

# Organismos estatales de selección y control de manuales escolares\*

María López García\*\*

## **Resumen:**

El artículo estudia las Comisiones estatales de Regulación de Textos escolares, instituidas en Argentina a comienzos del siglo XX. El análisis revela una liberalización en las prescripciones y una cesión de decisiones a los editores e imprenteros así como la instauración del libro de texto como herramienta ineludible del trabajo escolar. El fortalecimiento de la industria editorial escolar derivó en un desplazamiento de las funciones de control y selección por parte del Estado sobre el material producido hacia las mismas editoriales -y, eventualmente, los maestros-. Los vínculos entre las propuestas estatales y las tecnologías del mercado acarrearón una validación por parte del Estado de las conveniencias de la industria del libro; con su consiguiente injerencia creciente sobre los aspectos pedagógicos a implementar en la escuela.

## **Palabras-claves:**

*libros de texto escolar; control editorial; control estatal de libros; formación docente; mercado del libro.*

---

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el VIII Congreso Argentino de Hispanistas “Unidad y multiplicidad: tramas del hispanismo actual”, organizado por la Asociación Argentina de Hispanistas y la Facultad de Filosofía y Letras (UNCu), 21 al 24 de mayo de 2007.

\*\* María López García es licenciada, profesora en Letras y especialista en Procesos de Lectura y Escritura por la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

# State departments for the selection and control of school textbooks

María López García

## **Abstract:**

The article studies the State Commissions for the regulation of Schoolbooks, instituted in Argentine at the beginning of the 20<sup>th</sup>-century. The analysis exhibits a gradual liberalization of the prescriptions and a reassignment of decisions to the publishers, as well as the institution of schoolbooks as ineludible tool of the pedagogical methodology throughout that century. The growing of the publishing industry resulted in a displacement of the functions of control and selection of the produced teaching materials from the State on teachers and publishing companies. The bonds between State proposals and market technologies entailed a state validation of the companies' conveniences; one of its more harmful consequences was their increasing meddling in the pedagogical methodology to implement in the school.

## **Keywords:**

*schoolbooks; publishing regulation; state schoolbooks regulation; teacher's instruction; schoolbooks industry.*

## Introducción

Pese a que el uso del libro de texto no es legalmente obligatorio en Argentina<sup>1</sup>, se observa que los docentes optan en su mayoría por la adopción de un manual para el trabajo en el aula y que los padres ejercen una fuerte presión para que así sea<sup>2</sup>. Atribuimos los motivos a una variedad de factores, entre ellos, las deficiencias en la formación disciplinar de los docentes, la desjerarquización de su profesión y las representaciones de los padres sobre la garantía del saber vehiculado por la letra impresa frente a la falta de formación docente<sup>3</sup>. Convenientemente, el criterio instrumental que sostiene al libro de texto como herramienta de transmisión de saberes curriculares tiene como principio rector la posibilidad de neutralizar la diferencias biográficas de los maestros (en especial, las vinculadas con la diversidad lingüística) y el contexto de interacción, es decir, las condiciones específicas de cada intercambio escolar como práctica social.

Por su parte, el poder público contribuye a consolidar esta situación. El Ministerio de Educación se encarga de la planificación y la selección de contenidos pero no se ocupa de establecer los principales transmisores (entre los que contamos a los manuales escolares), no interviene en la regulación de los mismos, ni implementa un sistema para su control y evaluación. Las encuestas relevadas sobre el tema<sup>4</sup> arrojan como resultado que los criterios de evaluación y selección de los libros (que corren por cuenta de los docentes) se centran en aspectos tales como la adecuación al currículum prescripto y la implementación de criterios pedagógicos

- 
1. Existen, además, disposiciones ministeriales vigentes que ponen de manifiesto la libertad para elegir el libro de texto y la imposibilidad de exigir el uso obligatorio de uno determinado (Ossanna, 1993, p. 31).
  2. Tal como se ha comprobado en las encuestas realizadas por varios investigadores del campo de la educación, entre los que figuran: Carbone y Rodríguez (1996), Carbone et al. (2001), Contursi, Nogueira y Miñones (2003) y Grinberg (1995).
  3. Una versión desarrollada de estos puntos se encuentra en nuestro trabajo "La variedad geográfica del español en el género manual escolar" (López García, 2006b).
  4. Que figuran en los trabajos mencionados en la nota 3.

actuales, pero también al precio, la calidad de las imágenes y la presencia de actividades para el trabajo del alumno.

En este marco, la elección de libros por parte de los docentes está a merced de la oferta de la industria porque no cuenta con el auxilio ministerial. En efecto, desde el Estado no se implementan mecanismos internos ni externos de control “científico” de los materiales como lo muestran la comparación entre la legislación vigente y los documentos sobre las Comisiones de Textos Escolares, que veremos a continuación y que constituyen el foco de análisis de este trabajo.

Lo que intentamos probar aquí es que las características que tiene actualmente la relación entre el Ministerio de Educación y las empresas editoriales en relación al diseño, la producción y la distribución de los libros de texto es el resultado de las pujas que protagonizaron estos dos sectores a lo largo del siglo XX y que las remozadas leyes de educación de 1993 y 2007 contribuyen a resolver, pero a favor del mercado y en función de deslindar al Estado de su función de garantizar la educación.

## **Presentación: el Consejo Nacional de Educación**

En el marco de la ley n. 1.420<sup>5</sup> y posteriormente la Ley Láinez (n. 4.874) (aprobadas el 8 de julio de 1884 y 19 de octubre de 1905, respectivamente) cuyos principales cometidos eran constituir a los habitantes del territorio en ciudadanos del Estado nación argentino a través del aparato escolar (Arnoux, 1995; Blanco, 1995), se confió al Consejo Nacional de Educación (en adelante, CNE) el control sobre los textos escolares<sup>6</sup>. En

- 
5. Cuyo antecedente histórico corresponde al Congreso Pedagógico convocado en 1882 por el entonces presidente Julio A. Roca para analizar la situación de la enseñanza en el país. Allí participaron 250 delegados del país y del extranjero, que sesionaron por 25 días sobre los principios generales de la educación popular, los programas, métodos etc.
  6. Tal como consigna Marengo (1991), la ley n. 1.420 reemplaza la Comisión Nacional de Educación por el Consejo Nacional de Educación y declara la gratuidad de la enseñanza. En el marco de esta nueva ley, se distribuyen por primera vez libros

su trabajo Spregelburd (2004) explica que la elite liberal del siglo XIX entendía la lectura como canal de civilización de los sectores populares y, en función de este proyecto, la preocupación por crear lectores se transformaría luego en la preocupación por formar lectores. En efecto, los intelectuales de ese modelo de nación entendían la formación de lectores como una herramienta para la construcción de la ciudadanía. De allí que el control sobre los textos y las formas de apropiación de los mismos fueran una manera de apoyar ese proyecto de la elite intelectual decimonónica.

Spregelburd señala que la selección de textos era central en el contexto de maestros carentes de preparación profesional<sup>7</sup>. A comienzos de siglo esta formación debía ser provista por el Estado, que había tomado esa responsabilidad de manos de la Iglesia, pero que no contaba con recursos suficientes para implementarla.

Por otra parte, la existencia de la CNE colaboraba con la imposición de un sistema educativo homogéneo a partir de un uso uniforme de textos escolares que permitieran unificar las prácticas y facilitaran el control del aparato escolar. Spregelburd explica que, a comienzos de siglo XX, las inspecciones a las escuelas eran de carácter eminentemente técnico y no político y, en ese sentido, la regulación de la práctica a través del libro aligeraba el trabajo de inspección. No obstante, según los datos aportados por Spregelburd, hubo denuncias de uso de libros de texto

---

de texto y materiales de uso escolar para los alumnos cuyos padres no pudieran enfrentar ese gasto.

7. Blanco (1999) señala en un artículo sobre la enseñanza de la lengua nacional durante el siglo XIX que, por un lado, la carencia de docentes idóneos se cubrió nombrando profesores extranjeros y, por otro, la falta de libros de texto se resolvió de dos maneras diferentes: el rector del Colegio Nacional de Mendoza hizo traer de Chile un conjunto de textos (entre los que figuraba la *Gramática* de Bello) para los alumnos, se hizo la primera edición argentina de un compendio escolar de la obra de Bello, y se importó de Estados Unidos otro compendio de esta obra. Por otro lado, los profesores a cargo de las cátedras de lengua y literatura comenzaron a diseñar sus propios materiales (Blanco, 1999, p. 81). En otros artículos hemos mostrado que también en la actualidad el manual escolar también cumple 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, 2004, 2006a, 2006b).

que no contaban con la aprobación del CNE<sup>8</sup>, lo que hacía evidente la falta de control efectivo y también ponía de manifiesto la existencia de disidencias por parte de los usuarios de los textos obligatorios.

La escuela no sólo es el ámbito donde va a circular la lengua oficial sino también el dispositivo institucional que va a permitir, en una sociedad moderna, unificar las prácticas lingüísticas. Así como el pueblo de la Nación se construye desde el Estado y se convierte luego en lo que lo legitima, así la variedad de lengua impuesta desde la escuela se legitima por ser “el modo que la gente instruida la habla” [Arnoux, 1999, p. 41, las comillas corresponden a la *Gramática* de Andrés Bello].

La uniformidad estaba garantizada por la centralización del sistema. La aplicación en todo el territorio de la ley n. 1.420 consagraba la intervención directa de la CNE sobre la educación provincial en la sumisión de los inspectores provinciales a la subvención nacional y al hacerlos dependientes de la CNE. Se consagraba de esta forma la centralización del control, que se iría acrecentando hasta comienzos del siglo XX.

Si bien, tal como señala Muscia de Cicchitti (1998), había un claro afán de coordinar y potenciar las iniciativas del repeto a la uniformidad y calidad de los manuales escolares<sup>9</sup>, convivieron en el seno de la Comisión Nacional de Didáctica diversas tendencias y posiciones. Los manuales, por lo tanto, reflejan esa pluralidad de discursos. No obstante, explica la autora:

- 
8. Hemos encontrado documentos que corroboran las afirmaciones de Spregelburd: “Antes de terminar este informe, creemos conveniente agregar: [...] 2º Que debe establecerse de una manera terminante que los libros que por haber sido aprobados tengan el derecho a hacerlo constar así en la carátula, deberán expresar el período para el cual rige la aprobación, pues abusivamente siguen editándose con el lema *obra aprobada* u *obra autorizada* por la CNE, libros que hace tiempo han sido excluidos” (Consejo Nacional del Educación, 1907, p. 17, bastardilla en el original).
  9. Aunque Muscia de Cicchitti (1998) también registra la perdurabilidad de materiales y elementos tachados de impertinentes o inadecuados por los informes de los inspectores al presidente de la CNE.

la conocida dependencia cultural – y no solo cultural – con respecto al pensamiento europeo y estadounidense, promovió una literatura producida casi de espaldas a la realidad argentina. Ignoró su diversidad geográfica, étnica, lingüística [...] Este vicio congénito de las clases acomodadas [...] se tradujo tanto en la propuesta curricular, como en los materiales usados para el desarrollo efectivo de las clases, en donde los textos jugaron siempre un papel muy importante [Muscia de Cicchitti, 1998, pp. 116-117].

En un informe que Pablo Pizzurno le eleva dr. Ponciano Vivanco se sugiere dejar mayor espacio de decisión a los docentes y evitar la aparición de actividades para los alumnos en los libros de texto “[que] el maestro preparado pueda elegir un poco más, según sus gustos y aptitudes, los medios auxiliares para su trabajo. Se hará así más responsable, más empeñoso; tendrá iniciativas que hoy no toma [...] el texto ha de considerarse como un auxiliar y nada más” (*Informe de la Educación Común*, 1905 y 1906, pp. 53-54, apud Muscia de Cicchitti, 1998, p. 125).

De este modo la CNE se constituyó en uno de los órganos ejecutores de la ley n. 1.420 y pivote del sistema educativo oficial durante casi un siglo (aunque con claras diferencias entre la institución presidida por Sarmiento en 1881 y la comisión suprimida por el peronismo en 1949 en cuanto a su tamaño, recursos y poder<sup>10</sup>). No obstante, a lo largo de todo el período, la CNE se convirtió en una institución central de la administración del Estado para el desarrollo de la política educativa. Uno de los primeros Concursos de Aprobación de Libros de Texto en el marco de las gestiones de este consejo data de la década de 1890 y, desde entonces, se sucedieron reglamentos de la Comisión de Didáctica y de la Comisión

---

10. Según consigna la publicación *La Nación Argentina. Justa Libre y Soberana* en 1950, el 4 de junio de 1948 se crea el CNE con la función de propiciar conciertos, conferencias para maestros, exposiciones de arte como forma de perfeccionamiento cultural del maestro. No se especifica la existencia de una comisión de control de textos escolares y, como veremos más adelante, un proyecto de ley propone el uso de un libro de texto único. La resolución de 1957, a la que haremos referencia, corrobora la reimplantación de la CNE.

Nacional de Textos Escolares que evaluaban la calidad de los libros de textos propuestos por las editoriales para poner a la venta.

Entre 1880 y 1910 la CNE intervino en la definición de los libros que podían ser usados en las aulas. Pero los criterios empleados para la evaluación sufrieron sucesivas modificaciones, en especial, las referidas al sistema de selección. El *Monitor de la Educación Común* y el *Boletín del Consejo Nacional de Educación* (alternativamente) agrupaban y difundían las resoluciones de las autoridades nacionales destinadas a la organización del sistema educativo y a la formación del personal docente<sup>11</sup>. Las decisiones sobre los criterios de selección seguían el derrotero marcado por la vida política y económica en el país.

## Registro de los concursos de evaluación y selección de libros de texto

Para el primer concurso, llamado en 1886<sup>12</sup>, una comisión de especialistas seleccionaba un número limitado de libros que serían utilizados durante un período de dos o tres años. A partir de 1905, el consejo autorizó los títulos que podrían ser empleados en las escuelas sin la mediación de un concurso: los maestros junto con los directores de cada escuela seleccionarían los libros según sus preferencias<sup>13</sup>. Pablo

---

11. Las deficiencias en el servicio de catalogación del material del Centro de Documentación del Ministerio de Educación de la Nación (que funciona en el ámbito de la Biblioteca Nacional del Maestro, Ministerio de Cultura y Educación) supuso una gran dificultad para acceder a las resoluciones. El catálogo de la Biblioteca del Maestro cuenta con *El Monitor de la Educación Común*, Consejo Nacional de Educación, 1881-1949; 1959-1961; 1965-1976, Buenos Aires.

12. El primer reglamento corresponde al 18 de enero de 1887.

13. Linares consigna que en 1936 se anuló la selección del libro único por parte de las autoridades para dejar en manos de los maestros y directivos de las escuelas la elección de los libros a emplear, sobre la base de la nómina de libros aprobados por la CNE desde la resolución del 16 de diciembre de 1925 hasta 1935 inclusive (Linares, 2005, p. 207). Según Marengo (1991), en el año 1900 hubo un primer intento de permitir la libre elección del libro de texto; esta propuesta fue el evada



Pizzurno, integrante de la CNE en ese período, sostenía que esta medida fomentaba la responsabilidad y el compromiso de los docentes con su trabajo<sup>14</sup>. El concurso fue reimplantado nuevamente con la resolución del año 1907. Cincuenta años más tarde, la resolución del 13 de noviembre de 1957 ratifica:

Los textos de lectura para uso en las escuelas nacionales deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Educación con el asesoramiento de una Comisión de Textos Escolares, cuyo dictamen se ajustará a las condiciones establecidas en esta reglamentación.

Art. 2do. La Comisión de Textos Escolares estudiará las obras recibidas y dictaminará sobre los méritos de las mismas a la brevedad posible, con el objeto de permitir la actualización constante de las nóminas de textos aprobados.

Art. 6to.: La comisión estudiará los libros y propondrá antes del 30 de noviembre la nómina de los que a su juicio merezcan ser aprobados. El número de estos podrá ser menor pero no mayor a doce para cada grado. El consejo se pronunciará sobre dicho dictamen dentro de los treinta días de elevado [...] y válida por un período de seis cursos escolares la aprobación acordada de los libros impresos que se incluyan en la nómina [Comisión de Textos Escolares, 1957, pp. 1-2].

Un texto posterior producido por la Organización de Los Estados Americanos (OEA) y cursado en el año 1962 por el Centro Nacional de Documentación e Información Educativa del Ministerio de Educación y Justicia corrobora que la selección de libros de texto para las escuelas primarias comunes se efectuaba mediante el sistema de concurso de

---

por los inspectores técnicos (de índole local) que fue rechazado por unanimidad por todo la CNE con el argumento de que los maestros no contaban con la suficiente preparación para ejercer esa facultad.

14. *Educación Común en la Capital, las Provincias y los Territorios Nacionales 1904-1905, 1907*, pp. 54-55.

acuerdo con una reglamentación que comprendía la presentación del material, su estudio, selección, aprobación y elección anual. En ese texto se aclara además que dicha reglamentación contemplaba el precio de venta, las condiciones didácticas y el contenido literario, los elementos ilustrativos y la presentación del material. En general, estos libros aprobados eran editados por orden del autor en editoriales comerciales privadas y, si bien el Estado no editaba textos de lectura para sus escuela primarias comunes, preveía la compra de ejemplares para los alumnos que no pudieran pagarlos.

Poco tiempo más tarde, en un artículo periodístico (sin referencias) consultado en el Centro de Documentación de Ministerio de Educación con fecha 13 de agosto de 1965 se anuncia la reaparición del *Monitor de la Educación* (órgano de difusión de las decisiones en materia de educación) y se menciona el nuevo régimen de aprobación según el cual se suprime el concurso. En efecto, la reglamentación de 1965 considera definitiva “la *aprobación acordada* a los libros impresos y que no hayan sido objeto de observación por parte del Consejo” (Consejo Nacional de Educación, 1965, p. 3). Este es uno de los últimos documentos que registramos antes de la resolución n. 1.354 (1981) del Ministerio de Cultura, que crea la Comisión de Textos Escolares para los niveles primario y pre-primario. La resolución prueba, por defecto, una anulación previa de esta comisión<sup>15</sup>.

Esta nueva Comisión de Textos Escolares debía estar integrada por docentes en actividad. Las especificaciones que se presentan en la resolución de 1981, a diferencia de informes y resoluciones anteriores, son de orden exclusivamente administrativo, es decir que consignan las pautas formales de selección pero no las condiciones de la evaluación del contenido. Las indicaciones referentes al contenido se limitan a señalar que se deben seguir los lineamientos curriculares y no hay referencias a temas específicos. La única mención figura en el punto 30:

---

15. No hemos podido dar hasta el momento con la resolución que la anula, probablemente asociada a las políticas de control escolar ejercidas durante la dictadura 1976-1983.

Todos los libros de lectura, en adecuada proporción, deben contener referencias de las distintas regiones del país, en lo concerniente al paisaje, forma de vida y tradición [Ministerio de Cultura y Educación, resolución n. 1.354, 29 oct. 1981, s.p].

De este modo las prerrogativas impuestas por el Estado a los impresores y editoriales, la capacidad de selección por parte de las comisiones, las pautas indicadas a los maestros y directivos fueron declinando su exigencia en favor del mero control de las formas y depositando la práctica concreta de selección en las instancias escolares particulares.

## **Características de los reglamentos de evaluación y selección**

El siguiente recorrido no pretende ser exhaustivo, sino sólo dar cuenta de las instancias representativas que nos permitan ver el derrotero de la legislación sobre los libros de textos escolares y caracterizar desde esa perspectiva histórica la posición que se asume desde la legislación actual<sup>16</sup>. A los fines de nuestro trabajo, nos detendremos en los apartados vinculados con la regulación de la acción del docente en su relación con el libro de texto.

---

16. En una nota a pie de página de su artículo, Cristina Linares (Linares, 2004, p. 183) cita las observaciones de Narodowski y Manolakis sobre la regulación de los libros de texto. Estos autores hacen un distingo entre el primer período (1884-1930) en el que la regulación estaba a cargo de una Comisión de Didáctica y un segundo período (1930-1983) en el que el Estado asume esta tarea. Según estos autores, en 1983 es la demanda del mercado la que decide sobre los valores y conocimientos a transmitir. Estos sucesivos cambios curriculares, según Linares, determinaron cambios en las ediciones. La autora lo ve en el período 1936-1937 en el que se reclama la aparición en los libros de cuestiones morales y la mención del Ser Supremo, y también sucede en el período 1952-1953 en que aparecen los contenidos vinculados con los tópicos del ideario peronista cuyas ediciones son rápidamente corregidas o prohibidas hacia 1957-1958 (Linares, 2004, p. 184). Para profundizar el análisis de las reglamentaciones sobre los libros de lectura en Argentina cf. también Linares (2005).

Algunos factores que evidencian los sucesivos cambios en relación con el control del material publicado para la enseñanza primaria<sup>17</sup> se pueden ver en la comparación de los reglamentos anteriores a las resoluciones del 26 de octubre de 1956 y del 4 de septiembre de 1964; y la resolución del 13 de noviembre de 1957 (vigente hasta fin del año 1966). Estos reglamentos son: proyecto de estudio de textos de lectura, 1940<sup>18</sup>; reglamento sobre estudio, selección y concurso de textos escolares, 1942; proyecto de ley sobre creación de un texto único, 1946; reglamento de concurso, estudio y aprobación de textos de lectura para la enseñanza primaria, 1951; régimen de aprobación de textos de lectura, 1965.

Estos documentos regulaban la presentación del material impreso para ser vendido en todo el territorio en sus diversos aspectos:

*Pedagógico-didácticos*: determinaban la corriente pedagógica a la que el libro de texto debía adscribir, en especial la relacionada con la alfabetización, considerada la principal herramienta de constitución y consolidación de la ciudadanía. Entre otros muchos ejemplos podemos observar:

Art. 53 Los requisitos fundamentales del libro en cuanto a las condiciones didácticas y al contenido literario, son las siguientes: a) Que responda a un plan didáctico racional en lo que respecta a la gradación de las dificultades y al proceso pedagógico de la enseñanza. [...] Art. 54 a) que se ajuste al método de palabras de acuerdo con las siguientes normas generales: 1º Las generadoras deberán ser palabras familiares al niño, preferentemente nombres que evoquen imágenes nítidas... [Ministerio de Educación de la Nación, Concurso, 1957, p. 9].

- 
17. Además de las reglamentaciones para someter a los textos a los regímenes de aprobación, el Centro Nacional de Documentación e Información Educativa del Ministerio elaboraba sus “Contribucion(es) al estudio del castellano en la Argentina. Plan de Enseñanza y moralidad del Idioma” donde se exponían listados de palabras y giros de uso incorrecto, y su correspondiente versión correcta (algo así como un *appendix probi*).
  18. Existe un reglamento del año 1941 que luego se publica en 1951 con contenidos peronistas (“orientación espiritual y filosófica, política, social y económica de la Nueva Argentina”) que son suprimidos en 1957.

Art. 49 [del concurso vigente desde 1953] c) que cualquiera sea el método utilizado se tenga en cuenta que la enseñanza de la lectura y la escritura debe ser simultánea [Consejo Nacional del Educación, Concurso, 1957, p. 15].

En las críticas y observaciones publicadas por las comisiones de selección y evaluación puede verse la atención a los mismos aspectos:

Los textos para la enseñanza rudimentaria de la lectura o responden a métodos inconvenientes – los hay hasta de deletreo – o no aplican bien el método de palabras adoptado [Informe de la Comisión Especial, 1907, p. 10].

No faltan obras escritas en mal disimulada forma de catecismo [Informe de la Comisión Especial, 1907, p. 13].

*Contenido:* especificaban los contenidos que debían tratarse obligatoriamente y las imágenes que debían aparecer en el texto, en especial las relacionadas con la construcción de una iconografía nacional: mapas de las zonas geográficas de la Argentina, retratos de los héroes nacionales, presencia del himno nacional etc. En el mismo espíritu, se especificaba que debía haber una proporción mayoritaria de textos de autores argentinos. El reglamento contaba como complemento de los contenidos especificados en la ley n. 1.420 (1884):

Cap. 1 - Art. 6º El minimum de instrucción obligatoria, comprende las siguientes materias: [...] la ley nacional de monedas, pesas y medidas; Geografía particular de la República y nociones de Geografía Universal; de Historia particular de la República y nociones de Historia General; Idioma nacional, Moral y Urbanidad, nociones de Higiene; nociones de Ciencias Matemáticas, Físicas y Naturales, nociones de Dibujo y Música vocal; Gimnástica y conocimiento de la Constitución Nacional [Ley n. 1.420, p. 12].

*Recursos de interpelación ideológica:* hacían hincapié en la función de adoctrinamiento moral (y, durante el peronismo, también religioso) que debían asumir los libros de texto. También se acotaba el tipo de

interpelación que debía hacerse de las costumbres de los lectores -entre los que contaban también a los padres, destinatarios previstos de esos libros (Spiegelburg, 2004). La formación de una conciencia nacional suponía que los libros de texto eran transmisores de la moral cristiana y las reglas de conducta social<sup>19</sup>. Esa premisa incluía la formación en relación con el urbanismo y la higiene:

Ciertos capítulos no debieran faltar, v.gr., los que estimulen hacia las virtudes cardinales, el culto a la verdad y a la justicia, el amor al trabajo, el respeto a la ley, la tolerancia, la solidaridad entre los hombres etc. [...] Debe haber vida, calor, alma, en las narraciones dirigidas a moralizar [Informe de la Comisión Especial, 1907, pp. 8-9].

Los personajes suelen pertenecer a una sola clase social, por ejemplo, a la clase acomodada, de modo que ante la vista de los niños de las escuelas de pueblo, se hace desfilar constantemente las comodidades, los lujos, las felicidad sin sombra visible para ellos, de que gozan los ricos, y quizá no sea esto, sobre todo por la forma en que los hechos se presentan, destinado a despertar los más sanos sentimientos en el lector pobrecito que a veces no concurre a la escuela porque le falta el calzado [Informe de la Comisión Especial, 1907, p. 14].

*Gráficos*: describían el tipo de letra; tamaño, cantidad y pertinencia de las ilustraciones; diagramación de la página; calidad del papel y de la tinta etc.; en atención a cuidar que el objeto material concordara con el proyecto pedagógico. El papel mate, por ejemplo, respondía a la necesidad de evitar el cansancio visual; el tamaño mayor de la letra, a facilitar la lectura en los alumnos de los primeros niveles de alfabetización<sup>20</sup>:

---

19. Tal como consignan Artieda, Cucuzza y Linares (2007), la metáfora empleada en los libros de texto para identificar a la Patria fue la familia patriarcal, urbana, de clase media y blanca en la que se depositaban las virtudes ciudadanas. La convivencia entre ricos y pobres se lograba mediante la exaltación de un obrero que aceptaba su destino de trabajo.

20. El primer registro que se tiene del empleo de este recurso es la *Gramática Castellana destinada al uso de los americanos*, en la que Andrés Bello introduce a mediados del

Art. 59 Las condiciones que deben reunir los libros en cuanto a su presentación material, son las siguientes: a) papel obra alisado o papel mate de color blanco marfil o agarbanzado. c) impresión en tinta negra mate. c) composición tipográfica en medida no menor de veinte cíceros ni mayor de veintiséis, con interlínea proporcionada al cuerpo de la letra, de dos puntos como mínimo. El margen será de un centímetro y medio [...] Se empleará tipografía [...] con cuerpo de letras adecuado a cada grado escolar, según la siguiente escala mínima: Primero Inferior: cuerpo 24 para las primeras palabras y ejercicios y hasta 18 para los ejercicios y lecturas subsiguientes... [Consejo Nacional del Educación, 1957, p. 13].

En este brevísimo panorama hemos querido delinear el recorrido de los concursos hacia versiones cada vez menos estrictas en relación no solo con la selección de contenidos e imágenes, sino también con las pautas de edición e impresión por parte de las imprentas o editoriales. En concordancia con esos cambios, como hemos consignado al comienzo de este trabajo, el proceso de selección por parte de las comisiones pasan de la forma de concurso a la de evaluación.

## **Representaciones de la función docente y el uso del libro de texto**

No obstante el ejercicio de regulación por parte de la CNE y el control ejercido por los inspectores, el material publicado no dejaba conformes a los asesores de las disciplinas, quienes veían en las publicaciones, en conjunto con la falta de formación docente, un problema de difícil solución. Uno de esos problemas estaba vinculado con la diferencia entre la responsabilidad asumida por el Estado de educar a la ciudadanía y las estrategias empleadas por las editoriales para adecuar el material publicado a sus necesidades económicas.

---

siglo XIX (c.1860) la variación en el tamaño de la letra como recurso para dividir a los lectores de una única gramática escolar en principiantes y avanzados.

En un informe que transcribe varias reuniones llevadas a cabo durante 1939 por la Comisión de Didáctica, firmado por Alemandri y Etchebarne, se indica:

se tenga presente que entre nosotros la industria editorial cuenta al libro escolar como el renglón más proficuo, se podrá afirmar que no ha tenido por incentivo “el progreso de la enseñanza” de que habla la ley, sino un afán de lucro muy semejante al que se manifestó en ocasión de uno de los primeros concursos de textos, el de 1900, cuando se volcaron en el Consejo 1262 impresos de todo género. Algunos sin la menor atingencia pedagógica [Consejo Nacional del Educación, 1941, p. 3].

El informe de la Comisión Especial de 1940 (integrada, entre otros investigadores, por Berta Vidal de Battini) señala concordantemente que:

la previsión oficial, sin embargo, no había contemplado hasta ahora en su verdadero alcance este aspecto fundamental del problema del libro escolar. Es sabido, en efecto, que solo existían acerca del mismo disposiciones fragmentarias y generalmente de carácter impreciso. Esto hizo que la preparación del material quedara librada al criterio particular del autor [...] La realización del libro se convirtió de este modo, por obvia razón, en tarea de fácil estímulo y poco riesgo, que invitaba a la improvisación. Como consecuencia lógica de todo ello, la producción, con desmedro de la calidad, se multiplicó notablemente en los últimos años, hasta llegar al estado de cosas actual [Consejo Nacional del Educación, 1941, p. 21].

Este tipo de argumentos prepararon el terreno para posiciones que consideraban la imposición de un libro único de uso obligatorio editado por el Estado como solución a la puja de las editoriales por obtener (a costa de una presunta debilitación de la calidad de los materiales) mayores sectores del mercado.

En efecto, encontramos ejemplos de esta lucha por el control de ese nicho del mercado que muestran el alcance de estos intereses. En 1946 un proyecto de ley de los senadores Teisaire, Saadi y Sosa Loyola elevado al



Senado el 24 de julio proponía la adopción de un texto único aprobado y editado por el Estado. Esta propuesta fue rápidamente apelada por la Cámara Argentina del Libro y la Asociación de Industriales Gráficos de la Argentina en un texto presentado en agosto de 1946 que exponía objeciones a ese proyecto de ley. Ambas asociaciones se muestran de acuerdo con la defensa de la gratuidad de la enseñanza extendida a todos los ciclos y especialidades, y con el control por parte del Estado de los textos que propone el proyecto de ley. No obstante, en la presentación de sus objeciones quedan en evidencia los intereses económicos que guían su crítica al proyecto. Mencionamos aquí solo algunos puntos específicos de la presentación que servirán como ejemplo de las operaciones de ambas asociaciones comerciales frente a la propuesta del Estado.

En el proyecto de ley variados argumentos intentan mostrar que adecuar el precio del libro al costo de su producción facilitaría el acceso al libro de una mayor porción de la población. Esta propuesta es rechazada a partir de la justificación del precio que las editoriales asignan a sus productos (el argumento principal es la relación costo-beneficio y no la relación con la calidad académica, o siquiera material, de los libros) y se complementa con la sugerencia de que el Estado sea el que garantice el acceso al material mediante la entrega gratuita de libros escolares.

La gratuidad debe ir al encuentro de estos hogares, pero no con el texto único ni la edición estatal, sino ampliando las partidas en los presupuestos escolares o tendiendo a que el Consejo Nacional de Educación o el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública puedan adquirir los libros necesarios para distribuirlos entre sus alumnos [D'Urbano Viau, 1946, pp. 13-14].

Como hemos dicho, el principal cambio que el proyecto pretendía imponer era la adopción de un texto único editado por el Estado. El financiamiento de esta edición se obtendría de un gravamen especial al papel industrial. Al rechazo de la aplicación de este impuesto por parte de ambas asociaciones, se agrega la insólita sugerencia de que los gastos originados por la edición se obtengan de rentas generales y figuren anualmente en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Este tipo de

intercambios se repiten desde comienzos de siglo XX hasta la actualidad ponen de manifiesto que 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.

Por último, en el proyecto se sugiere que, al reservarse la edición de los libros de texto para el Estado, quedaría asegurada la independencia de los intereses económicos respecto de la educación: “que no se lucre, que no se comercie a costa de la instrucción, porque de lo contrario se propenderá el analfabetismo”. La impertinencia de sus argumentos liberales obliga a las asociaciones a entender los intereses económicos como una forma de financiar actividades culturales. Argumentan entonces:

Las legítimas ganancias de los autores, editores, impresores, librerías, artistas, gráficos etc. no pueden considerarse sin grave injusticia como lucro obtenido a costa de la instrucción, y mucho menos como propulsoras del analfabetismo. Son el producto de una de las actividades más altas del hombre, que alienta y favorece su desarrollo educativo y espiritual [D'Urbano Viau, 1946, p. 16].

En este breve recorrido vimos que la puja por el control de los libros de texto y la participación en su producción estuvo ligada desde los inicios de las prácticas educativas en Argentina a los sectores económicos vinculados con la producción y circulación de libros. Spregelburd (2004) explica que los libros eran generados por particulares y por eso era central el control del Estado para garantizar que el material se adecuara a los propósitos y necesidades del sistema educativo<sup>21</sup>. Creemos que, en esa

---

21. No obstante, se registran situaciones faltas de claridad en las relaciones entre los funcionarios encargados de regular la aprobación de los libros y las casas editoriales. Linares (2004, p. 184) menciona un caso ocurrido en 1937 y son varios los registros en los últimos años. Como ejemplo, véase uno de los informes producidos por

operación, el Estado se liberaba de la obligación de generar el material y a la vez se apropiaba del material conservando para sí la potestad de otorgarle o negarle validez. Además, el Estado ocupaba espacios geográficos que el mercado editorial aún no había podido alcanzar y le habilitaba (con la recomendación e incluso con la compra de partidas para distribuir entre los alumnos carenciados) sectores de mercado que le eran inaccesibles<sup>22</sup>. Según consigna Spregelburd,

la organización del sistema educativo constituyó un factor central en la ampliación de la circulación de impresos. Esta afirmación no se refiere solo al aumento del público alfabetizado, sino también a la creación de una nueva demanda: la del texto escolar [Spregelburd, 2004, p. 169].

---

la fundación Poder Ciudadano (2005), cuya responsable en el área de Educación es Silvina Gvirtz, en el que se establece el marco para que el proceso de selección y compra de manuales para entregar gratuitamente a las escuelas de las provincias sea transparente. El informe revisa el procedimiento anterior, llevado a cabo en el año 2002 y señala los motivos por los cuales fue anulado por el entonces ministro de Educación, Daniel Filmus. Propone una modalidad más clara y más equitativa de selección de la Comisión encargada de evaluar los textos y la modalidad de compra directa, de manera de garantizar la calidad, la transparencia en la elección, y los precios que debe pagar el Ministerio por la compra.

22. En la actualidad las editoriales, cuyos amplios canales de distribución les permiten acceder incluso a otros países, continúan con la modalidad de vender partidas al Ministerio. Éste pasó de distribuidor a garante de acceso al material por parte de todos los sectores y cumplir con esto una función asistencialista. En este acto se está confirmando nuevamente la necesidad y obligatoriedad de uso del manual escolar como herramienta de aprendizaje. Tal como mostrábamos en apartados anteriores, después de largas pujas entre las empresas editoriales y funcionarios del gobierno, quedó depositada en el Ministerio la responsabilidad de garantizar la posesión del libro de texto: “Capítulo X, Artículo 51 de la Ley de Educación Nacional (2007): El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, es responsable de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos brindados en zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos. Los criterios generales que deben orientar dichas medidas son: e) proveer los recursos pedagógicos y materiales necesarios para la escolarización de los/as alumnos/as y estudiantes del medio rural *tales como textos*, equipamiento informático, televisión educativa, instalaciones y equipamiento para la educación física y la práctica deportiva, comedores escolares, residencias y transporte, entre otros”.

## El control de los libros de texto en la actualidad

Actualmente no se conoce ninguna comisión encargada de estos menesteres, sino que las comisiones de manuales escolares se constituyen *ad hoc* para evaluar el material presentado por las editoriales comerciales a la licitación para la compra de libros de texto por parte del ministerio<sup>23</sup>.

Tal como señala Linares (2005), la eliminación de las regulaciones sobre los libros de lectura operadas progresivamente hasta mediados de los años setenta y ratificadas en la recuperación de la democracia pudo haber sido interpretada como un avance en relación con las normas represivas existentes durante el siglo XX en relación con el material de lectura escolar.

---

23. Algunas afirmaciones del ministro de Educación, Daniel Filmus, a cuento de la compra de libros para las escuelas son elocuentes en relación a la concepción imperante sobre uso del libro en la escuela y el grave problema del acceso a ese bien económico por parte de la población. Durante el acto de presentación del Programa Global de Compra de Libros 2004-2006, realizado el 12 de octubre de 2004 Filmus expresó que “el Gobierno Nacional realizará una inversión récord para continuar las acciones iniciadas para la incorporación del libro en el sistema educativo” y señaló “El haber planteado el acceso al libro como una política de Estado desde que iniciamos la gestión, hace que los docentes comiencen a sentirse más autorizados para exigir el uso del libro en las escuelas. Si el Estado llega a todos aquellos niños y jóvenes que no pueden comprar su libro, contribuirá a que el docente tenga derecho a exigir más lectura en el aula”. La entrega gratuita consiste en libros de texto (manuales) y en textos literarios. En relación con los primeros, las afirmaciones corroboran que el uso del libro de texto en la escuela es una premisa instalada en el imaginario de las Ciencias de la Educación. Además, la práctica usual de emplear el mismo libro de texto para el trabajo con todos los alumnos es afianzada con la entrega gratuita por parte del Estado del mismo libro para los alumnos del mismo año (que, si bien no está indicada en la cita, lo confirman las comunicaciones informales que mantenemos con escuelas de la Provincia de Buenos Aires). En relación con los segundos, es interesante reponer el presupuesto de que la posesión del libro garantiza la práctica de lectura escolar; esta vinculación olvida la necesaria intervención docente y confirma la relación sin intermediarios que las editoriales intentan construir con los alumnos a partir de estrategias lingüísticas operadas en el manual escolar. En Taboada (2006, p. 547) se corrobora esta idea con la cita de un docente: “los chicos si no tiene un libro no leen. No leen. Entonces, así [con la posesión del libro] me favorece la lectura.”

Finalmente en el último período, que comienza en 1983, la demanda del mercado decidió sobre los valores y conocimientos a transmitir. El gobierno democrático comenzó un proceso de desregulación transfiriendo las responsabilidades al mercado editorial ya que se supone que la regulación estaba en contra de la libertad del docente y del desarrollo de los libros escolares. La educación se volvió una “razón del mercado” [Linares, 2005, p. 30].

Quizá se haya entendido que esta medida de no-regulación era más democrática que el ajuste a reglamentos que, por otro lado, como ya observamos, tenían cuarenta años de vigencia [idem, p. 108].

Estas interpretaciones explican la proliferación de argumentos de raigambre neoliberal como el que presentamos a continuación. Este tipo de concepciones han permitido que el creciente espacio ocupado por la industria editorial contara con importantes reaseguros. Por un lado, al quedar huérfanos de auxilio ministerial y escasos de formación disciplinar, los docentes carecen de herramientas para la selección de los libros de texto y están expuestos a las propuestas editoriales. Por otro lado, la instauración del uso del libro de texto como una práctica escolar necesaria, abonada a lo largo del siglo XX, silencia las propuestas alternativas que reconsideran esta obligatoriedad. Las conmina, además, al arduo trabajo de organizar la planificación en función de la variedad y labilidad de los Contenidos Comunes o Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) y diseñar luego el material<sup>24</sup>.

Dos artículos publicados en los años noventa en uno de los canales de difusión del Ministerio de Educación, la revista *Zona Educativa*, nos permiten entrever las representaciones de la relación de los maestros con el libro de texto en la palabra de supuestos especialistas. Estas concepciones, que atienden a la forma de seleccionar el libro de texto y cómo

---

24. Tal vez conviene señalar aquí que ninguna de las gestiones político-educativas hasta la actualidad han previsto un salario mayor al monto que delimita la línea de pobreza en Argentina para los docentes que desarrollan las tareas mencionadas. Estas condiciones materiales son, entre otras tales como la deficiente formación, las que impedirían el cumplimiento de las obligaciones de planificación y diseño.

debe emplearse en el aula, responden a un principio orientador de las prácticas de selección en el mercado de consumo.

En pocos días reciben gran cantidad de material para analizar, evaluar y elegir cuál será el libro que utilizarán durante el año. [...] Pero, ¿cómo hacerlo con profesionalismo?, ¿con qué herramientas?, ¿qué hay que hacer y qué hay que tratar de evitar? [S/A, 1997, p. 16].

Veamos entonces, en qué consiste una elección del libro de texto en tanto que “profesionales” de la educación.

A la hora de evaluar el texto es bueno pensarlo por lo menos de tres maneras diferentes: como medio de comunicación (tanto verbal como gráfica), como elemento del proceso de enseñanza-aprendizaje y como mediador de los CBC y de las distintas ciencias y asignaturas. [...] El texto escrito ofrece el contenido, las actividades, los ejercicios y otros elementos como resúmenes, lecturas complementarias, bibliografías, curiosidades y otros elementos [Zona Educativa, 1997, p. 17].

Es destacable el hecho de que en esta revista se considere al libro de texto un medio de comunicación (preanunciando lo que la Ley de Educación Nacional corroboraría más tarde al incluirlo junto con los medios masivos en la libre regulación) y, al mismo tiempo, mediador (entre los maestros/alumnos, y la ley) con lo que debería quedar bajo la órbita y el control estatal (regulador del ejercicio escolar).

La desprofesionalización docente que permitió la instalación de un manual que se comunicara directamente con los alumnos<sup>25</sup> se toma como un hecho al suponer que los docentes necesitan una guía para seleccionar el material para sus clases. Se los llama “profesionales” y a la vez les indica las pautas de selección que los docentes debieron haber desarrollado en las instancias de su formación. En efecto, en el artículo se sugiere que el docente considere, entre otras cosas:

---

25. Estas afirmaciones se encuentran desarrolladas en López García (2004).

si las páginas tienen la cantidad adecuada de información, o si están muy vacías o muy llenas. [...] Qué hay que evitar: [...] la tapa, el colorido, las imágenes son solo algunas de las cosas que hay que evaluar, pero no las únicas ni las más importantes [...] ni dejarse convencer por las promociones de las editoriales. Las promociones y los obsequios de las editoriales son útiles y necesarios. Ayudan a ampliar el panorama y a conocer las opciones sobre las que se puede elegir y trabajar. Pero la que más libros regala no tiene por qué ser la que mejores textos hace [S/A, 1997, p. 17].

Si bien la Ley de Educación de 1994 modificó la forma de concebir la labor docente y ha dejado a su criterio decisiones sobre el material, los recursos didácticos etc. este tipo de textos dejan entrever que la práctica docente es pensada por los ámbitos de decisión como una zona liberada, en manos de agentes que no cuentan con la necesaria formación para operar en el margen que les es otorgado<sup>26</sup>.

Esta tensión entre considerar a los docentes alumnos y, a la vez, profesionales se manifiesta en formas variadas. Mientras que párrafos antes guiaban su elección en los aspectos más superficiales, en la cita que sigue se les pide un nivel de conocimiento con el que el docente no cuenta<sup>27</sup>.

La información que contiene debe ser veraz, válida, objetiva<sup>28</sup>. Los datos deben estar suficientemente actualizados, lo mismo que la bibliografía, las ilustraciones y todos aquellos elementos que aportan información a los alumnos” [S/A, 1997, p. 18].

- 
26. Tal como señala Linares, “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 durante el gobierno de Carlos Menem esta idea de des-regular en función de una mayor democratización fue, en definitiva, funcional a estas ideas” (Linares, 2005, p. 108). Creemos que éste es el principal argumento por el cual las editoriales encuentran un espacio tan fructífero para insertar sus productos.
27. Creemos que esto se debe al conocido déficit en las instancias de formación terciaria (un curso de tres años para el trabajo en todas las asignaturas, y condiciones laborales que no facilitan la formación continua).
28. Antes decía: “es bueno observar [...] si el modelo pedagógico incluye mecanismos para ver el texto como un medio y no como una verdad indiscutible y absoluta”.

Otras variables a considerar son, por ejemplo: si al maestro “le gusta que el libro proponga ejercicios y a otros les gusta redactarlos personalmente” (S/A, 1997, p. 18).

No es nuestro interés hacer hincapié en problemáticas sobre las que se ha escrito suficiente, sino mostrar las tensiones ideológicas a las que los docentes están expuestos sin herramientas que les permitan posicionarse críticamente. Este texto que citamos pone de manifiesto las representaciones que los docentes tienen de su tarea, de los saberes con los que deberían contar y con la evaluación que deben hacer de un libro y, con ello, exponen las características que se espera que el libro de texto reúna. Estos factores constituyen los ejes de selección de los manuales escolares que, ayunos de todo auxilio ministerial, recaen en la experticia y el compromiso de los docentes, a su vez expuestos a la profusa oferta del mercado editorial.

## **El libro de texto como producto de mercado**

Posturas como la nuestra pueden ser interpretadas como intentos de alentar la regulación autoritaria de la circulación de libros escolares en Argentina. Una forma de entender la regulación estatal de los libros de texto por parte de posiciones neoliberales se puede ver en el artículo de Sergio España (1999) “Las políticas públicas y los libros en las escuelas”. En *Zona Educativa*, el subsecretario de gestión educativa y posteriormente Secretario de Programación y Evaluación Educativa (durante 1997) señala:

Hace 20 años los argentinos sufríamos el más crudo autoritarismo, que prohibía centenares de títulos por la sola sospecha de expresar pensamientos distintos de quien ostentaba el poder [...] ¿cómo suponer que ello no impactaría seriamente en la relación que se va construyendo entre el libro y el lector que en las escuelas y universidades se va formando en la tarea cotidiana? [S/A, 1999, p. 41].



Por si fuera poco, a ello se sumaron interpretaciones extremas de corrientes pedagógicas que terminaron cuestionando los libros por “demasiado rígidos para los chicos, que los manuales eran poco creativos o los textos limitaban la imaginación.” [...] Fueron casi 20 años y administraciones que, por autoritarismo o por erradas concepciones alejaron al libro de las prácticas cotidianas de aprendizaje [España, 1999, p. 42].

Ambas afirmaciones se apoyan sobre la premisa de que los libros de texto son un instrumento de uso inapelable en el contexto escolar.

El Estado, en lugar de prohibir debe fomentar su uso, y esto significa que ayuda a quien no puede comprar entregándole el libro para que esté en igualdad de posibilidades con quienes efectivamente pueden hacerlo [idem, p. 42].

En el marco de esa premisa, se alienta la proliferación de libros que garanticen una presunta libertad ideológica, creatividad y cercanía con la práctica concreta. El hecho de que no se mencione la calidad de los contenidos no parece menor. Por otro lado, creemos que la calidad no reside necesariamente en la diversidad, sino, entre otros factores, en la capacidad de los usuarios de seleccionar el material. La realidad es que los maestros buscan libros que les solucionen la tarea diaria frente a los alumnos<sup>29</sup> y esto es lo que ofrecen las múltiples y variadas propuestas de las editoriales. De este modo, el mercado ejerce el “crudo autoritarismo”.

No existe en Argentina el “libro oficial”. Por el contrario, se propicia la más amplia diversidad de producción, para que el sector privado desarrolle creativamente el material que luego será utilizado por docentes y alumnos con

---

29. Los maestros suelen privilegiar esta variable frente a la presentación de determinados contenidos o la presencia de cierta corriente pedagógica. Esto explica que suelen instar a sus alumnos a comprar el mismo libro para el uso en el aula; una de las funciones de esta práctica es controlar más fácilmente las tareas escolares y “descansar” en las propuestas ofrecidas por las editoriales.

la más absoluta libertad de elección del libro más adecuado. [...] En esto hay que hacer público el reconocimiento a la participación de la Cámara Argentina del Libro, que con su presencia institucional permitió dar máximas garantías a todos los interesados. [...] Por eso las editoriales necesitaban confiabilidad en la reforma, certeza de que no se trataba de una linda idea pasajera ni una nueva moda, sino de un proyecto a largo plazo: única forma de emprender el desafío de renovar la producción editorial educativa [S/A, 1999, pp. 42-43].

El Estado argentino de los años noventa permitió renovar el mercado editorial al costo de adscribirlo al sistema liberal de oferta y demanda de bienes y servicios. En efecto, en la cita anterior queda en evidencia el resguardo de un mercado liberado que el Estado garantiza a las empresas editoriales. Creemos que este encuadre ideológico sigue su curso hasta la actualidad. La Ley de Educación Nacional n. 26.206 del año 2007 les otorga a las empresas un espacio de decisión sobre los materiales que se produzcan y circulen en los espacios educativos. Es decir que las editoriales gozarán de la potestad de evaluar, en conjunto con el Ministerio de Educación, el material que ellas mismas producen.

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología creará un Consejo Consultivo constituido por representantes de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, de los organismos representativos de los anunciantes publicitarios y del Consejo Federal de Educación, con el objeto de promover mayores niveles de responsabilidad y compromiso de los medios masivos de comunicación con la tarea educativa de niños y jóvenes [Título VII, Educación, nuevas tecnologías y medios de comunicación, art. 103, p. 21].

En esta ley, el Estado se libera definitivamente de la tarea de control del material y exhorta a las empresas a que asuman el compromiso de elaborar productos conforme a “ética” y “valores” no especificados:

o) Comprometer a los medios masivos de comunicación a asumir mayores grados de responsabilidad ética y social por los contenidos y valores que transmiten [Capítulo II, Fines y objetivos de la política educativa nacional, art. 11, p. 2].

## Promoción, distribución y venta de textos escolares en la actualidad

Una de las estrategias de venta de las editoriales en la actualidad se apoya en la inestimable ayuda que los ejercicios de los libros de texto les prestan a los maestros. En efecto, la presencia de ejercicios y actividades en el manual constituye un excelente argumento para la adopción de textos escolares por parte de los docentes. Este hecho tiene un antecedente en buena parte de las versiones de las resoluciones de CNE:

Art. 56° c) que no se incluyan ejercicios de léxico, cuestionarios ni ningún otro texto adicional destinado a impartir conocimientos que por su naturaleza correspondan al maestro [Consejo Nacional del Educación, 1941, p. 34; art. 50 c) en la versión de 1957 del Ministerio y art. 53 h) en la versión de 1957 de la CNE].

En la práctica del aula, los maestros seleccionan los manuales de acuerdo con criterios personales y en pocos casos institucionales. La figura del promotor que recorre las escuelas publicitando las bondades del material de cada editorial se tornó central y son pocos los directivos que cumplen el Reglamento General de Escuelas vigente, que prohíbe la venta de manuales en las escuelas y la entrada de ajenos para su promoción.

Este proceder es mencionado por Linares en su texto, allí registra la práctica de promoción hacia el año 1956. De ese mismo año toma una cita de la revista *La Obra* donde se corrobora la práctica:

Debido a que en las actuales circunstancias estamos dedicados a la urgente tarea de reimprimir los textos de nuestro sello recientemente autorizados por el Ministerio de Educación de la Nación, deploramos hallarnos en la imposibilidad de obsequiar a los señores docentes con los respectivos ejemplares correspondientes a los grados a su cargo, tal como hemos procedido siempre en cumplimiento de una norma ya tradicional en la Editorial Estrada [la obra n. 536, abr. 1956, apud Linares, 2004, p. 187].

En otros trabajos (ver López García, 2004, 2006) mostramos la ineludible función de reemplazo o, por lo menos, acompañamiento a los maestros que en la actualidad cumplen los manuales escolares. Concientes de esa función y sin riesgo de ofensa por parte de los interesados, las editoriales incluyen en sus páginas web y en los catálogos impresos que distribuyen entre los docentes el siguiente material de apoyo: “Planificación didáctica para todas las jurisdicciones”; “guías de trabajos suplementarios fotocopiables”; “una variedad de láminas que acompañan el trabajo diario con esta propuesta”; “Discos con cuentos completos narrados por cuentistas profesionales”; “completa guía de trabajos suplementarios fotocopiables. (Catálogo de Novedades EGB 1/EPB 1, 2007, Editorial Puerto de Palos). También: “Incluye[n] la planificación didáctica para todas las jurisdicciones según los CBC y los NAP y las soluciones a todas las actividades del libro”; “las soluciones a todas las actividades del libro [de Matemática/Ciencias Sociales/Ciencias Naturales de Segundo Ciclo] para facilitar la tarea de corrección” (Catálogo de Novedades EGB 2/EPB, 2007, Editorial Puerto de Palos).

La promoción de estos anexos para el docente que acompañan los libros de texto constituye una estrategia de venta en el sentido de que ostenta la suficiente provisión de actividades para trabajar en el aula y, con ella, garantiza al maestro independencia y a los padres el aprendizaje de los contenidos del año por parte de sus hijos.

Por medio de esta oferta se afianzan las representaciones sobre la tarea docente y sobre las atribuciones que revisten su función. El hecho de que no se considere como función correspondiente estrictamente al docente la planificación de su propia tarea, la selección de contenidos adecuados al contexto inmediato (obligación señalada en los CBC, que permite explicar la extensión y labilidad de los mismos) y el diseño de actividades para trabajar los contenidos construye a un docente cuyas actividades son, consecuentemente, otras. Podemos pensar dos opciones: a los docentes les corresponden o bien tareas asistencialistas (ya señaladas por gran cantidad de trabajos de corte sociológico provenientes de las Ciencias de la Educación), o bien la tarea de organizar/coordinar las actividades propuestas por los libros de texto. En ambos casos se des-

plaza el rol docente hacia actividades no disciplinares y se los despoja del poder simbólico que la institución escolar otorga a los que portan el saber. Esto explica que los padres exijan como garantía del aprendizaje de sus hijos la compra de determinado manual para el trabajo en el aula<sup>30</sup>. En efecto, en la página web de la Editorial Estrada, por ejemplo, bajo el link “solicitá promotor” se pide consignar la ocupación del que escribe y las opciones predeterminadas son: “asesor pedagógico, auxiliar docente, bibliotecario, directivo, docente, estudiante, *padre*”.

No obstante, este tipo de promociones (verbales, impresas o, en la actualidad, virtuales) han sido objeto de prohibiciones explícitas. En el reglamento de 1957, art. 35:

Queda terminantemente prohibido, bajo responsabilidad de los directores, efectuar en las escuelas actos de propaganda comercial en favor o en contra de determinado libro. Los interesados limitarán su gestión al envío de obras, circulares y folletos explicativos [CNE, 1957, p. 6; también art. 34 del Reglamento del Ministerio de Educación de la Nación, 1957, p. 10].

En el reglamento de la CNE de 1965 esta prerrogativa desaparece junto con el concurso.

Más tarde encontramos en los artículos 149, 150 y 152 del Reglamento General de Escuelas, Obligaciones Comunes al Personal del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires vigente al año 2007:

Artículo 149: Prohibiciones

3. Vender libros y útiles escolares, por su cuenta o por la de terceros, dentro de la jurisdicción escolar o hacer propaganda en favor de determinados materiales.

4. Permitir o estimular dentro de los locales escolares la acción de agentes comerciales o vendedores de productos [decreto n. 6.013/58 del Poder Eje-

---

30. Que figuran en Carbone y Rodríguez (1996), Carbone et al. (2001), Contursi, Nogueira y Miñones (2003) y Grinberg (1995).

cutivo de la Provincia de Buenos Aires, n. 619, anexo al Reglamento General de Escuelas Públicas].

En la actualidad, la entrada de promotores a las escuelas, prohibida por el Reglamento General de Escuelas vigente, es, no obstante, una práctica corriente. Se ha instalado hace ya varios años<sup>31</sup> como una de las actividades primordiales del inicio del trabajo anual de los maestros (período previo al comienzo de clases de los alumnos reservado exclusivamente para la organización docente e institucional) la elección del libro de texto y la coordinación con las colegas de otras áreas u otros años. La tarea de elección se lleva a cabo con el asesoramiento de los promotores de las distintas editoriales, que llevan a las escuelas el material a promocionar y se reúnen a tal fin con las docentes interesadas. Esta práctica lleva años instalada en las escuelas a pesar de su expresa prohibición. La editoriales constatan la práctica alentándola desde los mecanismos de promoción. En todas las páginas web de las editoriales existe el link “solicitar promotor”, allí se pide ingresar nombre y cargo del que consulta la página, aunque lo destacable no es que confirmen la expresa violación del Reglamento General de Escuelas ofreciendo promoción personalizada, sino que, además, la confirmen con el pedido de ingreso de la dirección postal (no del que solicita promotor sino) de la escuela.

## Conclusiones

Las Comisiones de Regulación de Textos escolares han contribuido a generar, a lo largo del siglo XX, la idea del uso inapelable del libro de texto en la escuela. Esta representación de las tareas de enseñanza y aprendizaje escolar acompaña y permite explicar el fortalecimiento de la industria editorial vinculada con este ámbito. En el trabajo hemos

---

31. Según obtuvimos en entrevistas informales con docentes de escuela primaria de la Provincia de Buenos Aires.

mostrado cómo la CNE, en las gestiones correspondientes a los distintos gobiernos, intentó conservar para el Estado la potestad de decidir qué libros se adecuaban a su proyecto ideológico y convertir al libro de texto en una herramienta política. Además, hemos visto que la evolución a través de los años de los reglamentos de concurso y evaluación tendió hacia la relajación en las prescripciones y en la apertura a las decisiones de los editores e imprenteros. Con esta pretensión se logró también afianzar el lugar del libro de texto en la escuela y alentar la participación del mercado en su producción. Este último aspecto se tornó crucial especialmente en el marco de un desprendimiento paulatino de las funciones de control y selección, y el traspaso de estas funciones de manos del Estado a manos de los maestros y editoriales.

De este modo, lo que se originó como una colaboración entre las propuestas estatales y las tecnologías del mercado se fue inclinando hacia la validación por parte del Estado de las conveniencias de las empresas. En efecto, buena parte de las editoriales de gran circulación en la actualidad son las que, a lo largo del siglo XX, supieron construir un perfil ligado al ámbito educativo y consolidaron una imagen vinculada con la garantía del aprendizaje de los contenidos obligatorios. Son estas editoriales las que en la actualidad deciden la selección de temas que se trabajarán en el ámbito escolar y la corriente didáctica a la que adscribirán las prácticas de los maestros que opten por el uso de sus productos. Entre las consecuencias más peligrosas contamos la capacidad de decisión que actualmente tiene la industria del libro en los aspectos pedagógicos y, en especial, en relación con la variedad lingüística a implementar en el ámbito escolar.

Por otro lado, la inversión de los roles del Estado y las empresas que, como hemos visto, tuvo lugar a lo largo del siglo pasado, y la instauración de la obligatoriedad de su uso repercutió en que, en la actualidad, el Estado se ve obligado a garantizar el acceso de todos los sectores de la población a los libros de texto. La compra de partidas de libros para su entrega gratuita a las escuelas de escasos recursos atiende a esta función que el Estado ha asumido.

Este hecho corrobora, no obstante, la diferencia de clase. El libro gratuito lleva la marca estigmatizante de la imposibilidad de elegir que coarta a maestros y padres; y, a pesar de que es el Ministerio de Educación el que los selecciona, carga con la duda sobre su contenido. Esto se debe a que las formulaciones discursivas asociadas al libro de texto no pueden valorarse haciendo abstracción de las condiciones reales de inserción. La actualidad en el tratamiento de los temas, la incorporación de las nuevas tecnologías de impresión, el acceso a la información disciplinar específica, la complementación con material anexo, la capacitación para el uso del material a partir de cursos gratuitos para maestros etc. son las garantías que ofrecen las editoriales comerciales para el aprendizaje de los alumnos. Esta representación que han sabido generar las editoriales de sí mismas imprimen al libro gratuito las características de su lugar de inserción: la formación del docente y las posibilidades económicas de la escuela y los alumnos. En ese sentido, el Estado convierte la entrega de libros en otra forma de asistencialismo (en nombre de las libertades y garantías de acceso al libro) y resguarda las representaciones de las editoriales y la portación de sus productos como fuentes de los saberes que facilitan el ascenso social.

## Bibliografía

ARNOUX, E. Gramática nacional y pensamiento ilustrado: huellas de una travesía intelectual. *Letterature D'America*, anno XV, n. 59, p. 63, 1995.

\_\_\_\_\_. El discurso normativo en los textos gramaticales de Andrés Bello. In: \_\_\_\_\_. *Prácticas y representaciones del lenguaje*. Buenos Aires: Eudeba, 1999. p. 37-61.

ARTIEDA, T.; CUCUZZA, R.; LINARES, M. C. *La invención de la nación argentina en los libros de lectura de escuela primaria (1873-1930)*. 2007. Disponible en: <<http://www.uned.es/manesvirtual/bibpatremanes.html>>. Acceso en: jan. 2009.

BEIN, R. La legislación político-lingüística en la Argentina. In: KREMnitz, G.;



BORN, J. *Lenguas, literaturas y sociedad en la Argentina*. Viena: Praesens, 2004. p. 41-50.

BLANCO, M. I. Reformulaciones de la *Gramática castellana* de Andrés Bello destinadas a la escuela media. *Letterature D'America*, anno XV, n. 59, p. 87, 1995.

\_\_\_\_\_. La configuración de la “lengua nacional” en los orígenes de la escuela secundaria argentina. In: ARNOUX, E.; BEIN, R. *Prácticas y representaciones del lenguaje*. Buenos Aires: Eudeba, 1999. p. 75-100.

CARBONE, G. et al. *El libro de texto en la escuela*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján-Miño y Dávila, 2001.

CARBONE, G.; RODRÍGUEZ, L. M. *El libro de texto en la escuela, tomo I*. Luján: Universidad Nacional de Luján, 1996.

CONTURSI, M. E.; NOGUEIRA, S.; MIÑONES, L. Didáctica de lenguas y representaciones docentes. *Lenguas Vivas*, Buenos Aires, n. 2, p. 127-130, 2003.

ESPAÑA, S. Las políticas públicas y los libros en las escuelas. *Zona Educativa*, año 4, n. 33, p. 41-43, 1999.

GRINBERG, S. Algunas reflexiones acerca del uso del libro de texto en la escuela primaria. *Propuesta Educativa*, n. 12, año 6, p. 63-66, 1995.

LINARES, M. C. *El libro escolar y la empresa editorial: condiciones de producción, circulación y consumo del libro*. Luján: Universidad Nacional de Luján, 1998. Mimeografiado.

\_\_\_\_\_. *Libros de lectura a principios de siglo*. Sujeto lector ampliado. Luján: Universidad Nacional de Luján, 1999. Mimeografiado.

\_\_\_\_\_. Nacimiento y trayectoria de una nueva generación de libros de lectura escolar “El nene” (1895-1959). In: CUCUZZA, H. (dir.); PINEAU, P. (codir.). *Para una historia de la enseñanza de la lectura y la escritura*. Del catecismo colonial a la razón de mi vida. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004. p. 179-212.

\_\_\_\_\_. *El control de la lectura*. Las reglamentaciones sobre los libros de lectura en la Argentina (1940-1965). Tesis (Maestría en Política y Gestión de la Educación) – Universidad Nacional de Luján, Luján, 2005. Mimeografiado.

LÓPEZ GARCÍA, M. De la modalidad oral a la escritura: el manual escolar como inscripción de la situación de aula. *Textos*, Barcelona, Graö, n. 37, p. 89-103, jul./sept. 2004.

\_\_\_\_\_. Las variedades orales del español en el curriculum nacional y en las propuestas editoriales. *Revista Lenguas Vivas*, n. 6, p. 10-17, ago./sept. 2006a.

\_\_\_\_\_. La variedad geográfica del español en el género manual escolar. *Lectura y Vida – Revista Latinoamericana de Lectura*, Asociación Internacional de Lectura (IRA), año XXVII, n. 1, p. 42-50, mar. 2006b.

MARENGO, R. Estructuración y consolidación del poder poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación. In: PUIGGRÓS, A. (dir.). *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna, p. 71-175, 1991.

MUSCIA DE CICCHITTI, A. La política del texto escolar en Argentina 1884-1916. *Educación Cuyo*, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, n. 7, p. 115-136, 1998.

OSSANNA, E. Los libros de texto para la enseñanza de la Historia: entre la cientificidad y las demandas político-ideológicas. *Propuesta Educativa*, n. 8, año 5, p. 29-36, 1993.

S/A. *La Nacion Argentina*. Justa Libre y Soberana. 1950.

\_\_\_\_\_. ¿Cómo seleccionar textos escolares? *Zona Educativa*, año 2, n. 10, p. 16-18, 1997.

SPREGELBURD, R. ¿Qué se puede leer en la escuela? El control estatal del texto escolar (1880-1916). In: CUCUZZA, H. (dir.); PINEAU, P. (codir.). *Para una historia de la enseñanza de la lectura y la escritura*. Del catecismo colonial a La Razón de Mi Vida. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004. p. 149-176.

TABOADA, M. B. Profesionalidad docente y libros de texto: un acercamiento discursivo a estrategias de construcción identitaria. In: CONGRESO NACIONAL DE HISPANISTAS, 7., 2006, San Miguel de Tucumán. *Actas...* Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2006. p. 545-552.

ZANOTTI, L. J. *Política educacional: quinto año del magisterio*. Buenos Aires: Luis Lasserre, 1962.

## Documentos

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Ley 1420 de Educación Común*. 8 jul. 1884.

Disponível em: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. *Educación Común en la Capital, las Provincias y los Territorios Nacionales 1904-1905*. 1907.

\_\_\_\_\_. *Textos de Lectura*. Régimen de aprobación textos de lectura. Resolución. 12 ago. 1965.

\_\_\_\_\_. *Textos de Lectura para la Escuela Primaria* (condiciones que debe reunir). Informe de la Comisión Especial. Concurso para 1907-1908-1909. Buenos Aires, 1907.

\_\_\_\_\_. *Estudio, Selección y Concurso de Textos de Lectura*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación, 1941.

\_\_\_\_\_. *Antecedentes y Reglamento sobre Estudios, Selección y Concurso de Textos Auxiliares*. Buenos Aires, 1942.

\_\_\_\_\_. *Concurso y Elección de Textos de Lectura. Reglamentación para su Estudio, Selección y Concurso*. Buenos Aires, 1957.

\_\_\_\_\_. Respuesta al cuestionario para la República Argentina sobre textos para las escuelas primarias comunes producida por la OEA y cursada por el centro Nacional de Documentación e Información Educativa del Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires: Dirección General de Información Educativa y Cultura, 1962.

D'URBANO VIAU, J.; URGOITI, J. *Observaciones formuladas por la Cámara Argentina del Libro y la Asociación de Industriales Gráficos de la Argentina al Proyecto de ley suscrito por los senadores A. Teisairé, V.L. Saadi y G. Sosa Loyola*. Texto único aprobado y editado por el Estado, y enseñanza gratuita (24 de julio de 1946). Buenos Aires, 20 ago. 1946.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Resolución n° 1354*. 29 oct. 1981.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *Proyecto I*. Manual Operativo Educación General Básica. Plan Social Educativo, 1996.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. Reglamento del Concurso, Estudio y Aprobación de textos de Lectura para la Enseñanza Primaria. *Boletín de Comunicaciones del Ministerio de Educación*, Dirección General de Enseñanza Primaria, n. 155, 9 feb. 1957.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Bases del concur-*

*so de textos escolares en para el año 2007*. Disponível em: <<http://abc.gov.ar/comunidad/Cultura/ConcursoTextosEscolares/BasesLlamadoAConcurso.cfm>>. S.d.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. *Contribución al estudio del castellano en la Argentina*. Centro Nacional de Documentación e información Educativa. Plan de Enseñanza y moralidad del Idioma, 1963. (Serie Normativa.)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. *Ley de Educación Nacional* (borrador para la discusión). 2006.

\_\_\_\_\_. *Ley de Educación Nacional* N. 26.206. 2007. Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)>. Disponível em: 27 abr. 2007.

PODER CIUDADANO. Aportes para la transparencia en la adquisición de textos escolares. El caso de Poder Ciudadano (PC) y el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación (MECyT) durante el 2003-2004. 2005. Disponível em: <[http://www.poderciudadano.org.ar/up\\_downloads/temas/68\\_2.doc](http://www.poderciudadano.org.ar/up_downloads/temas/68_2.doc)>. Acesso em: 27 abr. 2007.

SECRETARÍA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Construcciones Gramaticales Corrientes y Administrativas*. Comisión de Enseñanza y Moralidad del Idioma. Buenos Aires, 1968.

Endereço para correspondência:

María López García

Marcelo T. de Alvear, 1.694 (1.060)

Buenos Aires – Argentina

E-mail: [maguilopezgarcia@yahoo.com.ar](mailto:maguilopezgarcia@yahoo.com.ar)

Recebido em: 19 nov. 2008

Aprovado em: 1 dez. 2008