

# Zigzag en las políticas de textos escolares

Nélida Céspedes Rossel

Tarea

**E**n las reformas educativas de los últimos años, dirigidas al mejoramiento de la calidad de la educación, los textos escolares y otros materiales educativos fueron señalados como una de las variables que incide en el rendimiento escolar. En el acápite sobre el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en el aula, el Diagnóstico General de la Educación de 1993<sup>1</sup> señalaba:

*"El objetivo último debe ser reducir las desigualdades cualitativas que se traducen en una gran disparidad en el rendimiento académico de los estudiantes. Las acciones recomendadas en esta sección para mejorar*

99

*El objetivo último debe ser reducir las desigualdades cualitativas que se traducen en una gran disparidad en el rendimiento académico de los estudiantes.*

*la calidad se centran en cinco grandes áreas: textos y otros materiales didácticos; currículo; calidad del docente; apoyo y supervisión; infraestructura y equipamiento".*

La importancia de los textos educativos también es parte del punto de vista de M. Apple<sup>2</sup> que plantea que son la esencia del currículo: "...los libros de textos son importantes en sí mismos y por sí mismos. Por su contenido y su forma, son una expresión de las construcciones concretas de la realidad, de las particulares maneras de seleccionar y organizar el vasto universo de conocimientos posibles.

Afirmándose en esta perspectiva la Secretaría del Convenio Andrés Bello (SECAB 1986) asumió una valiosa iniciativa en torno a la elaboración de un Proyecto de Materiales Educativos, con la participación de los Ministerios de Educación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, apoyados por la GTZ de Alemania. Este Proyecto se convertiría más adelante en un Programa debido a que se encontró una importante relación positiva entre la dotación de materiales educativos y la mejora en los aprendizajes escolares, así como por la propia situación de carencia de los países participantes.

Cabe destacar que en el marco del proyecto se realizó una gran inversión en la formación de equipos nacionales<sup>3</sup> para la investigación,



<sup>1</sup> Diagnóstico General de la Educación. Ministerio de Educación, Banco Mundial, PNUD, UNESCO-OREALC. Lima, octubre 1993.

<sup>2</sup> APPLE, Michael. *El Conocimiento Oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Temas de Educación. Barcelona: Paidós, 1996.. Primera Edición.

<sup>3</sup> Los países participantes fueron: Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Panamá, Perú, Venezuela.

planificación y elaboración de materiales educativos, así como diagnósticos que dieran cuenta del estado de las respectivas políticas en los países involucrados. Esta gran inversión se orientaba a desarrollar aprendizajes y criterios para la toma de decisiones en las políticas públicas de cada país, con el objetivo de que se sostengan en el tiempo.

Para graficar el estado de las políticas en materiales educativos se destacaron cinco problemas: a) de información sobre la oferta y la demanda de materiales educativos; b) de concertación, correspondientes a la débil, y en otros casos inexistente, coordinación entre el gobierno, el sector productivo, los grupos de investigación e de innovación y la formación de recursos humanos; c) de abastecimiento, que indicaban la escasa dotación de materiales educativos; d) de la calidad de los materiales educativos, al dotar a las escuelas de materiales que no siempre guardan criterios de calidad y pertinencia; y, por último, e) de acceso, tanto por las deficientes asignaciones presupuestales, como por la escasa capacidad de la economía familiar para la compra de materiales educativos.

Tomando en cuenta estos problemas el Proyecto de Materiales Educativos de la SECAB llevó a cabo estudios nacionales. Mediante éstos comprobó la importancia que los Estados confieren a la educación. Asimismo, que el currículo es el marco de referencia principal para orientar las acciones del sistema educativo, porque expresa la visión de persona y país a la cual se aspira. También constató que este ideario se plasma en directivas o pautas que, tal como señala el estudio,<sup>4</sup> *"tienden a convertirse en letra muerta, contenida en normativas vigentes pero no operativas"*.



El estudio efectuó un balance crítico de los materiales educativos en la región. Problemas de metodología, tales como la disparidad de los estudios nacionales y cierta inconsistencia, cuestionaron su capacidad para llegar a conclusiones generales.

En el marco del proyecto Diagnóstico General de la Educación,<sup>5</sup> en el Perú ese realizó un estudio de los textos escolares de Primaria con el objetivo de identificar las principales casas editoriales y sus características; determinar qué textos y otros materiales se publican y cuáles son sus precios; y recoger información de los colegios y de los maestros acerca del uso de los materiales educativos.

Resumidamente diremos que el estudio identificó como problemas principales: a) La ausencia de políticas en el Estado para la evaluación y supervisión del material educativo; b) la inexistencia de una ley de fomento y promoción de la

industria editorial; c) la falta de profesionalización de los equipos que elaboran materiales educativos; d) la ausencia de tirajes masivos que abaraten los costos; e) la enciclopedia aparece como el material más usado; f) la elección de los materiales sólo recae en el maestro; g) la falta de realización de actividades para la adquisición de textos u otros materiales.

Si bien en los planteamientos y normas hay una valoración positiva del material educativo, y más específicamente del texto escolar, tanto en los estudios de la SECAB como los realizados en el Perú se nota que no ha existido una política clara de parte del Ministerio de Educación en relación a los materiales educativos.

#### ■ ¿Medidas para dotar a las escuelas de materiales educativos?

En el último decenio, y más precisamente en los últimos tres años, las medidas para dotar a las escuelas de textos escolares se han caracterizado por su sinuosidad y erratismo.

Más bien hemos asistido a ensayos de modelos que dan la impresión de no generar especialización ni conocimiento en este campo. ¿Qué modelos se han ensayado hasta la fecha?:

- a) Bajo ciertas pautas, convocatoria a profesionales de la educación para la elaboración de textos para la escuela primaria y adquisición de los derechos de autor. El Ministerio de Educación edita esos materiales a través de varios años.
- b) Adquisición de libros a editoriales peruanas, y compra de materiales concentrada en pocas editoriales.
- c) Contratación de profesionales no necesariamente pedagogos

para que, desde la sede central, elaboren textos educativos.

- d) Para conducir la licitación de materiales educativos del presente año se ha contratado los servicios de dos organismos internacionales: la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). No dudamos de la probada trayectoria de estos organismos.

Los modelos son pues muy variados, no se genera conocimiento en este campo, y parecería que en el Ministerio de Educación no hay un

equipo que lidere este proceso de manera sostenida. Los frecuentes cambios de ministros incluyen cambios en los equipos, lo que no permite continuidad.

El 2003 el Ministerio de Educación canceló el concurso público para la adquisición de materiales educativos (R.M. N° 1346-2002-ED), y declaró en situación de urgencia la adquisición de 14 560 460 textos educativos de primaria. El resultado fue la compra de 10 millones de libros, dada por la imposibilidad de las editoriales para producir los textos según las páginas requeridas por el Ministerio. Sin embargo, a pesar de comprar cuatro y medio millones de textos menos, mediante Resolución Minis-

terial N° 0127-2003, se resolvió que se abonaría el mismo monto inicialmente previsto de S/ 46 416 472,16. Por lo tanto, el costo unitario resultó mayor (ver cuadro 1).

La consecuencia fue cientos de miles de estudiantes seriamente afectados. Muchos de ellos dejaron de recibir el paquete completo de textos, que incluía libros de comunicación integral, lógico matemática, personal social y ciencia y ambiente.

<sup>4</sup> Situación de los materiales educativos en la subregión andina. Santafé de Bogotá: SECAB, 1993. Colombia .

<sup>5</sup> Lima: MED/PNUD, GTZ; 1993. Thorne, C, Cordano, D; Blúmen, S.

Cuadro 1

### Textos adquiridos por el MED para ser distribuidos en las escuelas públicas el 2003

ÁREAS	GRADOS	TEXTOS POR ADQUIRIR <sup>1</sup>		TEXTOS ADQUIRIDOS <sup>2</sup>	
		Ejemplares	# de páginas	Ejemplares	# de páginas
Comunicación integral	1 grado	755 400	160	538 609	192
	2 grado	817 020	160	538 609	176
	3 grado	770 640	128	538 609	176
	4 grado	713 460	128	538 609	192
	5 grado	660 780	128	538 609	224
	6 grado	606 480	128	500 000	240
Lógico matemático	1 grado	755 400	160	538 609	192
	2 grado	817 020	160	538 609	176
	3 grado	770 640	128	538 609	240
	4 grado	713 460	128	538 609	208
	5 grado	660 780	128	538 609	200
	6 grado	606 480	128	500 000	200
Personal social	3 grado	770 640	128	538 609	160
	4 grado	713 460	128	538 609	180
	5 grado	660 780	128	538 609	136
	6 grado	606 480	128	500 000	212
Ciencia y ambiente	3 grado	770 640	128	538 609	112
	4 grado	713 460	128	538 609	128
	5 grado	660 780	128	538 609	176
	6 grado	606 480	128	500 000	128
<b>TOTAL</b>		<b>14 150 280</b>		<b>10 617 744</b>	

Elaboración: Propia

Fuente: Ministerio de Educación del Perú

Notas: (1) De acuerdo a la R.M. N° 1346-2002-ED y cartas dirigidas a editoriales por la Unidad de Abastecimiento del MED.

(2) De acuerdo a los resultados de la Adjudicación de Menor Cuantía por Exoneración N° 030-2002/ED-027.

Entre los años 1999 al 2003 la adquisición de libros por el Ministerio ha observado una tendencia decreciente (ver cuadro 2) La cobertura educativa de ninguna manera ha venido disminuyendo. Este proceso poco transparente y cambiante demuestra que la crisis de la educación también se expresa en este rubro.

Lo preocupante es que con estas medidas zigzagueantes se retrasa la tan ansiada equidad y calidad en la educación, y los esfuerzos por elevar las capacidades que requieren nuestros estudiantes para su desarrollo personal y social están a la deriva. Es lamentable que a pesar de grandes inversiones no lleguen a instalarse buenas prácticas profesionales y políticas para

que el derecho a la educación se haga realidad.

**Nuestros niños merecen una mejor educación**

Elevar la de la educación en el Perú es un compromiso complejo, aunque no imposible. Es fundamental contar con políticas intersectoriales de carácter local y nacional que permitan construir visiones comunes frente a los problemas y plantear propuestas que se articulen al logro del desarrollo humano. Igualmente es indispensable la optimización de recursos para hacer posible el derecho a una educación equitativa y de calidad.

Requiere asimismo de un enfoque curricular coherente. En estos últimos dos años el Ministerio de Edu-

cación ha realizado cambios en los currículos sin un debate amplio con el magisterio peruano. No es dable que los cambios sean de gabinete. Se requiere ante todo de la movilización del magisterio para fomentar su aporte e iniciativas, y para que asuma el compromiso de su desarrollo, recreación y diversificación en contextos específicos e interculturales.

La mejora de la calidad pasa también por el incremento del presupuesto asignado a educación, así como por el desarrollo de políticas magisteriales que dignifiquen y hagan del maestro un profesional de la educación.

La investigación en el campo de la educación debe ser recuperada. La

**Cuadro 2**

**Adquisición de textos escolares por el MED para ser distribuidos en las escuelas públicas (En las áreas de comunicación integral y lógico matemática)**

Áreas	Grados	1999 <sup>1</sup>	2000 <sup>2</sup>	2001 <sup>3</sup>	2002 <sup>4</sup>	2003 <sup>5</sup>
Comunicación integral	1 grado			784 680	639 870	538 609
	2 grado	681 754	833 000	763 800	769 800	538 609
	3 grado	589 444	588 000	744 300	699 090	538 609
	4 grado	556 285	507 000	694 740	610 410	538 609
	5 grado	672 463	699 000	606 780	581 970	538 609
	6 grado	536 873	713 000	542 070	565 770	500 000
Lógico matemático	1 grado			784 680	639 720	538 609
	2 grado	705 391	833 000	762 180	765 810	538 609
	3 grado	580 264	599 000	744 540	699 150	538 609
	4 grado	541 229	523 000	694 590	609 750	538 609
	5 grado	672 463	699 000	606 690	582 210	538 609
	6 grado	536 873	713 000	542 100	563 490	500 000
<b>Textos escolares adquiridos por el MED</b>		6 073 039	6 707 000	8 271 150	7 727 040	6 386 090
<b>Estudiantes beneficiados</b>		3 036 819	3 340 000	4 136 370	3 866 910	3 193 045
<b>Estudiantes matriculados<sup>6</sup></b>		3 718 055	3 693 868	3 649 314	3 640 850	3 556 465

Elaboración: Propia

Fuente: Ministerio de Educación del Perú.

Notas: (1) De acuerdo a L.P. N° 008-98-ED .

(2) De acuerdo a C.P. N° 010-99-ED e I.P. N° 009-99-ED .

(3) De acuerdo a I.P. N° 002-2000-ED/MECEP.

(4) De acuerdo a A.M.C. números desde 114-2001-ED/MECEP hasta 167-2001-ED/MECEP.

(5) De acuerdo a A.M.C. N° 030-2002-ED-027.

(6) De acuerdo a Estadísticas Básicas (<http://escale.minedu.gob.pe>). Incluye información imputada de alumnos de centros educativos omisos a la declaración

## Investigaciones desde el Congreso

El Dr. Edgar Villanueva, congresista de la República, realizó una investigación sobre la adquisición de textos escolares en marzo del 2003. Se planteó como principal objetivo determinar la congruencia entre el proceso de adquisición y lo establecido por las normas que se dieron para este fin.

Los resultados fueron los siguientes:

- Simulación intencional de Declaratoria de Desierto del Concurso Público N° 008-2002-D/MECEP.
- Adquisición de textos escolares bajo la modalidad de Adjudicación de Menor Cuantía, acogiéndose irregularmente a la situación de emergencia.
- Favorecer con el otorgamiento de la Buen Pro a algunas empresas editoriales.
- Sobrevaloración de los precios.
- Limitaciones didácticas y errores de contenido, de diagramación, ortográficos, gramaticales y de redacción en los textos.

Esto último motivó al congresista a presentar un informe ante la Contraloría y al Ministerio Público donde se identificaron más de 1200 errores en los libros distribuidos por el Ministerio de Educación en el 2003.



desactivación del INIDE, institución que atendía la investigación en educación, es un gran error.

En el campo de los materiales educativos el país requiere de una política transparente y coherente que, junto a las anteriormente señaladas, contribuya a reducir las desigualdades que se expresan en el rendimiento de los estudiantes.

Un buen libro de texto, aunque no es el único factor que promueve la calidad de la educación, contribuye a la construcción del conocimiento, propicia el mejoramiento de la escritura y la lectura, aporta

herramientas para que los estudiantes aprendan por sí mismos, enriquece la socialización, promueve la interculturalidad, abre puertas a realidades locales, nacionales y mundiales. Por ello valorar su uso y promoverlo debe estar ligado a una gran campaña de recuperación cultural.

### Bibliografía

HAUZEEUR F., Rene y otros autores. *Situación de los materiales educativos en la Subregión Andina*. Programa de Materiales Educativos y Calidad de la Educación Básica. Santafé de Bogotá: SECAB, 1993.

THORNE, C y otros autores. *Proyecto Diagnóstico General de la Educación*. Lima: Ministerio de Educación; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Agencia Alemana GTZ, 1993.

VARGAS AVELLA, Martha. *Materiales Educativos. Procesos y Resultados*. Bogotá: GTZ; Convenio Andrés Bello. Bogotá, 2003.

VILLANUEVA NÚÑEZ, Edgar. *Adquisición de textos escolares para ser distribuidos en marzo del 2003 a los centros educativos estatales del nivel primario. Resultado de Investigación*. Congreso de la República.

En estos últimos dos años el Ministerio de Educación ha realizado cambios en los currículos sin un debate amplio con el magisterio peruano. No es dable que los cambios sean de gabinete.