de los libros provistos por el Programa Nacional de Becas Estudiantiles-ME, en las provincias de Córdoba, Chubut, Mendoza, Misiones y Tucumán*. Serie Informes de Investigación / N° 6 / Enero de 2012 ISSN: 2313-9471 Equipo responsable: Florencia FINNEGAN (Coordinación general), Adriana SERULNIKOV (Investigadora estudios cualitativo y cuantitativo), Ana PAGANO (Coordinación estudio cualitativo), Leandro ARAMBURU (Logística y procesamiento estadístico)
- MEZZADRA, Florencia y VELEDA, Cecilia (2014) *Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*, en "*Apostar a la docencia* (1° edición)- Buenos Aires: Fundación CIPPEC
- MUNAKATA, Kazumi (2012) "O livro didático: alguns temas de pesquisa", en: *Rev. bras. hist. educ.*, Campinas-SP, v. 12, n. 3 (30), p. 179-197

PARRA, Cecilia (2009) *Políticas de dotación de libros a las escuelas: Estado de los debates y principales recomendaciones*, Buenos Aires (mimeo).

SEGAL, Analía, (s/r); *Experiencias nacionales de políticas de provisión de Materiales Curriculares. Un estado de la cuestión*, Buenos Aires: CEPP, Disponible en www.fundacioncepp.org.ar

SPREGELBURD, Roberta Paula (2012) “¿Qué se puede leer en la escuela? El control estatal del texto escolar (1880-1916)”, en *Historia de la lectura en la Argentina: del catecismo colonial a las netbooks estatales* / Teresa Laura Artieda... [et.al.] ; dirigido por Héctor Rubén Cucuzza y Roberta Paula Spregelburd.- 1a ed.- Buenos Aires: Editoras del Calderón

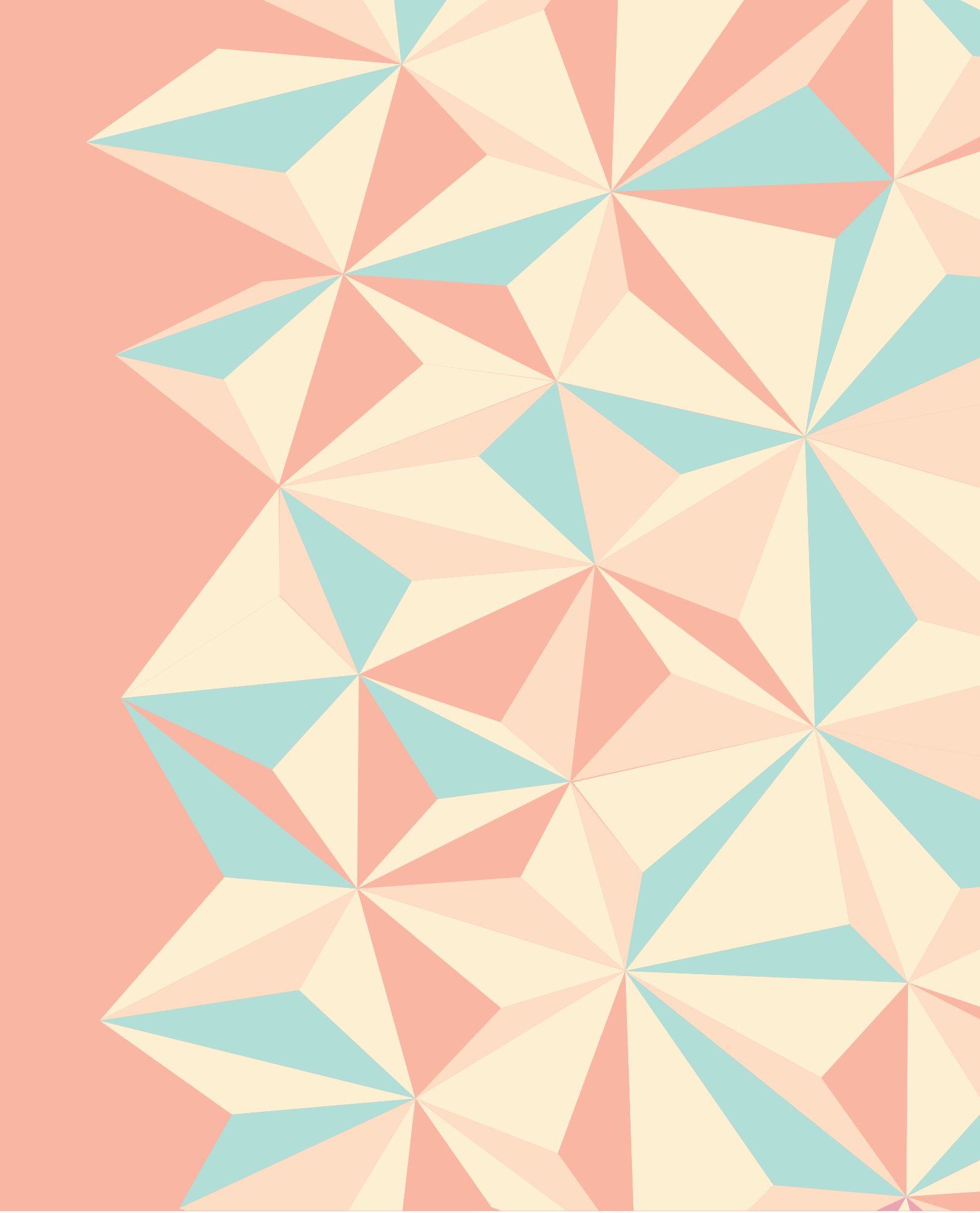
Gobiernos de la educación de Chile, Colombia, México, Brasil y Argentina. Información online de los respectivos portales:

<http://www.textos Escolares.cl/#>

<http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/pta/87535->

<http://www.conaliteg.gob.mx/>

<http://portal.mec.gov.br/seb/>



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE
Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 
Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa