

REFORMAS EDUCATIVAS Y LIBROS DE TEXTO GRATUITOS

LORENZA VILLA LEVER

Instituto de Investigaciones Sociales

Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Con motivo de la celebración de los 50 años de los libros de texto gratuitos (LTG), es importante entender cómo y hacia dónde estos manuales escolares han evolucionado en el transcurso de medio siglo.

A partir de su creación, los LTG han sido modificados cuatro veces, si contamos los cambios que actualmente están en marcha. Excepto ahora, los cambios a los libros han sido parte de una reforma educativa más amplia, y en todos los casos son la expresión concreta de lo que desde el interior del sistema educativo se ha considerado indispensable que aprendan los niños de primaria, teniendo en cuenta cómo y cuándo.

Las reformas educativas son una expresión privilegiada de los proyectos políticos y uno de sus instrumentos más importantes, pues están estrechamente vinculadas a un contexto concreto y tienen como objetivo subsanar los desequilibrios entre las demandas y las necesidades de una sociedad específica, a partir de las posibles respuestas a su sistema escolar; pero también son la expresión del conflicto de intereses entre los diversos grupos o actores, y el resultado de contradicciones estructurales en la sociedad. En ese sentido, una reforma es un ejercicio técnico, pero también es un proceso político, perspectiva en la que este trabajo estará centrado.

Para ello hablaré primero de la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg), de sus fundamentos y de los principales actores que participan en su desarrollo y consolidación. Enseguida

abordaré cada una de las reformas educativas que dieron lugar a la modificación de los LTG y analizaré las reacciones que provocan debido a lo que está en juego, así como las posturas de quienes participan en él, para terminar con algunas reflexiones finales.

LA CREACIÓN DE LA CONALITEG

La Conaliteg, se crea el 12 de febrero de 1959, en un contexto de carencia e inequidad social y educativa que caracterizaba los últimos años de la década de los cincuenta del siglo xx. Con objeto de impulsar la gratuidad de la educación, la Conaliteg tenía como objetivo principal responder desde una política educativa a una necesidad social. Para el Estado era clara la exigencia de asumir su función compensatoria que le permitiera redistribuir las oportunidades educativas y hacer realidad la gratuidad de la educación pública, pero para ello no era suficiente abrir escuelas e invertir en la formación de los maestros. También se requería que el Estado asumiera un esfuerzo de inversión orientado a compensar las diferencias socioeconómicas y que produjese asimismo un mejor reparto del saber, lo que se concreta en la primera política educativa transexenal de México: el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Educación Primaria, o Plan de Once Años, impulsado por Jaime Torres Bodet. En México, éste fue y sigue siendo el fundamento para que el Estado conciba, edite y distribuya gratuitamente los libros escolares (*cf.* Villa Lever 2008):

La creación de la Conaliteg y con ella de los Libros de Texto Gratuitos obedece a un esfuerzo doble del Estado: por un lado, aumentar la matrícula de la educación primaria, prioridad del gobierno de López Mateos, e impulsar la oferta educativa de ese nivel; por otro, conseguir el consenso social que necesitaba para mantener su hegemonía en la educación, el cual obtendría por dos alternativas políticas orientadas a resolver los problemas señalados: 1) el carácter gratuito de los textos y su difusión masiva, con objeto de coadyuvar a la igualdad de oportunidades educativas, proveyendo a todos con los mismos insumos, y 2) el carácter obligatorio de los libros, que los habilitaría como vehículo transmisor de una determinada concepción de sociedad

y una ideología acorde a las concepciones e intereses del Estado, pero que también, al proponerse como “los libros oficiales” fungiría desde el punto de vista pedagógico como el modelo del conocimiento que todo mexicano debía alcanzar (Villa Lever 2009, p. 18).

La importancia de la Conaliteg reside en su misión, pero también en el hecho de que es el punto de confluencia de la disputa por el control de la educación, que nace con la independencia del país y que se opone a la Iglesia y al Estado. La Iglesia, porque tradicionalmente tomó a su cuenta la salud y la educación, sectores muy importantes porque la vinculaban con la sociedad civil, dándole presencia. El Estado, porque empezó a tener cada vez mayor injerencia en el control de estos sectores, particularmente en la educación, a la que concebía como laica, inspirado en los valores del liberalismo.

En la disputa resultante por la creación de la Conaliteg, el punto central del conflicto estribó en determinar de quién es el “derecho legítimo” para definir los contenidos pedagógicos y las orientaciones ideológicas inherentes a los LTG en los que estudiarán todos los niños de primaria. Dos valores se oponían ya que se identifican con actores contrarios:

1. La libertad de enseñanza, traducida como “el derecho de los padres a decidir en materia de educación para sus hijos” defendida por los opositores a los LTG, representados por algunas autoridades eclesiásticas y miembros del clero, por el Partido Acción Nacional (PAN), la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), algunos empresarios y organizaciones civiles de inspiración cristiana.

2. La igualdad de insumos para la educación, al proporcionar LTG a todos los niños del país, promovida por el Estado en cumplimiento de su función educativa.

LAS REFORMAS CURRICULARES Y LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS

Las reformas educativas, vistas como expresión de un proyecto político en un contexto determinado, conllevan necesariamente un cambio estructural expresado en el marco legislativo. Es decir, son tentativas orientadas

a cambiar la configuración de la educación pública que alteran en grados diversos al sistema educativo, ya sea en su gobierno, estructura, financiamiento, currículo, condiciones de prestación del servicio o evaluación.

Pedró y Puig señalan tres características que permiten reconocer una reforma:

1. Sus propuestas son previamente inexistentes o inaccesibles;
2. suponen una obligación;
3. deben estar en vigor durante un plazo suficiente que les permita obtener resultados (1998, p. 47).

Hay varias maneras de clasificar las reformas educativas de acuerdo con su perspectiva de interpretación¹. Pero en la medida en la que es difícil encontrar reformas cuyos elementos puedan ser interpretados por una sola perspectiva teórica, en esta exposición se trabajará a partir de dos supuestos complementarios: primero, toda reforma educativa se propone subsa-

¹ 1. La *meliorística*, que supone que cualquier reforma que se introduzca siempre será positiva y tendrá resultados benéficos sobre la calidad de la educación, pues es parte de un movimiento natural hacia el desarrollo social. Esta perspectiva “combina un marco explicativo nacional con una causación basada en el equilibrio” y las reformas educativas “vendrían determinadas por la necesidad de mantener el equilibrio de un sistema homeostático, del que el subsistema escolar forma parte”. Se trata de una perspectiva ingenua que presupone el consenso entre todos los grupos sociales.

2. La *dialéctica*, que “parte de un marco de explicación nacional con una causación centrada en el conflicto”. Admite que las reformas al sistema educativo son el resultado de conflictos de intereses entre grupos diversos, o de contradicciones estructurales latentes. Esta perspectiva parte de que en las reformas educativas los factores sociopolíticos son mucho más importantes que los factores internos al propio sistema escolar, por lo cual, las reformas educativas “acompañan a los procesos de cambio social y [...] es precisamente y sólo en su marco que pueden llegar a ser comprendidas”.

3. La *convergente*, que está “basada en un marco internacional y en una causación centrada en el equilibrio”, considera que las reformas educativas sólo pueden ser entendidas en el contexto mundial.

4. La de la *dependencia*, según la cual “los verdaderos intereses en juego serían, por un lado, los del capitalismo internacional —las multinacionales— y, por el otro, los legítimos intereses de los países en vías de desarrollo”. En esta perspectiva es muy importante el papel de los organismos internacionales para la transmisión de las estructuras y métodos de enseñanza de los grupos internacionales dominantes (Pedró y Puig 1998, pp. 52-54).

nar los desequilibrios entre las demandas y las necesidades de una sociedad concreta a partir de las posibles respuestas de su sistema escolar; segundo, en esa búsqueda también se expresa el conflicto de intereses o el resultado de contradicciones estructurales de una sociedad dada².

Por último, Torsten Husén (*apud* Pedró y Puig 1998, pp. 62-63) considera necesarios seis elementos para llevar a buen término las reformas educativas: *a)* Una reforma educativa sólo tiene sentido si se acompaña de una reforma social. *b)* Es necesario que la reforma sea percibida como una necesidad desde los mismos centros escolares. *c)* Las reformas necesitan mucho tiempo para lograr el éxito. *d)* Una reforma de amplio alcance requiere también un amplio consenso entre todos los actores implicados. *e)* Se deben prever un conjunto de estrategias dirigidas a vencer las resistencias al cambio. *f)* Es necesario un mecanismo de control y evaluación, tanto de cada una de las etapas de la Reforma, como de sus resultados.

Dado que no es posible en este trabajo hablar con amplitud de los fundamentos y las propuestas de cada una de las reformas estudiadas, se abordarán únicamente los aspectos relacionados con los LTG, pues al ser la expresión concreta de los planes y programas de estudio, en ellos se plasma el concepto de educación y las orientaciones pedagógicas del momento histórico en el que se conciben.

² Guthrie y Koppich (*apud* Pedró y Puig 1998, pp. 59-62) consideran que "para que se produzca una reforma educativa es necesario que se den simultáneamente tres condiciones: *i.* Alineamiento; *ii.* iniciativa; y *iii.* movilización". 1. "El alineamiento es una situación política que se produce cuando coinciden cuatro fenómenos políticos en una sociedad concreta": *a)* La sociedad en cuestión tiene, en un momento dado, preferencias políticas claras y mayoritarias, que en el campo educativo tienen que ver generalmente con cuatro valores: la libertad, la igualdad, la excelencia y la eficiencia, y que la sociedad tiende a dar mayor importancia a uno de ellos. *b)* Dicha sociedad percibe como un problema de política educativa a una determinada condición de la sociedad. *c)* Hay un conjunto de alternativas políticas para resolver los problemas. *d)* Se da una coyuntura política favorable al cambio. Estas cuatro condiciones constituyen "una ventana de oportunidad". 2. La iniciativa es aquella circunstancia, hecho o acción, que desencadena el proceso de reforma educativa, y tiene dos fuentes principales: una de tipo demográfico y otra de tipo económico. En ellas se incluyen las necesidades derivadas del desarrollo tecnológico. 3. La movilización son las acciones que emprende un actor político, o un conjunto de ellos, para promover la reforma educativa cuando la "ventana de oportunidad" está abierta.

La reforma curricular de los años sesenta

Los primeros LTG fueron concebidos y producidos durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), a finales de la bonanza de la política del desarrollo estabilizador, que sin embargo no fue capaz de mejorar las desigualdades del país, y en el marco del Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, el cual tenía entre sus objetivos principales hacer efectiva la gratuidad de la educación y separar la edición de los libros escolares de cualquier fin lucrativo. Cuando López Mateos tomó la decisión de crear los LTG hay tres elementos que son importantes, porque abren una coyuntura política favorable al cambio:

La lucha histórica entre el Estado y la Iglesia por el control de la educación; la insuficiencia de libros escolares, su carestía y la mala calidad de los utilizados hasta entonces; y la posición beligerante e intransigente de muchos de sus autores y sobre todo de las editoriales comerciales que hasta entonces se habían encargado de la edición y venta de los libros en los que estudiaban los niños en la escuela (Villa Lever 2009, p. 43).

Los primeros LTG fueron redactados por maestros en servicio³. Se hicieron con base en los lineamientos establecidos para los planes y programas de educación primaria aprobados en septiembre de 1957 por el Consejo Técnico Consultivo de la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal, pues la reforma del currículo de la educación básica prescrita en el Plan de Once Años no logró plasmarse en tiempo y forma. Por decisión de la Conaliteg los libros fueron elegidos por concursos abiertos, previas convocatorias que se publicaron en los principales periódicos en 1959, en las que se especificaban los guiones técnico-pedagógicos con las características para cada materia y grado escolar.

Los planes y programas de 1957 tienen tres ejes: el mexicano, la familia mexicana y la nación mexicana, por lo cual, se conciben como nacionales, —pues tienen como objetivo contribuir a la unificación del sistema edu-

³ Si se desea ver la lista completa de los autores de los libros de las tres primeras reformas, por grado y asignatura, se puede consultar a Villa Lever 2009, anexo 7, pp. 227-237.

cativo mexicano y a la homogeneidad del espíritu nacional— y son para los niños mexicanos, por lo cual es necesario adaptarlos a ellos. Además:

Lo programas [...] fueron estructurados en forma lineal para cada grado y ciclo escolar. Se sentaron las bases para que hubiera tres ciclos en la enseñanza primaria y cada ciclo comprendería dos grado . Se dejó en libertad a los maestros para que eligieran el método apropiado a su región y a sus educandos, pero se expresó la preocupación de la EP por la improvisación de métodos [...] (Salcedo Aquino 1982, p. 34).

El secretario de Educación Pública, don Jaime Torres Bodet, fue enfático en proponer que los planes de 1960 se inspiraran en un nuevo mexicano centrado en apoyar el desarrollo social y económico del país⁴. Sin embargo, a partir de su aprobación, en las convocatorias se optó por combinar los programas de 1957 y los de 1960, para subsanar en la medida de lo posible el desfase entre los objetivos de ambos programas, lo cual dio como resultado unos guiones técnico-pedagógicos “eclecticos” que dificultaron la labor de los autores, ya que dichos planes, aunque coincidían en puntos de aprendizaje concretos, diferían en su concepción (*cf.* Chávez y Hernández 1982, p. 92). Pero ésta fue sobre todo una decisión política, pues para consolidar el LTG era necesario impedir que se repitiera la controversia que había tenido lugar con motivo de la creación de la Conaliteg. Lo anterior no se logra del todo, pues esta controversia dura de 1960 a 1964⁵. Defienden los LTG el presidente López Mateos y el secretario de Educación Pública, Jaime

⁴ Los planes y programas de 1960, que se concibieron en función de las necesidades vitales del niño y de la sociedad, procuraban el desenvolvimiento integral de la personalidad, un fuerte sentido social y la promoción de los valores morales. Torres Bodet insistió en que los nuevos programas debían estar orientados a educar a un nuevo mexicano, “en quien la enseñanza estimule armónicamente la diversidad de sus facultades: [...] dispuesto a la prueba moral de la democracia [...] interesado ante todo en el progreso del país [...] resuelto a afianzar la independencia política y económica de la patria [...]” (Salcedo Aquino 1982, p. 37).

El Consejo Nacional Técnico de la Educación entregó en enero de 1960 el proyecto de los nuevos programas de la educación primaria. Estos no estuvieron organizados por materias y temas de enseñanza como los de 1957, sino por necesidades y propósitos que ayudaran al desarrollo integral de la personalidad del educando.

⁵ Para ver más a detalle la controversia que propicia la creación de la Conaliteg, se

Torres Bodet, así como organizaciones cercanas al gobierno que posicionan al Estado mexicano como un “Estado educador”, por ser el creador de los libros escolares para primaria, los cuales distribuye en todas las escuelas del país, con el fundamento de favorecer la igualdad y abrir la posibilidad, a todos los niños del país que cursan la primaria, de adquirir un conjunto de conocimientos similares, independientemente de su origen y condición. Se oponen a ellos los grupos más conservadores de la sociedad —que participaron activamente en la controversia desatada por la creación de la Conaliteg— porque se sienten desposeídos de su derecho a “educar a sus hijos” y acusan al Estado de “quitárselo”; consideran que van contra sus propios intereses económicos e ideológicos, y que con su producción se les despoja de la posibilidad de influir en la sociedad, a partir de la educación.

No obstante, a pesar de las reacciones en contra de los ITG, el poder legitimador de la educación y la gratuidad de los libros se imponen y permiten al Estado tener un papel preminente en los rumbos que desde ese momento tomará la educación.

La reforma educativa de los años setenta

Los libros de la segunda reforma coinciden con el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), quien necesitaba recuperar la legitimidad que había perdido y responder a las demandas de los movimientos sociales, particularmente el movimiento del 68 y la guerrilla urbana.

Al momento de esta reforma educativa la definición y orientación de la educación nacional ya es una atribución consolidada del Estado que nadie cuestiona. Era claro para todos que esa función le correspondía y lo que se discutía entonces era la orientación de los contenidos de la educación.

Para este gobierno, que se había propuesto renovar los ejes ideológicos para que sirvieran como elemento de unificación del país, la reforma educativa de 1972 es un vehículo privilegiado para presentar el cambio. La llamada apertura democrática del sexenio de Echeverría es traducida en el

puede consultar a Villa Lever 1987, 1988, 1993, 1994a y 1994b; 2008 y 2009; Ávila y Muñoz 1999 y Loeza 1988.

sistema educativo a políticas que no contradecían lo esencial de los regímenes anteriores. En el nuevo plan quedaban atrás los tres ejes anteriores —el mexicano, la familia mexicana y la nación mexicana—, para dar paso a otros que formarían a las nuevas generaciones para asumir su propio aprendizaje, que les permitiera adquirir una conciencia histórica y desarrollara en ella una actitud crítica y científica ante el mundo. Los nuevos planes y programas se proponen ubicar al niño en el contexto mundial, a diferencia de los anteriores que se centraban en México, dando lugar a un niño abstracto, ciudadano del mundo (Villa Lever 1988, p. 164).

Para tomar la decisión de reformar el currículo de primaria se partió de una consulta, efectuada en 1971 entre los maestros del país, cuyas conclusiones más importantes fueron:

Elaborar un nuevo plan de estudio y unos programas de aprendizaje más adecuados tanto a la realidad social y económica del país como a los propios intereses de los niños; aplicar una metodología pedagógica ajena al verbalismo y a la enseñanza libre, para inducir al educando a dejar de ser memorizador de conceptos y, en cambio convertirse en una persona que razonara y comprendiera la esencia de los mismos; diseñar el contenido de nuevos libros de texto que realmente facilitaran la enseñanza y transmitieran el pensamiento científico contemporáneo, según una estructura didáctica actualizada; revisar la formación de los profesores y promover su actualización científica y pedagógica (Meneses 1991, p. 191).

Para aplicar la reforma se crea una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, la que insistió en incorporar una concepción diferente de la educación y una reforma curricular en primaria, a partir de la cual los LTG son reformados por primera vez. Cabe señalar que en este periodo también se reforma la nueva Ley Federal de Educación, aprobada en 1973.

Al igual que en la reforma de los años setenta, cuando los libros salen a la luz pública, se desata una discusión, pero ahora está dirigida contra la forma específica de materializar los LTG en manos del Estado. El punto central de la oposición se orienta hacia los contenidos y no hacia la producción de los libros. En este sentido fue más importante el motivo del primer conflicto, en la medida en que ponía en duda la legitimidad de la

producción de unos libros oficiales y el hecho de que el Estado interviniera cada vez más en la educación. Durante este periodo los libros fueron calificados como “comunistas” y las críticas estuvieron dirigidas principalmente hacia los libros de sexto año de ciencias sociales, de ciencias naturales y contra una lección del libro de matemáticas.

En este tiempo se funda el Departamento de Investigaciones Educativas dirigido por el doctor Juan Manuel Gutiérrez-Vázquez, cuyo periodo abarcó de 1972 a 1980, con el propósito de preparar los nuevos LTG para la enseñanza de las ciencias naturales en primaria. Este programa aspiraba a desarrollar una propuesta innovadora e interdisciplinaria que abordara el conocimiento científico apoyado en la investigación, para lo cual se convocó a científicos en ejercicio y especialistas en enseñanza de las ciencias naturales provenientes de diversas instituciones entre las que se encontraban: el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Secretaría de Educación Pública y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, así como varios maestros normalistas cuya experiencia fue componente indispensable para la elaboración de los libros.

Los libros de las otras asignaturas también se encargaron a equipos interdisciplinarios de diversas universidades y de centros de investigación, entre los que destacan: la UNAM, el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, El Colegio de México, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, la Escuela Normal Superior, la Escuela Normal de Maestros y otras universidades del país. Los coordinadores de los equipos para cada asignatura fueron: Carlos Ímaz (matemáticas), Gloria Bravo Ahuja (español), Josefina Vázquez (ciencias sociales) y Juan Manuel Gutiérrez Vázquez (ciencias naturales). Se elaboraron 54 títulos distintos: 30 para el educando y 24 auxiliares didácticos. Es de destacar que por primera vez el libro de texto concordó con el plan de estudios y con los programas⁶.

⁶ En 1978 se crea el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, para evaluar permanentemente los contenidos, los planes y programas de estudio, así como el diseño de los libros de texto y auxiliares didácticos usados en la educación primaria. Inició entonces un periodo de revisión de planes, programas y libros de texto vigentes, cuyos resultados fueron la elaboración de los programas y libros de texto integrados para los dos primeros grados de la educación primaria, la preservación de la enseñanza por áreas del ter-

En palabras de don Pablo Latapí, los LTG de este periodo cumplían con cuatro condiciones que deben esperarse de la orientación social de un texto de uso nacional: no son dogmáticos; afirman los derechos humanos; las autoridades consultaron su orientación y contenido con los principales grupos de opinión; y están bien hechos pedagógicamente. En su opinión los textos también reflejan el pensamiento social propio del régimen (*Excelsior*: 1º de febrero de 1975).

Entre las voces que se levantaron contra los LTG, fue la UNPF la organización que presentó el mayor número de ataques a los textos. Sus críticas no ofrecieron una línea de argumentación consistente y probablemente fueron más endebles que las que ella misma había lanzado en 1962. Uno de los blancos de su descontento fue el libro de ciencias naturales, en el que se proporciona información sobre la reproducción de la vida, lo que en su opinión significaba ir contra el “derecho natural” de la familia de impartir tal educación. Otro elemento de oposición es el libro de ciencias sociales, al que considera como “el más peligroso y tendencioso”. Aunque dice reconocer algunos aciertos en él, como la búsqueda de una mejor distribución de la riqueza y la lucha por la independencia económica de todos los pueblos como requisito indispensable para lograr la independencia política, en su conjunto lo repudia por considerar que ha sido redactado de acuerdo con la concepción del materialismo histórico.

La oposición de las autoridades eclesiásticas de México respecto de los LTG de Echeverría, insiste en algunos puntos que había venido defendiendo desde mucho tiempo atrás; sin embargo, presenta algunas variantes en comparación al conflicto de 1962. La Iglesia mexicana, del mismo modo que el Estado, ya había aprendido que los enfrentamientos exacerban los conflictos y muy pronto señala que su papel consiste en orientar a los padres de familia para que la educación que reciban sus hijos sea más provechosa, por lo que se deslinda de las declaraciones de la UNPF en contra de los libros al decir que ésta actúa bajo su propia responsabilidad. El PAN plantea en la plataforma política y social emanada de su convención la “reforma

cero al sexto, y la edición de monografías para cada uno de los estados de la federación. Los programas escolares siguieron manteniendo los objetivos anteriores, pero aumentaron a ocho áreas programáticas, pues se incrementó la de Educación para la salud (Villa Lever 2009, p. 92).

del artículo 3° constitucional y de las leyes secundarias sobre educación” (*Excélsior*, 10 de diciembre de 1975), y que “se corrijan los errores filosóficos, técnicos y científicos en los libros de texto” (*El Heraldo de México*, 19 de diciembre de 1975). No obstante, sus intervenciones en la polémica son menos significativas que en los años sesenta. Durante la reforma educativa echeverrista surgieron protestas en algunas de las ciudades con más rápida urbanización del país, como Monterrey, Guadalajara, Puebla y León, promovidas por las organizaciones empresariales, entre las que sobresale la del Centro Patronal de Nuevo León.

En defensa de los LTG se pronuncian el presidente de la República y casi todos los altos funcionarios públicos, así como una amplia gama de organizaciones, instituciones y personas ligadas al Estado. A diferencia de la polémica de los años sesenta, en la que los universitarios no participan ni emiten ninguna opinión sobre los LTG, a principios de los años setenta resulta novedoso el apoyo de los rectores de 28 universidades, los cuales declaran que los ataques a los libros de texto son fascistas (*Excélsior*, 12 de febrero de 1975).

La reforma educativa de los años noventa

La tercera reforma tuvo lugar durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en un contexto nacional marcado por la firma del Tratado de Libre Comercio y el ingreso de México a la Organización Mundial del Comercio, así como por el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional.

En el ámbito educativo, esta reforma está inscrita en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La SEP realiza un diagnóstico y una evaluación del sistema educativo en el que participan diversos sectores sociales del país y que tiene como resultado la formulación del Plan Nacional de Modernización Educativa. En este plan se estableció como una de las acciones prioritarias elaborar un nuevo plan de estudios, junto con los programas y los libros de texto. Al lado de estas acciones, se modificó el artículo 3° constitucional, por el cual el número de años de la educación básica obligatoria comprendería desde ese momento 10 grados —divididos en tres niveles escolares: preescolar, primaria y secundaria—, de los

cuales eran obligatorios el segundo y tercer ciclo; se deja de concebir la organización de la educación primaria por áreas y se regresa a las asignaturas; y se aprueba la Ley General de Educación que modifica la anterior:

Esta reforma inició con los libros de historia. Después de 20 años de vigencia de los programas de ciencias sociales, en los que el conocimiento de la historia nacional había quedado desdibujado, se proclamó al ciclo escolar 1992-1993 el “Año de la Historia de México”. En septiembre de 1992 la SEP distribuyó los nuevos libros, correspondientes al cuarto, quinto y sexto grados, los cuales fueron encargados a un grupo de especialistas, coordinados por Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín. Al darlos a conocer, e tos libros suscitaron una intensa polémica alrededor de sus contenidos y su forma de abordar la historia. Se criticó además que los libros hubieran sido hechos por un reducido grupo de per onas, lo que llevó a preguntarse a quién les corresponde hacer los Libros de Texto: ¿al Gobierno a través de la SEP, a grupos de especiali tas o a la sociedad? Después de su rechazo público, la SEP anunció que todos los Libros de Texto Gratuitos que aparecieran en lo sucesivo serían el resultado de concursos de carácter abierto (Villa Lever 2009, p. 94).

Los libros estuvieron en discusión entre agosto de 1992 y febrero de 1993. Los principales actores de la polémica sobre los libros de Historia difieren de los de época anteriores. Participa la Cámara de Diputados para hacer recomendaciones a las autoridades de la SEP, pero no lo hacen ni el presidente de la República, ni el ecretario de Educación Pública. Los partidos políticos se expresaron en los órganos legislativos y, excepto para el PRI, para los demás partidos los libros de historia trataban de proteger ideológicamente al gobierno y de justificar el proyecto de modernización salinista. El PRD fue muy severo en sus críticas hacia la SEP y el gobierno. Los empre arios, la Iglesia y la U PF tuvieron una participación marginal en la polémica, mientras que los intelectuales y el ejército participan por primera vez en ella.

Es importante mencionar que el proceso de elaboración del nuevo currículo incluyó una consulta referida al contenido deseable de los planes y programas organizada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte), que sirvió de base para diseñar los Planes y Programas de

Estudios de Educación Primaria de 1993, cuyo propósito era organizar la enseñanza y el aprendizaje de los contenidos básicos para asegurar que los niños adquieran y desarrollen: las habilidades intelectuales (lectura, escritura, expresión oral, búsqueda y selección de información, aplicación de las matemáticas a la realidad) que les permitan aprender permanentemente y con independencia; los conocimientos fundamentales para comprender los fenómenos naturales; se formen éticamente mediante el conocimiento de sus derechos y deberes y la práctica de valores; y desarrollen actitudes propicias para el aprecio y disfrute de las artes y del ejercicio físico y deportivo (SEP 1994, p. 13). Se propuso además que la distribución del uso del tiempo escolar priorizara la dedicación a las asignaturas de español y matemáticas. Además, la SEP hizo dos convocatorias en las que se invitó a maestros, pedagogos e investigadores y a aquellos vinculados con la enseñanza y la investigación educativa, a participar en la renovación de los contenidos. Las reformas que dieron lugar a los nuevos planes y programas de estudio de primaria, que entraron en vigor para el ciclo 1993-1994, fueron profundas y se ajustaron a las siguientes orientaciones (Latapí 2004, pp. 256-257):

1. Prioridad al dominio de la lectura, escritura y expresión oral.
2. Dedicación a las matemáticas de un cuarto del tiempo en los seis grados.
3. En ciencias naturales, relacionar los temas con la salud y la protección del medio ambiente.
4. Recuperación del estudio sistemático de la historia, la geografía y la educación cívica a partir del cuarto grado.
5. Reservación de un espacio importante para la educación artística y física.

En total se renovaron 39 libros: 14 mediante concursos públicos con jurados de especialistas y maestros. El resto fue elaborado por equipos contratados por la SEP. Por otra parte, se promovió la publicación de 32 títulos de historia y geografía estatales para el tercer grado de primaria. Para cada grado y asignatura se produjo un *Libro del maestro*, y la producción de los LTG se vio acompañada por más de 200 materiales de apoyo, destinados al maestro o a la escuela.

Los libros de texto gratuitos de este gobierno

En el sexenio actual, poco después de la entrada del nuevo gobierno de Felipe Calderón, la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP anunció la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que pretende articular las asignaturas que conforman los currículos de los tres niveles —preescolar, primaria y secundaria—, en uno solo que muestre una mayor integración entre los enfoques y contenidos de las asignaturas, y asegure su vinculación y el cumplimiento de las competencias que los estudiantes deberán desarrollar y poner en práctica. Los currículos de los tres niveles están orientados por cuatro campos formativos de la educación básica: lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal y para la convivencia. La definición del nuevo currículo para educación primaria está enunciada en la Reforma de Educación Preescolar emprendida en 2004, en la Reforma de Educación Secundaria de 2006 y en un intento de innovación en la gestión escolar y en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los proyectos educativos. Cabe señalar que no hubo consulta por parte de la SEP para realizar la RIEB.

La reforma inició en agosto de 2008 a partir de una “prueba piloto” con 5000 escuelas siguiendo el nuevo plan de estudios oficial y los programas de estudio de las distintas asignaturas, así como con nuevos libros de texto de educación primaria. La prueba, aunque realizada a medias porque los LTG llegaron con retraso a las escuelas elegidas para probarlos, fue la base para generalizarlos al inicio del ciclo escolar 2009-2010, en primero y en sexto grados. En primero, con libros de español, exploración de la naturaleza y la sociedad y educación física. En sexto, con libros de español, ciencia naturales, geografía, historia, y educación física. Cabe subrayar que no hay libro de matemáticas, sólo un cuaderno de trabajo con “juegos matemáticos”. La RIEB, y con ella los nuevos libros, retoman el concepto de “competencias” como eje, aunque no queda claro cómo se conciben y cómo se concretizan.

Los nuevos LTG ya vivieron su polémica. Participaron con sus críticas especialistas e investigadores educativos y autores de libros de texto. También levantaron su voz para defenderlos funcionarios de la SEP. El punto

central fue su falta de calidad. El hecho es que en los libros no existe una propuesta clara y bien planteada de cómo los niños van a aprender a leer y escribir, o cómo van a aprender matemáticas o ciencias naturales, con un enfoque de competencias. Al parecer en los distintos Consejos Consultivos de cada asignatura no hubo consenso para que las versiones existentes fueran publicadas debido a la cantidad de errores conceptuales y pedagógicos que contenían. Algunos de los problemas principales de estos libros son los siguientes: para primer año, no existe una propuesta de alfabetización inicial, lo que es muy grave porque uno de los objetivos esenciales en los dos primeros años de la primaria es que los niños aprendan a leer y escribir. Además, en general, los libros adolecen de una concepción poco clara de cómo los niños aprenden con enfoque de competencias, a la vez que tienen contradicciones e incongruencias entre enfoques, programas y competencias y no logran integrar los niveles de educación básica, motivo por el cual se hicieron primero los libros para primero y sexto años. Las reformas se construyen con todos los actores involucrados y no es suficiente un ciclo escolar para revisarla, evaluarla y construirla, ya que su éxito debe involucrar la formación de profesores. Es decir, como muy seguido sucede en el ámbito educativo, los tiempos políticos pasan por encima de cualquier otro objetivo. El resultado es que los niños de primero y de sexto estudian ahora en unos libros que no mejoraron los anteriores, meta de cualquier reforma y por lo mismo, en lugar de mejorar su proceso de enseñanza-aprendizaje, lo entorpecen. Como toda obra humana, los LTG son perfectibles y, de hecho, al paso del tiempo, con el trabajo y la experiencia adquiridos, los anteriores se fueron mejorando mucho hasta el punto de competir con los mejores. El problema es que en los LTG actuales hay un retroceso en su calidad y eso es inaceptable.

CONCLUSIONES

Para concluir quisiera enfatizar que dos de las acciones más relevantes del Estado mexicano en materia educativa en los últimos cincuenta años son la creación de la Conaliteg y con ella la de los LTG. La difusión masiva y gratuita de los LTG ha permitido que durante el último medio siglo todos

los niños de primaria —aun los de las zonas más alejadas del país—, hayan tenido la posibilidad de acceder a través de ellos a un conjunto de conocimientos estandarizados.

No obstante, en la actualidad es necesario repensar el papel de los LTG, a cincuenta años de su creación. ¿Es conveniente que el Estado continúe produciendo y distribuyendo los LTG como lo ha hecho durante los últimos cincuenta años? En mi opinión, y en la de muchos maestros, funcionarios de la SEP y especialistas en el tema⁷, los LTG de primaria deben seguir siendo distribuidos a todos los niños del país de manera gratuita, pues cincuenta años después, México sigue siendo inequitativo en la distribución del saber, y los LTG siguen siendo, por un lado, la visión de lo que se considera indispensable que los niños aprendan en primaria, cómo y cuándo; y, por el otro, al ser libros nacionales, constituyen un piso común de conocimientos al que todos los niños de primaria del país pueden acceder. Más bien, el futuro de los libros está relacionado con la capacidad del sistema educativo, de las escuelas y de los maestros para abrirse a la diversidad de las herramientas pedagógicas existentes y a otros medios de enseñanza, particularmente las nuevas tecnologías, con el objetivo de estimular la innovación de métodos y la creatividad de los maestros. Queda claro que dicha diversidad va contra el carácter prescriptivo y autocontenido de textos que se basten a sí mismos. En ese sentido, los LTG no bastan, es necesario tener escuelas con bibliotecas escolares, soporte electrónico, materiales diversos, etc., de manera que no sean los únicos recursos a los que se tenga acceso en las escuelas, para que no se conviertan en el eje único de la enseñanza.

Quisiera subrayar que un desacierto del Estado, y más concretamente de la SEP, ha sido su incapacidad para impulsar la investigación y la evaluación sistemáticas sobre el papel de los manuales escolares en el aprendizaje de los alumnos. Los libros nacionales ameritan investigaciones y evaluaciones realizadas a escala nacional sobre su efectividad e importancia en el aprendizaje. Ésa sigue siendo una tarea pendiente.

⁷ Para profundizar sobre el tema véanse los capítulos 5 y 6 de Lorenza Villa Lever 2009, pp. 155-186.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- CHÁVEZ ZAMORA, ISABEL Y MARTHA HERNÁNDEZ PORTILLO 1982. "Los libros de Aritmética y Geometría y los programas de 1957 y 1960", en Enrique González Pedrero (coord.), *Los libros de texto gratuitos*. México: SEP, pp. 87-97.
- LATAPI SARRE, PABLO 2004. *La SEP por dentro*. México: Fondo de Cultura Económica (Educación y Pedagogía).
- LOAEZA, SOLEDAD 1988. *Clases medias y política en México*. México: El Colegio de México.
- MENESES MORALES, ERNESTO 1991. *Tendencias educativas oficiales en México, 1964-1976*. México: Universidad Iberoamericana, Centro de Estudios Educativos.
- PEDRÓ, FRANCESC, E IRENE PUIG 1998. *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*. Barcelona: Paidós.
- SALCEDO AQUINO, ROBERTO 1982. "El desarrollo de los Libros de Texto Gratuitos", en Enrique González Pedrero (coord.), *Los libros de texto gratuitos*. México: SEP, pp. 31-46.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA 1994. *Plan y programas de estudio de educación primaria 1993*. México: SEP.
- VILLA LEVER, LORENZA 1987. "El conflicto en torno a los Libros de Texto Gratuitos (1962-1975)", *Revista Encuentro*, 4, núm. 2, pp. 57-89.
- 1988. *Los Libros de Texto Gratuitos. La disputa por la educación en México*. México: Universidad de Guadalajara.
- 1993. "Modernidad y libros de texto gratuitos", en Julio Labastida Martín del Campo, Giovanna Valenti Nigrini y Lorenza Villa Lever (coords.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, pp. 155-160.
- 1994a. "La significación social de los Libros de Texto Gratuitos. El caso de los libros de Historia de 1992", en Javier Sánchez Pereyra y Elvira Maldonado Cruz (coords.), *Seminario encuentro con los autores*, México: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, t. I, pp. 65-85.
- 1994b. "Los libros de lectura y sus representaciones sobre la sociedad", en Luz Elena Galván (coord.), *Memorias del primer simposio de educación*. Méxi-

co: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 139-152.

- 2008. “Los Libros de Texto Gratuitos. Gratuitos pero no únicos ni obligatorios”, en Guadalupe Teresina Bertussi y Gabriela González Gómez (coords.), *Anuario Educativo Mexicano. Visión Retrospectiva 2005*, Universidad Pedagógica Nacional. México: Universidad Pedagógica Nacional-Editorial Porrúa-Cámara de Diputados, pp. 215-230.
- 2009. *Cincuenta años de la Comisión de Libros de Texto Gratuitos: cambios y permanencias de la educación mexicana*. México: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

HEMEROGRAFÍA

Excélsior, 1° de febrero de 1975.

Excélsior, 12 febrero de 1975.

Excélsior, 10 de diciembre de 1975.

El Heraldo de México, 19 de diciembre de 1975.