



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

UNIDAD AJUSCO

MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO

LÍNEA DE GENERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO: Política educativa

“La disputa por el libro de texto de secundaria en el marco de la mercantilización educativa en México”

Presenta: Lic. Gabriela Sánchez Figueroa

Asesora: Dra. María Guadalupe Olivier Téllez

Enero 2022

Página 1 de 185

Agradecimientos

El presente trabajo se realizó con el apoyo del Programa de becas para estudios de posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Agradezco entrañablemente el acompañamiento y valiosas aportaciones de la Dra. Guadalupe Olivier para nutrir el trabajo realizado.

De la UPN, reconozco y agradezco a todos mis profesores y colegas que durante el tramo vivido en la maestría me compartieron generosamente sus conocimientos y buenos momentos.

También agradezco a quienes no están mencionados y que fueron el motor fundamental de este documento, gracias por siempre confiar en mí.

A mi mamá, *mi caramelo*

Índice

Tabla de contenido

Índice	4
Introducción	5
Enfóque teórico.....	12
Precisión metodológica y alcances	19
Capítulo 1. La transformación del libro de texto en mercancía a través de las políticas educativas en México	25
1.1 El libro de texto en México: De la Colonia a la primera mitad del siglo XX	26
1.2 La CONALITEG	32
1.3 Reformas y nuevos actores en el LTG.....	45
1.4 Los libros de texto de secundaria.....	52
1.5 Anotaciones finales del capítulo.....	72
Capítulo 2. Proceso del LTG-secundaria	75
2.1 Las editoriales en México	77
2.1.1 Estructura general de una editorial que elabora libros de texto	97
2.1.2 Proceso de elaboración del LTG.....	101
2.2 Evaluación: Subsecretaría de Educación Básica	107
2.2.1 Funciones	107
2.2.2 Estructura	108
2.2.3 Proceso de evaluación	118
Capítulo 3. CONALITEG y otros involucrados	123
3.1 Proceso de compra del LTG.....	125
3.2 Compradores del libro de texto: CONALITEG y gobiernos estatales	133
3.2 Quiénes seleccionan los materiales	140
3.4 Qué factores toman en cuenta para la selección de materiales.....	151
Conclusiones	161
Anexos	167
CLÁUSULAS	173
Bibliografía	178

Introducción

A lo largo de su historia, las relaciones humanas y políticas han padecido modificaciones que desembocan en la actual etapa neoliberal del sistema capitalista, cuya ideología gestó una condición de crisis que desafía a las sociedades a integrarse a los mecanismos mercantiles sostenidos por instituciones de viabilidad y vigencia cuestionables.

A partir de la gran crisis mundial y la recuperación del liberalismo económico del siglo XIX como paliativo para enmendar los problemas del siguiente siglo, la reducción estatal dio paso a la economía libre en donde la sociedad civil mercantilizada impulsó a los proveedores para que compitieran entre sí, ofreciendo a los clientes, educación y servicios de bienestar (Whitty, Power y Halpin, 1999).

En este contexto, los ámbitos político, económico, cultural y educativo han sufrido los embates de las transformaciones ocurridas en las sociedades del mundo, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX.

Harvey (2007) define al neoliberalismo como una teoría de prácticas político-económicas cuya forma de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada y libertad de comercio.

Así, desde el punto de vista de Bourdieu (1998) el discurso neoliberal dispone del impulso de un mundo de relaciones de fuerza que él contribuye a trazar tal y como es, sobre todo conduciendo las opciones económicas de los que dominan las relaciones de poder sumando así su

fuerza simbólica. En este sentido, el neoliberalismo, por medio de la combinación del Estado, el mercado y las instituciones democráticas, se traduce en un programa de acción política que ha sentado las bases reestructurantes de las formas estatales y relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, colocando a la mercantilización como uno de sus rostros más ignominiosos.

La centralización y concentración de la economía en un conjunto cada vez más reducido de grandes corporaciones ha sido una tendencia iniciada a finales del siglo XIX y agudizada con la globalización imperante en la actualidad. Este proceso es ampliamente descrito por la economía política y parte de la formación monopolista como una característica que define la lógica del capital.

Al respecto, Tedesco (2000) sostiene que “el fenómeno socialmente más importante es que como las empresas pueden instalarse en cualquier parte del mundo y mantenerse conectadas a través de redes de información, ellas tienden a radicarse allí donde los costes son menores” (p. 32). Bajo esta lógica, los mecanismos de competencia permiten generar estratégicamente las condiciones que benefician a intereses considerados comunes por parte de las élites económicas en disputa.

Independientemente de los métodos utilizados por los corporativos, el objetivo es asegurar el respaldo político y económico del Estado con legislaciones que beneficien sus prácticas monopólicas, ya que como dicen Baran y Sweezy (2006) “el efecto de la intervención del gobierno en los mecanismos de mercado de la economía, cualquiera que sea su propósito aparente, es hacer que el sistema funcione mejor, no peor, como uno formado exclusivamente por corporaciones gigantes que actúan e influyen recíprocamente” (p. 57).

El espacio de interés común para dichas élites recae en la intervención del Estado y el control sobre sus aparatos políticos, integrando instrumentos sutiles como la inserción de ejecutivos en puestos clave de representación política o el reclutamiento de funcionarios de gobierno para la absorción del conocimiento y las redes de influencia que tienen; o bien, aplicando mecanismos ilegales como el soborno de autoridades. Estas dinámicas sociales e ideológicas reestructuran la educación poniendo de manifiesto que, a escala global, grupos de poder controlan y se benefician de ello.

Los cambios ocurridos en el proyecto neoliberal cuyos efectos económicos en la educación comenzaron a estudiarse en la Universidad de Chicago en los años cuarenta del siglo XX, son esenciales en la concepción y significado de la educación como punto de partida para el análisis de las nuevas formas de pensamiento que dirigen los objetivos de diversas áreas y sectores sociales. El enfoque de estudiosos como Schuktz, Friedman y Becker concedió a la educación un valor económico que ha permeado el discurso político de la educación en todo el trayecto de las administraciones neoliberales (Gentili, 2010).

Particularmente en las naciones latinoamericanas ha sido fundamental la visión de progreso y desarrollo para legitimar el pensamiento de libre mercado en beneficio de países pioneros del capitalismo para direccionar y fortalecer los intereses de dichas naciones mediante la apertura a un mercado mundial:

La educación es un factor de producción que permite ampliar las oportunidades de ingreso y la competitividad de los agentes económicos en el mercado. Así, los portadores de los bienes educativos aumentan sus ganancias en la medida que, haciendo uso racional de los mismos, desarrollan estrategias competitivas que les permiten maximizar sus beneficios en un mercado cada vez más selectivo. (Gentili, 2010, p. 27).

El auge del sistema neoliberal ha logrado posicionarse en nuestro país e introdujo mecanismos de mercado y métodos de gestión inspirados por la lógica empresarial como solución a los defectos continuos que presentaba el Estado desarrollista.

El sistema escolar, afirma Torres (2007) “está siendo convertido día a día en un mercado” (p. 41), ya que dentro del marco capitalista la educación se ha etiquetado como bien de consumo, algo que puede ser tomado del estante y empaquetado. El reto que implica el hecho de que el sistema educativo tenga código de barras fomenta la idea de delegar la responsabilidad del Estado a los consumidores, es decir, a la sociedad.

...No sólo se reduce el ámbito de actuación de Estado, sino que la sociedad civil se define cada vez más como un mercado. Cuando empiezan a delegarse muchas responsabilidades, asumidas por el Estado en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, a una versión mercantilizada de la sociedad civil, los derechos de los consumidores comienzan a prevalecer sobre los derechos del ciudadano. (Whitty, Power y Halpin, 1999, p. 66)

En este sentido, la educación y la cultura en general, son vistas como mercancías que encubren las redes económicas y los intereses políticos detrás de una postura mercantilista, en la cual “se oculta lo que en realidad significa convertir al sistema educativo en un gran centro comercial” (Whitty, Power y Halpin, 1999).

La idea de que todo ser humano es portador del derecho a la educación y la realización de ésta debe ser mediante la escolarización universal, es el motivo por el cual Gimeno Sacristán (1999) ha descrito a la escuela como legitimadora del conocimiento difundido mediante un instrumento incuestionable que acude al aula ocupando un lugar en las mochilas de millones de estudiantes: *el libro de texto*, mismo que enuncia Popkewitz (1998) ha sido el centro de la escolarización de institutos islámicos, cristianos y judíos, al menos desde la Edad Media.

Como señala Martínez (2013), el libro de texto es un potente discurso de la institucionalización de las relaciones saber/poder en la escuela, considerándolo una consecuencia estructural de los intereses y relaciones entre economía y política; a lo que Apple (1983) denominó economía política del libro de texto en su investigación respecto a las conexiones entre la cultura y el comercio de las editoriales, centrando su interés en las relaciones económicas y sociales situadas dentro de la industria editorial con las escuelas y con la política de distribución del saber.

En este mismo orden de ideas, Martínez menciona que el texto curricular es depositario de una práctica social regida por las actuales condiciones económicas y bajo ese supuesto es necesario preguntarnos no sólo qué son, sino qué efecto y qué sentido tiene que sea así en un contexto socialmente organizado por el capitalismo, en el cual los libros de texto ya no pueden ser analizados únicamente como estrategia de regulación del conocimiento en el aula, sino como un negocio que beneficia al sector editorial que los produce y reproduce cierto discurso de acuerdo con sus intereses.

El análisis de Torres (2007) respecto al negocio de los libros de texto en manos de grandes grupos de poder ideológico y político (predominantemente católicos) toma relevancia para la presente investigación ya que supone que la información propagada es acorde a los intereses de grupos dominantes. Su estudio se centra en las editoriales mejor posicionadas en el mercado del libro de texto español, empresas que coinciden en el contexto nacional del libro de texto en México: Grupo SM y Santillana, ambas de origen español.

Por lo tanto, “las grandes cifras de dinero que mueve el mercado de esta clase de manuales escolares, así como la creciente concentración de su producción en menos editoriales, es previsible que afecte claramente a alguna de las características de este producto” (Torres, 2005, p.111), razón por la cual resulta ineludible indagar en los procesos de producción, selección y comercialización,

que colocan al libro de texto como portavoz del conocimiento oficial propagado en los centros escolares de México.

De acuerdo con lo expuesto, el interés de esta investigación es comprender las dinámicas de poder que suceden en las prácticas de elaboración, evaluación y distribución del conocimiento oficial de México, para lo cual es preciso retomar un aparato conceptual capaz de representar nuestra realidad social y política considerando las prácticas discursivas y las relaciones sociales que se insertan en el vocabulario presente y ausente de la disputa por el libro de texto.

Por lo anterior, la pertinencia del presente trabajo se justifica al mostrar que la mayoría de los estudios realizados sobre el libro de texto están situados en la cuestión del contenido y no se ocupan de la relación entre el poder económico y cultural, es ahí donde la actual investigación pretende ahondar. Para este propósito se hace necesario reflexionar en torno a los dispositivos que hacen posible la presencia de empresas hegemónicas que elaboran los libros de texto de secundaria en México, ya que si bien, los intereses particulares desde la perspectiva ideológico-cultural y política siempre se han manifestado en la elaboración del libro de texto con la intención de permear en la educación una visión del mundo, la sociedad y la ciencia; resulta de particular atención que a estos aspectos también se les adhiere un componente mercantil y transnacional, convirtiendo a los materiales didácticos, tales como el libro de texto, en bienes comerciales. En este sentido, resulta fundamental comprender a qué intereses obedecen estas prácticas monopólicas de mercantilización del libro de texto en nuestro país.

De esa forma, el objetivo general es analizar las directrices gubernamentales en el diseño de la política educativa nacional en referencia a los libros de texto de secundaria, así como la delegación de la responsabilidad al sector editorial, para la elaboración de los libros de texto, con el fin de realizar un estudio que coadyuve en la comprensión del papel mercantil de éstos en México; mientras que los objetivos particulares se enuncian a continuación:

- Determinar los intereses mediante los cuales las editoriales extranjeras han tenido respaldo para posicionarse como transmisoras del conocimiento oficial a través del libro de texto gratuito para secundaria en México.
- Describir las características que dan soporte a la hegemonía transnacional de las editoriales que comercian el libro de texto gratuito para secundaria.
- Exponer la manera en la que el libro de texto gratuito para secundaria se ha convertido en un instrumento de venta que expresa los rasgos generales de las políticas gubernamentales en México.

Para avanzar en este propósito, se retoman textos de algunos investigadores, que desde el ámbito pedagógico y sociológico de la educación se han interesado en el tema, principalmente Michael Apple (2004) y Jurjo Torres (2005), quienes resaltan la falta de estudios sobre las conveniencias del sistema económico en la justificación, reproducción y legitimación del currículum oculto en los libros de texto, dando poder absoluto a las casas editoriales como expertas y únicas con derechos de emitir juicios sobre el conocimiento oficial.

Si bien, existen profundas investigaciones respecto a los libros de texto y al análisis de las políticas educativas de nuestro país, hay una escasa investigación relacionada con el libro de texto en su carácter de mercancía. Al respecto afirma Martínez (2013):

No encontré en el contexto español una explícita y elaborada teoría del libro de texto. No conocemos, por tanto, los elementos que apoyan y justifican la autorización de la administración pública, la elaboración por parte de las editoriales, el uso por el profesorado, y la reivindicación de su gratuidad por familias y sindicatos, de un artefacto con el que deberán convivir más de ocho millones de escolares durante bastantes años del periodo más importante de su vida desde el punto de vista de su aprendizaje. (p. 59)

Por otra parte, Apple (2001), como uno de los autores de referencia en el estudio del libro de texto, reflexiona respecto a que:

A pesar del carácter omnipresente de los libros de texto, son una de las cosas sobre las cuales menos sabemos. Aunque el libro de texto domina los planes de estudio a nivel primario y secundario, e incluso universitario, se ha dedicado muy poca atención crítica a las fuentes ideológicas, políticas y económicas de su producción, distribución y recepción. (p. 99)

En este orden de ideas, la presente investigación se basa en el supuesto de que se considera al libro de texto de secundaria, en el contexto nacional, como un instrumento de consumo cuya lógica de mercado responde a determinados intereses, y que ha beneficiado al sector privado trasnacional. La falta de trabajos al respecto en nuestro país da relevancia al impacto que pueda tener el presente estudio como pionero en el tema .

Enfóque teórico

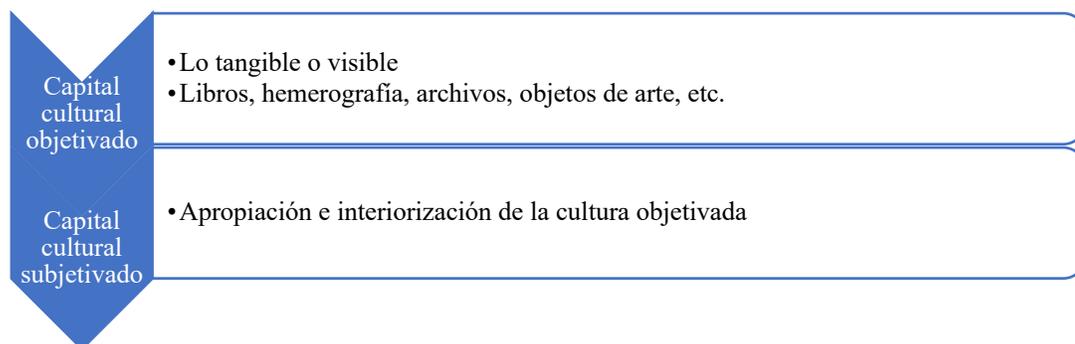
El concepto de economía política desarrollado por Apple (1983) en relación con los libros de texto sienta la directriz que guiará la presente investigación tomando en cuenta el análisis ideológico y económico que subyace en el libro de texto de modo que el aparato conceptual que desarrolla el autor antes citado suma a la argumentación del vínculo de las relaciones económicas y sociales que existen al interior de la industria editorial con la política de distribución del saber.

A la luz de la economía política es posible determinar las condiciones estructurales que delinean el cuerpo de la industria editorial del libro de texto en México. La explicación de Apple (1983) es clara al respecto definiendo cuatro condiciones estructurales que dan forma a la industria editorial:

1. La industria vende sus productos —como cualquier mercancía— en un mercado [...]
2. La industria se halla descentralizada en una serie de sectores cuyas formas de operar se parecen muy poco entre sí.
3. Estas formas de operar se caracterizan por una mezcla de métodos modernos de producción en masa y procedimientos artesanales.
4. La industria mantiene un difícil equilibrio entre las necesidades y restricciones del comercio y las responsabilidades y obligaciones que recaen sobre ella como depositaria fundamental de la cultura simbólica de la nación. (p. 47)

En este sentido, las condiciones de la industria editorial no son nuevas puesto que los materiales impresos siempre han sido artículos comerciales que, si bien son producidos con un fin de difusión cultural, su principal objetivo es generar ingresos a sus productores de modo que la elaboración de libros se ha sostenido históricamente en satisfacer la demanda.

Para sustentar el tipo de relaciones que pueden darse en la elaboración de los materiales de texto es necesario acudir a Bourdieu en la distinción de los tipos de capital que interesan al presente trabajo: económico, cultural y simbólico. Por capital económico se entiende todo lo referente a los bienes, dinero, propiedades, etc.; en cuanto al capital cultural, éste se conforma por los conocimientos validados socialmente, los saberes y la información. Retomando a Vizcarra (2002), se puede hacer una distinción de dos rubros del capital cultural:



Mientras que:

[...] El capital simbólico no es otra cosa que el capital económico o cultural cuando es conocido y reconocido, cuando es conocido según las categorías de percepción que impone... por otra parte el capital simbólico puede ser oficialmente sancionado y garantizado e instituido jurídicamente por el efecto de la nominación oficial [...] (Bourdieu, 1987, p.138)

De acuerdo a lo anterior, Apple (1983) sostiene que la diferencia conceptual basada en los tipos de capital permite distinguir las clases de editores que pueden darse:

[...] Las firmas de carácter más bien comercial, orientadas hacia la productividad rápida, hacia la pronta caducidad y hacia la minimización de los riesgos, siguen una estrategia que les permita la acumulación de capital económico [...] En contraste con los editores cuyo mercado encarna los intereses del capital económico, las firmas cuyo objetivo es llevar al máximo la acumulación de capital simbólico operan de forma tal que sus perspectivas son a plazo más largo. (p.48)

Esta diferencia conceptual que tiene su origen en los tipos de capital, asegura Apple (1983) no explica completamente todas las diferencias que pueden existir entre los tipos de libros publicados, para lo cual es adecuado agregar a ello otra clasificación tomando en cuenta la forma en que se realiza el trabajo:

[...] Así, distinguen entre imprentas comerciales, imprentas de libros de texto y, finalmente, imprentas de monografías eruditas de distintos tipos o universitarias. Cada una de estas etiquetas indica no sólo su política editorial, habla también de toda una serie de diferencias relativas al tipo de tecnología empelada por la imprenta, de las estructuras burocráticas y de organización que coordinan y controlan el trabajo día a día de la empresa, y de sus diferentes políticas de riesgos, monetarias y de comercialización. (p.48)

Con base en lo dicho, se sostiene que detrás del libro de texto hay un conjunto de relaciones humanas que incluyen autores, editores, gerentes, personal de ventas y otros actores del sector público y privado que se definirán durante el presente trabajo para comprender la economía política mediante el análisis crítico de las disputas entre las distintas editoriales tanto en sus procesos internos para la toma de decisiones como en las presentes en sus relaciones externas de comercio que deriva en la concentración del poder en un reducido número de grandes firmas, como se verá más adelante.

Resulta evidente que el modelo actual de elaboración de libros de texto debe ser analizado como un negocio que se disputa el mercado del conocimiento. Bajo este supuesto, es necesario exponer de qué manera lo económico es —aunque en el discurso se niegue—, el principal determinante de lo que existe en el catálogo de libros de texto de secundaria en México.

Para contextualizar conceptualmente a lo que nos referiremos a lo largo del presente trabajo cabe retomar la noción de Bourdieu (1987) respecto a la realidad social definida por el autor como “un conjunto de relaciones invisibles” que han sido estructuradas socialmente a partir de la percepción que hacen los agentes del mundo en el que viven y de los fenómenos que atestiguan y a la vez son partícipes. Estas relaciones se desarrollan dentro de un espacio social determinado conformado por instituciones, agentes, prácticas, relaciones sociales y problemáticas compartidas (Vizcarra, 2002, p. 60), a este espacio social Bourdieu le denomina “campo”; y cada campo tiene su propia visión del mundo, y por tanto sus propios significados tanto del campo como de las prácticas llevadas a cabo dentro de él.

Dicho de otro modo, los campos son las estructuras de las relaciones entre agentes sociales que se manifiestan en espacios que tienen como característica determinante el grado de capital y

el conjunto de privilegios conseguidos por los distintos agentes que posibilitan la acumulación de capitales¹.

El campo del poder de acuerdo con Bourdieu y Wacquant (1992) es un espacio de competencia en el que existe una constante lucha puesto que los agentes inmersos apuestan su capital para intentar ocupar los espacios dominantes dentro de ese mismo espacio. Las relaciones al interior de los campos llegan a ser complejas puesto que son condicionadas por distintas percepciones y simbolismos que otorgan a algunos grupos la conformación de la sociedad naturalmente establecida y que no puede romper con ese orden instituido desde la génesis de la sociedad (Bourdieu, 1997).

Lo dicho nos permite comprender que existen diversos grupos de poder que establecen ciertas prácticas y marcos de percepción a partir de los cuales se debe actuar y evaluar las prácticas sociales de modo que toman forma los sistemas simbólicos:

[...] los sistemas simbólicos son instrumentos de comunicación y de dominación que hacen posible el consenso lógico y moral de todos, al mismo tiempo que contribuyen a la reproducción del orden social. (Peña, 2009, p.71)

En este sentido, las esferas del poder dentro de un campo se constituyen desde un espacio simbólico regido por las relaciones entre los agentes, que conforman grupos con capital simbólico dispar.

¹ “El capital es trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o “incorporada”. Cuando agentes individuales o grupos se apropian de capital privado o exclusivamente, posibilitan también, gracias a ello, la apropiación de energía social en forma de trabajo vivo o de trabajo cosificado”. (Bourdieu, 2000, p. 131)

Pensar lo anteriormente descrito de un modo político conlleva a la postura crítica asumida en este trabajo, que pretende utilizar categorías y conceptos que tienen puntos de encuentro con el discurso y la relación saber-poder que expresa el pensamiento de Foucault.

Los aportes de este autor, particularmente sobre el poder y las relaciones de poder, representan un invaluable conjunto de paradigmas. Dice Foucault:

[...] no son los gobernantes quienes detentan el poder. Sin embargo, la noción de “clase dirigente”, “dirigir”, “gobernar”, “grupo del poder”, “aparato de Estado” etc., aquí hay todo un conjunto de nociones que piden ser analizadas. Asimismo, sería preciso saber hasta dónde se ejerce el poder mediante qué relevos y hasta qué instancias, a menudo ínfimas, de jerarquía, de control, vigilancia, prohibiciones, coacciones. En todo lugar donde hay poder el poder se ejerce. Nadie hablando con propiedad, es su titular, y, sin embargo, se ejerce en determinada dirección, con unos a un lado y los otros en el otro, no sabemos quién lo tiene, exactamente, pero sabemos quién no lo tiene [...]. Cada lucha se desarrolla alrededor de un lar particular de poder... Y designar los lares, los núcleos, denunciarlos, hablar de ellos públicamente, es una lucha, no es porque nadie tuviera conciencia de ello, sino porque tomar la palabra sobre este tema, forzar la red de información institucional, nombrar, decir quién ha hecho qué, designar el blanco, es una primera inversión del poder, es un primer paso para otras luchas contra el poder. (Foucault, 1990, p. 15)

De este modo es útil ajustar los postulados de Foucault al presente estudio partiendo de un análisis concreto de relaciones y ejercicios de poder cuya articulación es compleja y que pretende ser revisada a detalle para mostrar cómo ejercen el poder quienes lo detentan en relación con el libro de texto y mediante qué mecanismos.

Conocer la composición de redes de poder, así como los mecanismos que le han dado consistencia a las redes a lo largo de una política educativa de Estado nos lleva a indagar en la

articulación que construyen quienes monopolizan los recursos de poder. Entender y caracterizar las formas concretas en que las empresas se han instituido como espacios privilegiados de ejercicios del poder en relación con el libro de texto resulta una valiosa aproximación teórica orientada a sostener los resultados de la presente investigación.

Tal como señala Foucault, interesa conocer y nombrar quiénes han hecho qué y cómo, dicho puntualmente, interesa comprender los campos del poder en que se inscribe el libro de texto y cómo funcionan concretamente en el sector editorial de nuestro país desde una óptica política². Para este cometido es necesario reflexionar a partir de los postulados de Foucault respecto a las relaciones de poder, quien afirma que para comprender la sociedad es fundamental analizarla como una compleja estructura o red de relaciones de poder. En este sentido lo político no es acotado al Estado, sino que hace referencia al ejercicio del poder por parte de agentes de diferentes capacidades de concentración y ejercicio de los recursos de poder para imponer su voluntad sobre otros.

Si bien el debate sobre la intervención de diversos grupos de poder es un constructo en curso, resulta evidente que existen redes incrustadas en el aparato gubernamental cuyo origen no necesariamente se restringe al Estado. Esta intervención se caracteriza por la pretensión de

²Si bien no es la intención de este trabajo profundizar en la complejidad de la terminología anglosajona entre *polity*, *politics* y *policy*, cabe mencionar que se retoma a Osnaya (2007) para acotar que *polity* hace referencia al Estado en su ámbito jurídico, *politics* se refiere a los procesos que tienen lugar entre grupos sociales por la distribución del poder; mientras que *policy* es la estrategia de decisión y aplicación que, con las anteriores encuadran jurídicamente el problema social y delimitan el margen de acción del agente de poder. Lo anterior se complementa con lo dicho por Tello(2015) siguiendo los postulados de Nohlen quien analiza la noción de democracia atravesada por estos tres momentos “como forma (*polity*) como proceso (*politics*), y las condiciones internas de las democracias como resultado (*policy*)” (P. 47).

conservar los rasgos de la economía de mercado, cuya base ideológica es la globalización donde la educación es una arena de gran interés para la conformación de una sociedad en la que la lucha por el poder simbólico es una constante que incluso llega a pasar desapercibida.

En este sentido, la educación representa un mecanismo esencial para fomentar un *habitus*³ cuya plataforma sea la productividad; esta ideología suele plasmarse en los materiales que los educandos hojean y cuyo discurso ha sido concebido de diversas formas dependiendo de los intereses sociales. Estas cuestiones nos llevan a reflexionar en las complejas relaciones de mercado y en las políticas que rodean la permanencia del libro de texto; todo ello exige una explicación que rebasa los fines de la presente investigación, y que, sin embargo, se espera aporte a los futuros trabajos sobre las diversas maneras en que la cultura mercantilizada puede servir de plataforma para reflexionar en dilemas propios de la educación relacionados con la dinámica del capital cultural.

Los conceptos hasta aquí revisados son fundamentales para comprender las dinámicas sociopolíticas de la disputa por el libro de texto de secundaria en México, y específicamente, para analizar el proceso de negociaciones que han sostenido históricamente a la industria editorial como un modelo híbrido de ejecución de las políticas educativas que se extiende hasta la actualidad.

Precisión metodológica y alcances

La hegemonía conceptual del libro de texto como objeto materializado del currículo tiene correspondencia con el discurso administrativo, el cual se ha visto desde diversas áreas del

³ Un concepto básico en la teoría de los campos de Bourdieu es el de *habitus*. Sobre éste el propio autor refiere: “Si el mundo social tiende a ser percibido como evidente, es porque las disposiciones de los agentes, sus *habitus*, es decir, las estructuras mentales a través de las cuales aprehenden el mundo social, son en lo esencial el producto de la interiorización de las estructuras del mundo social” Bourdieu (1988, p.130). Es decir, se entiende como *habitus* el conjunto de características aprehendidas socialmente que dotan a los agentes de las habilidades necesarias para ser más o menos competentes en un determinado campo.

conocimiento, omitiendo la función de éste como mercancía; sin embargo, el tipo de investigación que interesa al presente estudio pone su atención en la estructura de relaciones donde interactúan diversas entidades sociales y en la cual se considera que existe una influencia que ejercen unas sobre otras.

Para indagar estas posibles influencias en el proceso de elaboración, dictaminación y compra de libros de texto en México, así como su incidencia en la mercantilización de la educación por medio de dichos materiales educativos; se recurre a un estudio de alcance exploratorio, en el cual se analizan los datos recabados de los distintos actores insertos dentro de las denominadas investigaciones estructurales.

Las fuentes de información seleccionadas fueron:

1. Documentos. El uso de esta fuente de información es útil en la consulta de redes históricas, pues su obtención a partir de encuestas es poco viable. También es una opción cuando no es posible la obtención directa de información de los actores que configuran una red.

De acuerdo con Ramírez (2005) “una documentación robusta que incluya los nodos y sus relaciones, así como características de los nodos, puede brindar información suficiente para conformar una red y medirla para los fines deseados” (p. 79). Menciona Chong (2007) que la técnica de revisión documental facilita la obtención y selección de datos, además de coadyuvar en la sistematización, organización y clasificación de los elementos del conocimiento.

Con respecto a lo dicho anteriormente, en una primera fase se localizó información y se registró para su posterior sistematización y análisis. Siguiendo a Bisquerra (2004), la documentación incluye una gran cantidad de materiales: bibliográficos, iconográficos, informáticos y comunicacionales, mismos que se localizaron en bibliotecas, hemerotecas, centros de investigación, entre otros.

Asimismo, esta técnica basada en la obtención de información de gabinete permitió indagar y reconocer los cambios de la ventaja competitiva de las editoriales mexicanas tomando como referente el contexto económico y político nacional a principios del siglo XX en su recorrido hacia la presencia y hegemonía de grandes corporativos como grupo PRISA en la elaboración de los libros de texto en México, con base en la política de modernización educativa bajo una lógica neoliberal.

La recopilación y análisis de datos estadísticos han dado cuenta de las ganancias económicas obtenidas por las casas editoriales a costa de la elaboración y distribución del libro de texto en México. Los datos obtenidos fueron solicitados a la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (CANIEM) y a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). También se obtuvo información a través de la revisión de los datos públicos obtenidos en la Plataforma Nacional de Transparencia, el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), CompraNet y Contrato Book.

2. Entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Se recurrió a la entrevista con actores clave en posición de aportar datos cruciales que permitieran esbozar las relaciones que podían tener entre ellos. Se atendió a tres momentos en esta etapa de la investigación:

a) Reconocer a los actores que intervienen en la elaboración, evaluación y compra del libro de texto, quienes se han categorizado en dos grupos:

- *El gobierno*, a través de la Dirección General de Materiales Educativos (DGME) y la Dirección General de Desarrollo Curricular, ambas pertenecientes a la Subsecretaría de Educación Básica; así como la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).
- *El sector empresarial* involucrado en la elaboración del libro de texto, es decir, las casas editoriales presentes en México, particularmente aquellas que tienen una mayor presencia en el mercado de libros de texto.

En esta fase, se caracterizaron los actores clave que se entrevistarían con base en el análisis documental. Se tomaron como base los ejes analíticos de la investigación:

elaboración, evaluación y consumo del libro de texto. En el Anexo 1 se sintetiza lo expuesto.

- b) Analizar los procesos que se llevan a cabo en las distintas etapas (elaboración, evaluación y compra) de los materiales educativos, de modo que se comprendan las características generales del libro de texto gratuito para secundaria a partir de las redes que puedan existir para constituir a las empresas transnacionales como hegemónicas de su elaboración.
- c) A raíz de las entrevistas se procedió a la escritura de un documento de carácter interpretativo, que contiene los aspectos iniciales para dar significado a lo previamente descubierto en la revisión documental.

Como se mencionó, el instrumento utilizado fue la entrevista semiestructurada⁴ para reconocer los mecanismos de organización que sujetan la elaboración, evaluación y compra de los libros de texto en México; de modo que, a partir de preguntas específicas, los informantes pudieran dar cuenta de actores u organismos involucrados en dichos procesos.

En la primera fase de organización, se realizó el guion de entrevista tomando como referencia que lo que interesa a la presente investigación es comprender la posición que ocupan ciertos actores en los tres momentos identificados en el proceso empresarial-gubernamental que transitan los libros de texto de educación secundaria en México. Por tal motivo, el guion de la entrevista se orientó a preguntas sobre las relaciones con otros actores para elaborar un listado de personas u organismos con quienes interactúan, y que, por lo tanto, forman parte de una red.

⁴ Es característico de estas entrevistas las preguntas abiertas en forma de guion o guía de entrevista. En este tipo de entrevistas el entrevistador tiene la libertad de decidir durante la entrevista el momento y la secuencia de las preguntas. Se optó por este instrumento al reconocer su flexibilidad.

Se realizaron varios guiones de entrevista que partieron de preguntas planeadas, y que en el proceso de correcciones fueron ajustadas de acuerdo con las necesidades de la investigación. Después de las múltiples correcciones, se escribió una versión definitiva de guion, la cual se integró como anexo (ver Anexo 2) en la presente investigación. Los tópicos abordados durante las entrevistas se dirigieron a recuperar las posturas de los diferentes actores involucrados en las decisiones empresariales y políticas de la edición, dictaminación y distribución de los textos.

Para llevar a cabo las entrevistas, en primera instancia se indagó en los datos públicos de las editoriales elegidas por su nivel de ventas y los organismos gubernamentales seleccionados para conseguir el contacto de los informantes idóneos. Para lograr lo anterior, se hizo un cruce de datos del último informe (2015), obtenidos en la CONALITEG, la CANIEM y las estadísticas de ventas de las empresas a las que se tuvo acceso; por lo que se acotó la participación de los informantes de la primera fase (elaboración de libro) a personas con algún vínculo laboral en Grupo PRISA y Castillo-MacMillan. En este primer acercamiento, se pretendió recuperar el testimonio de quienes participan en la elaboración, dictaminación y compra de materiales de texto para dar sentido a la investigación. Por tal motivo, se seleccionaron sujetos que cumplieran con la caracterización de “actores clave” para realizar las entrevistas semiestructuradas.

Es oportuno precisar que el proceso de convocatoria a cada actor y los resultados de este primer acercamiento no fueron los esperados, debido a que de los diez actores clave a quienes se pensó recurrir, sólo uno accedió a la entrevista. En su mayoría, los motivos de negativa se relacionaron con la dificultad para empatar tiempos; sin embargo, también hubo quienes declinaron la entrevista por temor a ser vinculados con una investigación de este tipo, aun cuando se especificó que no se publicarían sus datos personales puesto que lo que se pretendía era recabar información de primera mano con fines académicos. Como resultado de lo anterior, se realizaron ocho entrevistas (véase la codificación definida para los informantes en el Anexo 3).

A partir del uso de las técnicas mencionadas, los datos obtenidos en los sitios anteriormente referidos permitieron explorar con profundidad temas relacionados con la experiencia de quienes en mayor o menor medida compiten en el proceso del libro de texto de secundaria bajo una lógica mercantil. En este sentido, la información recabada fue de utilidad para visibilizar las estructuras que subyacen en el juego empresarial en el cual se envuelve la política educativa de nuestro país, mismas que se analizaron e integraron a la presente investigación con el mayor apego a los fines determinados.

Cabe acotar el alcance de la presente investigación a la descripción y análisis desde una postura crítica de las redes, el nepotismo y la corrupción que se inscriben dentro del proceso de elaboración, evaluación y compra del libro de texto en el marco de las tendencias globales de mercantilización de la educación.

La identificación de los involucrados en los procesos antes mencionados, recopilados en las entrevistas y revisión documental, no supone un agotamiento del tema, en cambio pretende sentar un antecedente que contribuya al debate del libro de texto desde la política educativa, es decir, se espera que el resultado del presente trabajo pueda ser consultado por investigadores, profesores, instituciones gubernamentales y no gubernamentales encargados de tomar decisiones referentes al conocimiento, valoración y toma de decisiones sobre el libro de texto, y cuyo ejercicio profesional o ciudadano pudiera orientar la elaboración de políticas educativas actuales para su fortalecimiento.

Capítulo 1. La transformación del libro de texto en mercancía a través de las políticas educativas en México

En este primer capítulo se describen los antecedentes más significativos para comprender el proceso de mercantilización del libro de texto en México. Para la redacción de este apartado se retomaron los datos obtenidos a partir de la revisión documental y de archivo, así como las entrevistas realizadas con el objetivo de entender el papel del libro de texto como mercancía desde una perspectiva crítica.

Para el análisis se realizó una reconstrucción de las políticas educativas adoptadas por nuestro país en relación con los libros de texto en su trayecto hasta la actual incorporación de elementos de corte mercantilista al espacio educativo, donde la “calidad” pretendida por distintas reformas educativas responde a intereses que encubren la práctica hegemónica establecida fuera de nuestras fronteras.

Por lo tanto, se hizo un recorrido histórico de la concepción y características del libro de texto y de las políticas educativas relacionadas con éste para definir a los materiales didácticos como consecuencia estructural de las relaciones entre economía y política que históricamente han permanecido como un instrumento inamovible del Estado mexicano, aunque direccionados por la postura del gobierno en turno.

Cabe precisar que no es el objetivo de la presente investigación, realizar un análisis a profundidad de las políticas educativas en México, de tal forma que se esbozarán a grandes rasgos aquellas que se refieren a la educación básica en general, y con mayor detalle, las que impactaron directamente a los libros de texto de secundaria. De esta manera, el propósito central del capítulo es ubicar los antecedentes más significativos para comprender el proceso de mercantilización del

libro de texto en México durante su extenuante trayectoria enmarcada en tensiones políticas, económicas, ideológicas y sociales.

1.1 El libro de texto en México: De la Colonia a la primera mitad del siglo XX

En México, desde sus primeros indicios y hasta el día de hoy, los libros de texto son la puerta de acceso al conocimiento para millones de niños y niñas que acuden a la escuela, incluso en algunos casos se presumen como la orgullosa colección de la rústica biblioteca familiar.

Su nacimiento y evolución forman parte del vocabulario cotidiano de la escolaridad básica en México. El paso del tiempo, de las reformas y de los gobiernos, ha impactado directamente a este instrumento diseñado para materializar el derecho a la educación obligatoria, establecido en el artículo 3° constitucional desde 1917. Sin embargo, este siglo no limita temporalmente la aparición de los libros de texto, puesto que, en México, a lo largo de su historia han sido utilizados con diversos fines.

Si bien, la cronología detallada de los libros de texto antes de la aparición de la CONALITEG⁵ no es el objeto de análisis, para la presente investigación cobra importancia la reflexión de los primeros atisbos de estos materiales. Por ello, en la Tabla 1.1 se sintetizan los periodos anteriores a 1959, considerados el antecedente inmediato de los libros de texto en el país.

⁵ Se considera crucial hacer un primer corte temporal a partir de la creación de la CONALITEG porque es en ese momento que los libros de texto se configuran como una política de Estado, ya que como menciona Latapí (2004) “[...] los libros de texto y otros materiales, son ejemplos concretos de lo que significa una política de Estado mantenida y enriquecida a través del tiempo” (p. 6).

Tabla 1.1 Características, uso y origen de los libros de texto en México antes de la creación de la CONALITEG

Periodo	Características	Uso	Origen	
Colonia	Cartillas doctrinales para enseñar a deletrear y memorizar.	Obligatorio, no gratuito.	España, posteriormente se reimprimieron en México con impresores particulares y las ganancias regresaban a España.	
	El primer libro de texto gratuito en México fue la biografía de Salvadora de los Santos Ramírez Martínez. Sirvió para enseñar lectura a los alumnos indígenas.	Obligatorio en la ciudad y los trece pueblos indios de alrededor. El gobierno indígena de la capital lo distribuyó gratuitamente de 1784 a 1821.	México, financiado por las <i>cajas de la comunidad</i> y reimpresso durante 37 años.	
Porfiriato	Libros con carácter nacionalista para desarrollar la lectoescritura.	Obligatorio a finales del siglo XIX, optativo para 1910. Su distribución fue gratuita y desigual.	Textos de Gregorio Torres Quintero, Enrique Rébsamen y Claudio Matte, editados por casas privadas en México. Desplazaron el gusto por la lectura importada. ⁶	
Posrevolucionario	1921-1923 [Proyecto nacionalista]	Libros que fortalecían el proyecto nacionalista homogeneizador, dirigidos a abatir el analfabetismo.	Obligatorio y gratuito.	Obras literarias clásicas y diversas publicaciones traídas de España reimpresas en México (SEP).
	1924-1928 [Proyecto rural e indígena]	Folletos y manuales dirigidos a obreros y campesinos.	Gratuito.	Lecturas útiles, elaboradas en México (SEP).

⁶ Aunque durante el Porfiriato predominaron los libros elaborados en México, la Dirección encargada de seleccionar los materiales, dio preferencia a las obras extranjeras provocando la protesta de autores mexicanos.

Periodo	Características	Uso	Origen
1929-1930 [Proyecto rural e indígena]	Textos sobre la explotación laboral y la lucha de clases.	Gratuito.	Se editó en México el libro <i>ABC para el niño campesino</i> , y se distribuyó en la escuela racionalista de Tabasco.
1931-1933 [Proyecto rural e indígena]	Textos dirigidos a normar la conducta del campesino y a fomentar en éste el amor a la patria. Los libros consolidaban los prejuicios sobre los indígenas.	Gratuito.	La SEP publicó un amplio tiraje de <i>El sembrador</i> para distribuir el libro en las escuelas rurales del país.
1934-1937 [Proyecto socialista]	Textos utilizados para difundir la reforma de la nueva educación socialista.	Gratuito.	La SEP publicó <i>El Plan Sexenal</i> dirigido a alumnos de primaria como parte de una colección de tres textos para el medio rural.

FUENTE: Elaboración propia con base en Barriga, R. (Ed.). (2011). *Entre paradojas: a 50 años de los libros de texto gratuitos*. Distrito Federal, México: Colmex-CONALITEG.

De acuerdo con lo revisado en la tabla anterior, el nacimiento del Estado-Nación después de siglos de dominación española requería de la exaltación del sentimiento nacionalista dejando atrás las batallas recién libradas. Para este fin, la educación supuso el arma ideológica que pretendía reafirmar su carácter nacional.

El libro de texto resulta en este sentido una pieza central para la transmisión de la cultura, y se va configurando como la materialización de una política educativa, que, a la fecha, es una exitosa política de Estado. Los factores históricos mencionados anteriormente, son cruciales para comprender la realidad contemporánea del libro de texto en México.

Es de resaltar que gran parte de la estructura actual del sistema educativo ha sido determinada desde el periodo colonial, momento en el que se construyeron vínculos que hoy en día perduran, Smith (1975) menciona al respecto que “las editoriales multinacionales cuya sede está a menudo en la antigua metrópoli colonial, continúan ejerciendo una influencia considerable en el tercer mundo, pese a que los países han tratado de romper con las tradiciones coloniales, en muchos de ellos perduran aún fuertes influencias” (p. 144).

En este sentido, el libro de texto se fue configurando como un instrumento clave para difundir el modo en que debía ser percibido y comprendido el mundo. Si bien el antecedente del libro de texto en México puede ser rastreado hasta la época colonial⁷ en su paso hacia los libros del Porfiriato, para la presente investigación, es después de casi treinta años de dictadura que las nuevas reformas sociales —particularmente la educativa— se presumen como el impacto directo en la transformación de los materiales educativos.

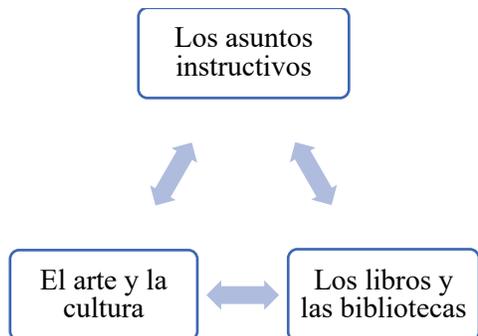
Con la creación de Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, el sistema educativo pensado por José Vasconcelos⁸ cobra relevancia al alentar la difusión del arte y la cultura a los sectores más vulnerables de la sociedad bajo un proyecto de corte popular y centralista.

En su paso por la SEP, Vasconcelos organizó las actividades de la Secretaría en función de 3 ejes prioritarios:

⁷ En las escuelas de la Nueva España comenzó la distribución de las cartillas publicadas en español. Su función principal era la difusión de la doctrina cristiana. Los materiales traídos desde España estaban elaborados bajo la influencia de Pestalozzi.

⁸ José Vasconcelos, fue miembro del Ateneo de la Juventud, donde tuvo como compañeros a Martín Luis Guzmán y Jaime Torres Bodet (personajes fundamentales en la creación y primeros años de funcionamiento de la CONALITEG). Fue titular de la Secretaría de Educación Pública de 1921 a 1924, periodo durante el que impulsó la educación popular, creó bibliotecas, editó una serie de clásicos de la literatura universal, estableció las escuelas rurales como medida contra el analfabetismo imperante de la época, entre otras aportaciones. También destaca como parte de su biografía la fundación de la revista *El maestro* que presentaba aspectos tradicionales de la educación pública mexicana y que posteriormente aparecieron en los libros de texto gratuitos.

Figura 1.1 Ejes prioritarios de la SEP en su fundación



FUENTE: Elaboración propia.

El eje referente a los libros y las bibliotecas es de notoriedad para dar paso a la dotación de libros en México. No había para ese entonces libros modernos en la ciudad y la situación era menos afortunada fuera de la capital. En un primer esfuerzo para engrosar la producción bibliográfica del país, el titular de la SEP adquirió libros del extranjero pese a las precarias condiciones económicas.

Vasconcelos, con apoyo de Jaime Torres Bodet, trabajó en la proliferación de bibliotecas ambulantes y populares pensadas para dar cumplimiento a uno de los principales compromisos de la Revolución Mexicana: brindar educación a los habitantes de escasos recursos del país. El gobierno mexicano utilizó los libros de texto para expandir masivamente la nueva ideología educativa.

Para la segunda década de 1900 se compraron libros a las pocas editoriales y librerías que estaban presentes en el país⁹, sin embargo, en su mayoría las compras se hicieron a España por la falta de libros de autores mexicanos.

⁹ De acuerdo con Rodríguez (1992), en 1900 fue establecida la Librería Porrúa Hermanos por Francisco, José e Indalecio Porrúa, procedentes de Asturias. En 1905 se fundó Ediciones Botas, que durante la primera mitad del siglo XX había publicado más de 2 mil títulos de autores mexicanos. En 1926 se fundó D. E. Herrero y Compañía, editorial especializada en libros de texto.

A partir de la década de 1930, con el paso de la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial, la industria del libro empezó a robustecerse con importantes empresas que sentaron las bases de la industria editorial en México. Los exiliados españoles que llegaron a nuestro país establecieron editoriales y enriquecieron las existentes. Desde entonces se percibió una primera crítica por la inclusión de pocos autores nacionales en las bibliotecas.

Para ese tiempo, los libros que se publicaban debían ser aceptados por los grupos conservadores, puesto que la intención era ofrecer libros únicos y obligatorios para los estudiantes de primaria. En este sentido, asegura Loaeza (1988) que “el libro único y obligatorio se convirtió en el factor de discordia, lo que provocó una nueva oleada de protestas por parte de diferentes actores sociales y políticos que llegó al extremo de involucrar a empresarios, autoridades eclesiásticas y poner en jaque a varias autoridades de gobierno” (p. 217).

Con el proyecto Vasconcelista en marcha, la SEP compró maquinaria para imprimir sus propios libros y distribuirlos en el país. Asimismo, fundó los Talleres Gráficos de la Nación en donde comenzó su participación como editorial de libros de texto. Como se mencionó anteriormente, predominaban los libros importados de España puesto que las editoriales locales eran escasas y las autoridades educativas de la recién concebida SEP carecían de la experiencia necesaria para elaborarlos y distribuirlos.

Desde un inicio se presumió la dificultad de romper lazos con la organización histórica de la producción de libros de texto basada en tecnología y medios de impresión que dominaban las editoriales extranjeras. De modo que este tipo de editoriales (ahora transnacionales) siguen teniendo gran influencia en México, por lo tanto, para analizar el desarrollo del libro de texto en la

actualidad es necesario tener presentes las tradiciones y políticas históricas en la elaboración de estos manuales.

1.2 La CONALITEG

Después de la reforma de 1946, el país transitaba de una sociedad rural a una urbana que demandaba acceso a servicios y crecía exponencialmente. Para la política educativa, el reto del aumento acelerado de la población obligó a concentrarse en atender la demanda de educación primaria, que para ese momento era la que se asentaba en la Constitución como obligatoria.

Como puede percibirse, los libros de texto en México han servido como dispositivo para uniformar en la práctica educativa la instrucción de los mexicanos que asisten a educación básica. Si bien en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Educación Pública ya se asentaba el precedente de dotación de libros por parte del Estado: “El Estado proporcionará gratuitamente a los educandos, dentro de las posibilidades del presupuesto, la ayuda necesaria para facilitar su educación y los útiles y libros indispensables para la enseñanza” (Ley Orgánica de la Educación Pública [23 de enero de 1942]. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://bit.ly/3dy1mfh>).

Fue la extensa campaña de alfabetización del gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) que, con la idea de fomentar la transformación económica, social y educativa del país, implementó los Libros de Texto Gratuitos en México.

Con Jaime Torres Bodet a cargo de la SEP, se creó una comisión mixta encargada de elaborar un Plan Nacional orientado a dar soluciones a la problemática del analfabetismo y la desigualdad educativa en México. Mediante el llamado Plan de Once Años¹⁰ se propuso una estrategia para que al paso de dos sexenios se terminara el rezago educativo nacional.

¹⁰ También conocido como Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria.

La comisión mixta juzgó al problema educativo como consecuencia de varios factores, entre ellos la precaria situación de las familias mexicanas. Por lo tanto, se presentó un plan que pretendió abarcar tanto el ámbito escolar como el económico. Se debía fomentar el crecimiento de la matrícula que para 1958 era de 4 105 302 alumnos,¹¹ así como evitar su deserción: “Con base en las proyecciones demográficas del Banco de México, se elaboró el Plan de Once Años que contemplaba proyectos de emergencia para construir escuelas, preparar maestros y publicar textos gratuitos” (Tanck, 2011, p. 333).

El mercado de materiales educativos en México era compartido desde 1920 por autores y sellos editoriales tanto nacionales como procedentes de Estados Unidos, Francia, Alemania y España. Alejos (2013) resalta que, en la década de los cincuenta, exiliados españoles en México se habían asentado en el mercado editorial y que dicho sector no sería ajeno a las consecuencias de la creación y distribución del libro de texto gratuito. Sin embargo, comenta la autora “su estudio es un pendiente de historiadores del libro y de la educación”. Ante el panorama de obligatoriedad,¹² el libro de texto ha sido un importante negocio para las editoriales desde su implementación.

La situación económica que se vivía escala global se reflejó en los precios del mercado mexicano, lo cual hacía cada vez más difícil la adquisición de libros de texto escolares, particularmente a las familias con menores ingresos.

¹¹ De acuerdo con las estadísticas históricas de la SEP.

¹² Antes de 1992, sólo la educación primaria era obligatoria en México. A partir de 1992 y 1993 las reformas al artículo 3° constitucional y la sustitución de la ley “federal” por la “general” de educación, permitieron la inclusión de la enseñanza preescolar y secundaria dentro de la educación básica. En el año 2012 se publica en el DOF el decreto por el que se declara reformado el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dicta la obligatoriedad de la educación media superior. Esta información está disponible en <https://bit.ly/2C5AITb>

Bajo esta lógica de mercado, menciona Alejos (2013) que el Archivo General de la Nación resguarda documentos donde empresarios, periodistas, estudiantes y profesores exponen al presidente Adolfo López Mateos los altos precios de libros de texto y algunos planes para abaratarlos, ya que las editoriales tenían ganancias de entre 300 y 400%, privando a gran parte de la población del acceso a materiales impresos.

En un país donde la cultura y la instrucción tenían todavía cierto rezago y el número de personas analfabetas aún marcaba un alto porcentaje, la población mostraba su inconformidad:

[...] no se han contentado con vender libros y objetos varios a los niños sino que obtienen de cada mercadería ganancias enormes que casi duplican el precio real de ellas al ser vendidas a los muchachos de las escuelas, estos traficantes de la instrucción tienen mucha culpa en el encarecimiento de los libros de texto y en que las escuelas se vayan convirtiendo poco a poco en tiendas explotación de los escolares [...] de esta manera la instrucción que constitucionalmente debía ser gratuita está resultando en México carísima. (*El Informador*, 14 de febrero de 1959)

Esta práctica monopólica aunada a la expansión de cobertura de educación primaria fue crucial para que el gobierno *lopezmateísta* tomara la decisión de impulsar dentro del Plan de Once Años, la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) cuya instauración significó la intervención estatal en la elaboración y distribución de libros de texto. Un sector especialmente afectado fue el de autores y sellos editoriales extranjeros que dominaban el mercado de los libros de texto para ese entonces.

El libro de texto gratuito (en adelante, LTG) fue pensado —no por casualidad— como la cara visible de la política educativa para enfrentar los retos de un país posrevolucionario. Para la

década de 1950 había problemas que cada vez se hacían más evidentes en la carrera por despegar económicamente y superar los estragos que dejó la Gran Depresión mundial, veinte años antes.

Con este panorama de fondo, el Estado mexicano constituido por un sistema presidencialista y centralista apostó por políticas que promovían la industrialización, la urbanización y la educación con una fuerte dirección a la mexicanización de la producción y de creación de empresas paraestatales. Las políticas derivaron en reformas que pretendían insertar a México en la pujante modernidad y desarrollo.

La CONALITEG se creó el 12 de febrero de 1959 por instrucciones del presidente Adolfo López Mateos, quien expresó al entonces secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet “deberá usted velar porque los libros que entregue a los niños nuestro gobierno sean dignos de México, y que no contengan expresiones que susciten rencores, odios, prejuicios y estériles controversias” (Torres, 1981, p. 387).

Al momento de su creación, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* sus funciones, facultades y deberes, entre ellos:

- I. Fijar, con apego a la metodología y a los programas respectivos, las características de los libros de texto destinados a la educación primaria,
- II. Proceder, mediante concursos, o de otro modo si los concursos resultaren insuficientes, a la edición —es decir, redacción, ilustración, compaginación, etc.— de los libros de texto mencionados en la fracción precedente,
- III. Nombrar, previo acuerdo del secretario de Educación Pública, el personal que la capacite para cumplir eficazmente su misión, y formular, también con la anuencia de aquel funcionario las normas y procedimientos que deban regirla en sus actividades,

- IV. Acudir, cuando lo juzgue prudente, oportuno y útil a la ayuda que pueda prestarle la iniciativa privada, cuyo concurso habrá de considerarse siempre como expresión del deseo, generoso y desinteresado de participar en un designio patriótico (DOF, 1959).

Desde entonces, la CONALITEG ha tenido un papel importante para la educación básica puesto que se da énfasis al libro de texto en la formación, y, por lo tanto, se vuelve un insumo relevante para la alfabetización; además, las características de gratuito, único y obligatorio son un eje que lo caracteriza hasta la fecha al considerar su vínculo con el artículo 3° constitucional.

A pesar de que en México los libros de texto ya eran utilizados antes de la CONALITEG, el hecho de que una institución estatal tomara las riendas de dicha actividad se volvió un referente importante para otras instancias como las editoriales, ya que de acuerdo con Alejos:

De este modo, el Estado mexicano, [...] no sólo unificaba contenidos, sino que se atribuía funciones de autor, editor, impresor y distribuidor e ingresaba a un mercado como un contrincante formidable, capaz de producir tirajes impresionantes, difíciles de igualar por otras editoriales, y de llevar los libros a los rincones de un territorio vasto y, en muchos casos, de difícil acceso. Una proeza que, hasta ese momento, y quizá hoy, ninguna empresa había logrado. (Alejos, 2013, p. 190).

Por lo tanto, uno de los cometidos de la CONALITEG fue sacar del mercado el control de los libros para que todos los niños tuvieran acceso a la cultura y a la educación sin depender de las posibilidades de comprar los materiales didácticos a precios volátiles en función de la editorial que los ofreciera.

Con el recién adquirido compromiso de dotar de libros a todos los estudiantes inscritos en educación primaria, la CONALITEG no prescindió completamente de la iniciativa privada, puesto que la encomienda requería un esfuerzo de dimensiones nunca enfrentadas. De tal manera, se acordó con el sector empresarial la continuidad en la producción de los libros de texto con un porcentaje que no superara el 20% del total,¹³ el 80% restante debía ser elaborado en la CONALITEG, que poco a poco se configuraría como la mayor editorial e imprenta del Estado.

Martín Luis Guzmán¹⁴ fue el primero en presidir la CONALITEG. El equipo de esa generación de directivos se conformó por miembros de renombre en la época, además de un grupo de asesores técnicos y representantes de la opinión pública.¹⁵

Los cuestionamientos y descalificación de la nueva comisión ocupaban las planas de los periódicos de circulación nacional. Había críticas a la Secretaría de Educación Pública y a la presidencia, y se objetaba puntualmente contra el LTG. La polémica volvió al antiguo cuestionamiento sobre quién tiene el derecho legítimo de decidir los contenidos de los libros.

La disputa que décadas antes había suscitado debates en torno a cómo se enseña, encarnaba un episodio más donde los intereses empresariales y las diversas visiones del mundo se fusionaban con la intención de impedir la enseñanza de contenidos educativos que no concordaran con sus creencias, “las discusiones entre autoridades y editoriales habían creado un escenario hipersensible

¹³ Los materiales encargados a las empresas privadas eran en su mayoría libros de ejercicios, o bien libros de texto, cuando algunas de las rotativas de la CONALITEG estaban en mantenimiento o se descomponían. El objetivo era no contratar editoriales para la elaboración de los libros, sino lograr la autosuficiencia. Esta tarea significó un primer revés a las casas editoriales que vieron un negativo impacto en sus ganancias.

¹⁴ Martín Luis Guzmán fue el fundador y director de la revista *Tiempo*, misma que desde la creación de la CONALITEG publicó artículos en defensa de los materiales oficiales.

¹⁵ Se eligieron como representantes de la opinión pública a los directores generales de los periódicos más importantes en la capital del país, es decir, Ramón Beteta (*Novedades*), Rodrigo de Llano (*Excélsior*), Miguel Lanz Duret (*El Universal*), José García Valseca (*Esto*), entre otros.

donde ni siquiera el reconocido perfil de Guzmán como editor y librero había podido suavizar la reacción de los empresarios del ramo al conocerse la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos” (Hernández, 2012, p. 45).

Las decisiones educativas que se tomaron en México para ese entonces no estuvieron libres de disputa, pues si bien en aquel tiempo la movilización social era escasa, las divisiones en el interior de la élite política y el triunfo de la revolución cubana polarizaron a la opinión pública y abrieron nuevamente la arena política.

El Estado no pretendía que la educación fuera materia de controversia nuevamente, sin embargo, el panorama internacional y el contexto nacional cesaron la antigua crisis de participación y diferentes grupos de interés se sumaron a la discusión de problemas que implicaban un debate en torno a las orientaciones políticas que se imprimirían en los nuevos libros únicos.

La controversia por el Estado educador adquirió nuevamente las dimensiones de un debate nacional, de modo que el rechazo a los libros de texto por parte de ciertos grupos estuvo inspirado por la coyuntura y la fuerza del momento que se vivía globalmente a inicios de 1960. Los opositores del LTG se desplegaron contra el gobierno, afirmando que los libros querían convertir a sus hijos al comunismo, gritaban consignas en su contra en las calles de Monterrey,¹⁶ Puebla y Guadalajara (principalmente). La agenda educativa del momento giró en torno a la histórica disputa por la conducción de la educación. En este sentido, es conveniente mirar desde otra óptica para determinar quiénes eran los grupos en oposición y cuáles eran sus motivos. Durante los

¹⁶ En 1962 la comisión organizadora de la Unión Neoleonesa de Padres de Familia (UNPF) convocó a un mitin para protestar contra los libros de texto, misma que fue apoyada por diferentes miembros de la derecha, de la industria y el comercio; sin embargo, las motivaciones de fondo eran “más que nada, una manera en que los empresarios de Monterrey manifestaban su inconformidad contra el autoritarismo del Estado y contra la política a todas luces contraria a sus intereses, sobre todo en lo referente a la economía y al apoyo que se daba la revolución cubana” (Torres, 2011, p.187).

primeros años de la CONALITEG, se identificaron tres momentos en la evolución de la movilización por la libertad de la enseñanza, la Tabla 1.2 lo resume.

Tabla 1.2 Movilización contra los LTG, durante los primeros años de su creación

Momentos	Actores	Intereses	Argumentos
1959-1960	Unión Nacional de Padres de Familia, PAN, Iglesia católica. A estos grupos se unieron autores y editores de libros de texto.	Político, económico	Se oponían al control del Estado sobre la educación, derivado de la uniformidad del libro de texto.
1961	Iglesia, Movimiento Familiar Cristiano (MFC)	Político	La ofensiva ¹⁷ de la Iglesia rebasaba el señalamiento a los LTG dirigiéndose a la inconformidad con el artículo 3°.
1962	Estado, empresarios organizados (editoriales), Sociedad Mexicana de Autores de Libros de Texto.	Político, económico	Oposición a los materiales de texto y al Estado educador. Movilizaciones en Monterrey y Puebla.

FUENTE: Elaboración propia con base en Loeza, S. (1988). *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*. Distrito Federal, México: Colmex-CONALITEG.

De lo anterior, se infiere que los grupos de oposición a la CONALITEG se vieron marginados de la vida política y, por lo tanto, eran hostiles a la intervención del Estado en la vida social, es presumible que la disputa por la intervención escolar fuera un pretexto instrumental que utilizaron tanto el sector privado como la Iglesia para escalar posiciones en la estructura de poder teniendo en cuenta el contexto de una coyuntura de inestabilidad relativa.

Los nuevos libros fueron juzgados por los diferentes actores como el resultado de una acción contradictoria con las prácticas culturales del país. La intervención del Estado supuso un

¹⁷ Un suceso importante fue el conflicto universitario en Puebla (1961) que demostró la capacidad de movilización de la Iglesia católica y la alianza conservadora. Ver: <https://bit.ly/3eu4VEy>.

impacto para los dos opositores principales —con motivaciones diferentes—, por un lado, la Iglesia y las fuerzas de derecha; y por otro, los empresarios. Los primeros objetaban un agravio a su posición ideológica, lo cual se ejemplifica en el fragmento de una carta enviada a Martín Luis Guzmán en 1959:

[...] No borre de la juventud mexicana la imagen que lleva de Dios. El destino de México está ahora en sus manos y si quiere un México crápula de todos los vicios, siga esa fatal corriente de quitar la base moral que Dios tiene establecida en el corazón de cada hombre [...].
(Fragmento de la carta de Concepción Aragón a Martín Luis Guzmán)

El argumento de los grupos reaccionarios se remitía a la antigua disputa por la educación, el resquemor de orientar a los estudiantes en contra de su postura tradicional ya que como afirma Torres (2011) “Se palpa el temor de la Iglesia de perder esa facultad que había considerado suya desde tiempos remotos: la de ser ella la educadora de la niñez, y no el Estado, pues éste les imponía una verdad oficial por encima de todos los preceptos religiosos y Morales de la Iglesia” (p. 189).

La disputa congregó a diversos sectores de la población, la heterogeneidad de posturas dentro de una misma protesta mostró que el descontento iba más allá de la posición ideológica, puesto que como lo explica Greaves (2001):

Estaba demostrado que no era su contenido lo que despertaba la protesta en realidad la oposición no podía objetarlo, ya que los libros no introducían ningún cambio ideológico que supusiera siquiera algún propósito de modernización, sino que el meollo del problema era la injerencia cada vez mayor del Estado en el campo educativo por lo tanto los opositores buscaron una nueva arma para combatirla (p. 7).

Por su parte, las repercusiones a la industria se reflejaron en la pérdida de más del 50% de sus ventas, de modo que gran parte de las editoriales se declararon en quiebra. Otro porcentaje, se sumó a las protestas de los grupos religiosos y unos pocos dieron un giro a su negocio incursionando en la impresión de tiras cómicas o manuales. Al respecto, afirman Neumann y Cunningham (1982) que “el decreto nacionalizó un sector muy importante de la publicación de libros educativos hasta antes reservado a la industria privada. Puso al gobierno en control total del contenido de los libros escolares, que se convertiría de uso obligatorio para todas las primarias” (p. 22).

El agravio para la industria editorial fue dentro del ámbito económico puesto que el gobierno quitó de su catálogo de ventas el tiraje de libros de texto dirigidos a la educación primaria de modo que el compromiso de la CONALITEG fue la dotación gratuita de libros. El sector privado no podía competir en el mercado de los libros de texto contra la que se configuraba como la mayor editorial del país.

Ornelas (1995) afirma que detrás de la oposición habían intereses económicos de casas editoras que apoyaban a la Unión Nacional de Padres de Familia, pues verían menguadas sus ganancias, de acuerdo con Torres (2011) “el primero en tratar el problema fue el profesor Valentín Zamora Orozco, quien publicó un desplegado al presidente de la República en el que manifestaba su desacuerdo, pues al dejar fuera a otros textos, violaba los derechos de quienes trabajaban en ellos, dejándolos en el desamparo” (p. 182).

La exclusión de la industria editorial privada en la elaboración de materiales educativos se dio en un contexto social que llamó la atención de autores como Santiago Ruiz Hernández, quien se relacionó con diversos proyectos editoriales promovidos por exiliados españoles y colaboró en la elaboración de textos para la casa editorial Fernández Editores. Los libros que realizó para la editorial mexicana fueron elegidos como textos de enseñanza por la SEP y lo posicionaron como

un prestigioso referente en el campo de la educación: era un autor rentable para el mercado editorial mexicano.

Ruiz Hernández y otros exiliados españoles que se habían posicionado en la industria editorial hicieron una serie de cuestionamientos ligados a la Guerra Fría puesto que suponían cierta suspicacia de las recomendaciones estadounidenses para que el gobierno mexicano evitara la influencia comunista en la educación.¹⁸

La omisión del sector privado en la dotación de libros de texto tuvo un negativo efecto económico que causó graves ajustes en la industria editorial. La Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (CANIEM)¹⁹ y la presión del sector privado, aunado a los efectos de la crisis económica, lograron que los libros de primaria elaborados por casas editoriales fueran vendidos nuevamente a las escuelas como material complementario al LTG, previa autorización de la CONALITEG.

Para la primera mitad de 1960, las críticas a los materiales de texto se habían difuminado. Los editores, la UNPF y demás grupos que anteriormente se habían movilizado contra los LTG, detuvieron las protestas. La incorporación selectiva de editoriales al servicio de la CONALITEG, así como la creciente tolerancia a las prácticas religiosas tuvieron repercusiones que resultaron en la nueva serenidad que se percibía en la discusión sobre los libros. Las razones quedaron expuestas

¹⁸ La convocatoria para la redacción de libros de texto gratuitos, pese a su carácter público, sólo se abrió para escritores y pedagogos mexicanos por nacimiento. La participación de autores extranjeros y naturalizados mexicanos fue vetada (Weiss, 2018).

¹⁹ De acuerdo con su portal de internet, la CANIEM fue fundada en 1964, y desde entonces el organismo promueve y fomenta la lectura como factor de desarrollo educativo y cultural, además de impulsar importantes reformas a las leyes en la materia, que buscan mejorar las condiciones de la cadena de valor del libro y la revista. Dice la Cámara en su comunicado “Somos un gremio cuyo objetivo fundamental es la defensa de los intereses de los productores de contenidos y sus derivados”. Disponible en <https://bit.ly/3duhX3l>

“[...] poco a poco los ánimos se fueron calmando, sobre todo cuando las escuelas particulares estuvieron seguras de que mantendrían su régimen de excepción al poder utilizar libros de texto comerciales a la par que los oficiales” (Torres, 2011, p.190).

En 1980, la CONALITEG imprimió más de cien millones de libros, cada uno con un costo de producción y distribución de \$10. Se comenzó a vislumbrar con más fuerza la aprobación social ya que se demostró la autosuficiencia de la Comisión y la justificación de la inversión en las rotativas e imprentas más modernas de la época. El abasto de papel y demás insumos que requiere una editorial, eran comprados a empresas mexicanas mediante licitaciones no obligatorias.²⁰

Desde su creación, la CONALITEG fue dependiente de la SEP, sin embargo, para 1980 se publicó en el DOF el Decreto por el cual José López Portillo pronunció la descentralización del organismo con el propósito oficial de que los libros cumplieran las necesidades del momento; en su gabinete ya se vislumbraba una reforma dirigida a la adquisición de los conocimientos y habilidades que permitieran a los futuros ciudadanos insertarse exitosamente en la vida económica, social y política que se pretendía para el país. Las nuevas funciones de la Comisión se establecieron en el artículo 2º del Decreto antes mencionado:

- I. Editar e imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro modo si estos resultan insuficientes;
- II. Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de libros de texto gratuitos y otros materiales didácticos;
- III. Participar con un representante, en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública;
- IV. Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca, y

²⁰ Las licitaciones se hicieron obligatorias a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988).

V. Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto. (DOF, 1980).

También se estableció que el patrimonio de la CONALITEG se constituiría por:

- El presupuesto otorgado por el gobierno federal y las aportaciones de los gobiernos de los estados.
- Los ingresos obtenidos por los servicios prestados.
- Los bienes adquiridos o que se le otorguen para su funcionamiento, así como las aportaciones, donaciones y demás bienes que adquirieran de forma legal.

Dos años antes de la descentralización se creó el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la CONALITEG, encargado de producir los materiales educativos. Generalmente, los especialistas del Colegio de México eran quienes por encargo de la Comisión participaban en la redacción de los libros; sin embargo, a raíz de la descentralización, las funciones y atribuciones que tenía dicho consejo fueron absorbidas por la Dirección General de Materiales Educativos (DGME)²¹ de la Subsecretaría de Educación Básica.

A partir de la descentralización de la CONALITEG, sus funciones se acotaron a la producción, almacenaje y repartición de los libros. Por su parte, la DGME cobró relevancia al encargarse de los contenidos y diseño de los materiales.

²¹ Actualmente, la DGME conserva la función adjudicada en 1980. Esta dirección es fundamental para el análisis de la presente investigación por su intervención en la revisión y dictaminación de los libros de texto de secundaria.

1.3 Reformas y nuevos actores en el LTG

En el contexto nacional, el Estado tiene un papel esencial en la dinámica del sistema educativo. Desde el proyecto Vasconcelista, la concepción de la educación ha cambiado de una idea de expansión educativa a una solución para los problemas que aquejan a la economía nacional respondiendo a la presión internacional, ya que como mencionan Rincón, C. y Roblero, E. (2012):

Las políticas educativas nacionales están subordinadas a la definición y aplicación de políticas educativas con fuerte orientación trasnacional. Las economías hegemónicas, impulsadas y fortalecidas por los organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el Banco Interamericano de Desarrollo han impuesto un modelo educativo dominante en los países de América Latina [...] (p. 4).

En este sentido, las políticas educativas en México han constituido la expresión de ganancias de organismos internacionales y grupos de individuos mediante relaciones de poder²² establecidas en determinados contextos históricos, que han representado negociaciones benéficas para diversos actores. Las reformas al artículo 3º constitucional a partir de 1934, fueron delineando la actual estructura de la educación en México:

Las prácticas de implementación de la reforma están apoyadas por la cúpula simbólica proporcionada por las formulaciones políticas. Aunque el aparente consenso de propósitos, avance progresivo y cualidad administrativas de la estrategia son una quimera, los discursos profesionales y estatales intervienen en la configuración y adaptación de los acuerdos

²² Como indica Foucault (1973 y 1979), el poder no queda restringido a las instituciones gubernamentales, sino que en la sociedad se dan múltiples relaciones de autoridad a distintos niveles que hacen posible la existencia de los sistemas sociales hegemónicos. De este modo, el autor evidencia las manifestaciones de poder en todas las escalas sociales sin nombrar al Estado como centro único de poder, y por lo tanto de acción.

institucionales. Las prácticas resultantes no son neutrales desinteresadas ni carecen de consecuencias sociales. (Popkewitz, 1997, p. 47)

Si bien es cierto que la reforma de 1934 retoma los elementos de gratuidad y laicidad de la educación (asentados en 1917), destacando el papel central del Estado como garante, para 1946 se modifica nuevamente el artículo tercero; suprimiendo el término “socialista” y acotando que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”. Con esta reforma se abandona la política de secularización para poner al centro una política educativa cada vez más enfocada en satisfacer las demandas del desarrollo económico.

Los libros de texto derivados de esta reforma eran examinados por la Comisión Revisora de Libros de Texto de Consulta. Durante los años siguientes a la reforma, el contexto social y político, particularmente las divisiones al interior de la élite política mexicana y la polarización que generó la revolución cubana profundizaron los antagonismos en la sociedad nacional estimulando una movilización que puso atención a diferentes temas como la libertad sindical, la reforma agraria y la reforma fiscal; sin embargo, un punto de convergencia de los principales problemas políticos y sociales del país centró la atención en la libertad de la enseñanza. Como se señaló anteriormente, los principales detractores fueron diversas organizaciones empresariales y grupos de derecha.

A principios de 1980 el gobierno de Miguel de la Madrid incluye en la agenda gubernamental la política económica recomendada por organismos internacionales con tendencias a la modernización. Para finales de la década de 1980, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) presentaron una serie de cambios al Ejecutivo en las que destacaba la descentralización de la educación y, por consiguiente, la apertura a la participación empresarial.

Los planes y programas de estudio fueron cuestionados al mismo tiempo que se especuló respecto a la inclusión religiosa en las escuelas de carácter público. Como resultado, se firmó un convenio entre la SEP y el sector privado que en el contexto de una grave crisis económica dio pie a la participación empresarial en la educación.

El cambio comenzado en el sexenio de Miguel de la Madrid en materia educativa se materializó durante el sexenio Salinista. Con la entrada formal a la etapa neoliberal en 1992 se descentraliza la educación y el siguiente año se modifica el artículo 3° de la Constitución. Asimismo, se crea la Ley General de Educación, ese mismo año con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte también se abre la puerta a la participación de inversionistas y empresas en la educación. En este marco sociopolítico, se cuestiona la anterior responsabilidad pública sobre la educación y se difumina la teoría y práctica de la educación entre lo público y lo privado.

A finales del siglo xx, México ingresa a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que le obliga a acatar las recomendaciones emitidas por ese organismo en materia de educación:

La política económica tuvo repercusiones profundas en el sistema educativo, principalmente con la redistribución de recursos y el recorte del gasto lo que incrementó la participación de la iniciativa privada [...]. El gobierno salinista no solamente buscó allanar el camino hacia la iniciativa privada en todos los ámbitos, sino que estableció un proyecto mucho más ambicioso para atacar los problemas detectados en el diagnóstico del Programa Nacional para la Modernización Educativa 1988-1994. (Trujillo, 2015)

En el contexto nacional, el Estado tiene un papel esencial en la dinámica del sistema educativo, ya que como mencionan Rincón, C. y Roblero, E. (2012):

Las políticas educativas nacionales están subordinadas a la definición y aplicación de políticas educativas con fuerte orientación transnacional. Las economías hegemónicas, impulsadas y fortalecidas por los organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Interamericano de Desarrollo han impuesto un modelo educativo dominante en los países de América Latina. (p. 4)

A partir de 1992, se vislumbra un pacto que incorpora actores que terminan con la larga etapa posrevolucionaria de ampliación del derecho a la educación, entendido como el derecho a la participación en la educación sin tintes empresariales ni religiosos. En este contexto es que cabe rastrear las conexiones que hay entre los cambios constitucionales y los acuerdos empresariales, puesto que la lógica detrás de algunas reformas a la educación suma importancia a la intervención de nuevos actores en la disputa por la educación.

Conviene para este fin, indagar en la reforma de 1993 puesto que en ella comienzan a diluirse los límites hasta entonces existentes de la intervención de particulares en la educación y se desdibuja el cometido del Estado acotando las facultades del gobierno en el ejercicio de su responsabilidad.

Dentro del contexto del proceso de modernización del Estado mexicano a principios de la década de 1990, tras la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se trazaron tres estrategias de política educativa:

1. Reorganización del sistema educativo.
2. Reformulación de contenidos y materiales.
3. Revaloración social de la función magisterial.

Una de las consecuencias del ANMEB²³ fue la obligatoriedad de la educación secundaria en 1993, lo que daba un incremento a 9 años de la escolaridad básica obligatoria. Esta decisión implicó una reforma al artículo 3º de la Constitución del siguiente modo:

Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.” (DOF, 1993)

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General de Educación, constituyen el marco legal regulador del sistema educativo nacional, que en su conjunto establecen los parámetros de la educación en México.

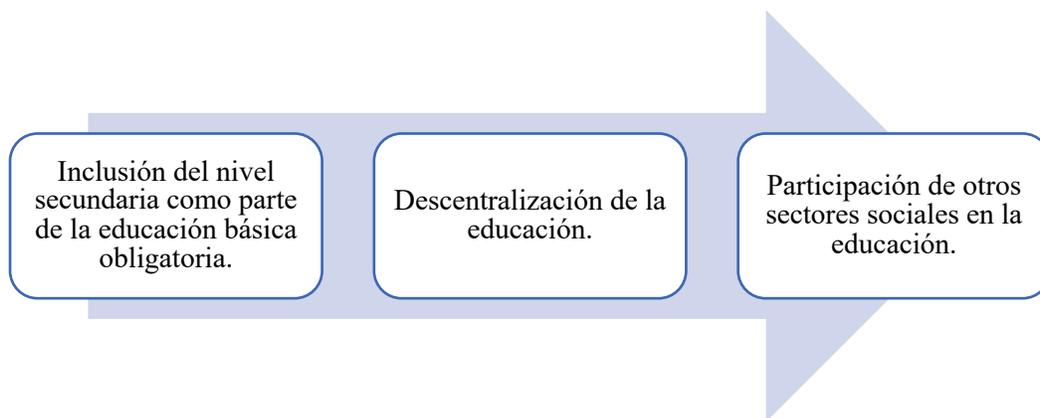
De acuerdo con la reforma de 1993 al artículo 3º, se estableció como obligatoria la asistencia al nivel secundaria y se responsabilizó al Estado de impartir dicha educación de manera

²³ Es de particular atención que el ANMEB firmado en 1992 por las autoridades educativas federales, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), es el acuerdo de la reorganización del sistema escolar basado en la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal, resultando en una descentralización de la administración en la que los gobiernos estatales asumieron la dirección de los establecimientos educativos, mientras que la Federación comenzó la transferencia de recursos a cada gobierno estatal.

gratuita y laica. Junto a la facultad de la determinación de los planes y programas de estudio, se consagró como facultad del Ejecutivo federal. Para este tiempo, también se reforma el artículo 31 constitucional en donde se menciona como obligaciones de los mexicanos: “Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley”. (DOF, 1993)

De modo que se estableció constitucionalmente el deber de los padres de enviar a sus hijos a la escuela secundaria. En complemento a lo anterior, la Ley General de Educación promulgada en 1993 reforzó los principios establecidos en la Constitución al precisar las responsabilidades en materia de educación. De esta manera, el derecho a la educación se amplió en términos de educación básica otorgando al Estado la responsabilidad de garantizar la escolarización durante los 9 años. Los cambios más relevantes en materia de educación para la primera mitad de la década de 1990 fueron:

Figura 1.2 Secuencia de cambios en materia educativa durante 1990 y 1995



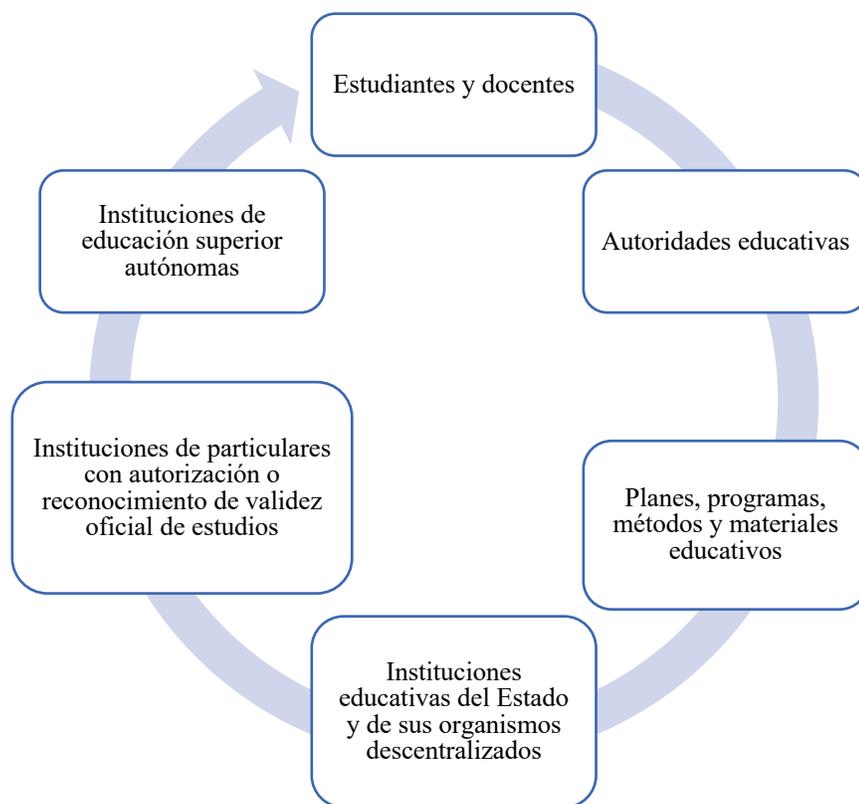
FUENTE: Elaboración propia.

La modificación del artículo tercero, y el nuevo protagonismo de los organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) imprimieron una impronta económica a la realidad educativa. A partir de estos cambios, se observa la pujante transformación estructural del Estado y de sus funciones, diluyendo cada vez más su intervención con el traspaso de responsabilidades al sector privado.

Es de particular interés para la presente investigación el impacto que se tuvo en el ámbito editorial de producción de libros de texto, puesto que los grupos editoriales descubrieron a partir de los cambios presentados, una oportunidad para atender las necesidades del nuevo sistema educativo.

La implementación del nivel secundaria como parte de la educación obligatoria y la apertura a la participación privada en la educación, así como la desconcentración de la educación fueron una invitación a los grupos empresariales que históricamente participaron en el Sistema Educativo Nacional integrado, como se muestra en la figura 1.3.

Figura 1.3 Sistema Educativo Nacional



FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley General de Educación.

1.4 Los libros de texto de secundaria

Uno de los compromisos derivados del ANMEB fue el referente a la reformulación de los contenidos y materiales a utilizar en la educación básica, que, si bien comprende preescolar, primaria y secundaria, para fines de la presente investigación resulta relevante el caso de secundaria. Cabe resaltar que los planes y programas, así como los LTG no habían sufrido modificaciones en 20 años. Los nuevos planes y programas de estudio tanto para primaria como para secundaria entraron en vigor a partir del ciclo escolar 1993-1994.

Al decretarse la educación secundaria como obligatoria se pretendía responder a las nuevas condiciones socioeducativas del país, sin embargo, en un inicio no se consideraron las medidas que impidieran un gasto excesivo para las familias como ocurría en el pasado con los libros de texto de primaria, de modo que el gasto se convirtió en un factor que condicionaba la asistencia y permanencia de los alumnos provenientes de familias de escasos ingresos, problema crucial que se refiere a las repercusiones económicas que trajo consigo una política del uso obligatorio de los libros.

Para 1993 el viejo debate sobre el acceso a los materiales de texto sería llevado a discusión nuevamente. De acuerdo con Aguirre:

Editorial Santillana —la misma que imprimió los libros de historia que se utilizaron el año pasado—, los Talleres Gráficos de la Nación y otras tres empresas editoriales privadas obtuvieron la concesión para imprimir 37 millones de ejemplares correspondientes a los nuevos textos para educación básica que la Secretaría de Educación Pública distribuirá al inicio del ciclo lectivo 1993-1994... La SEP ha concesionado ya, independientemente de su contenido, la impresión de los textos: Fernández Editores producirá 2 millones 350 720 ejemplares del libro de sexto, Artegrafix sacará 2 millones 610 060 libros de historia para

quinto, y Xalco, S.A., subrogada por Editorial Santillana, imprimirá los 2 millones 803 630 libros para cuarto. (Aguirre, 1993, p. 85)

Como se observa, las concesiones fomentaron diferentes beneficios, favoreciendo la implementación de las políticas neoliberales en la política educativa. En el caso de los libros de texto, la idea de eficiencia y calidad se volvió una coartada para promover la participación de los particulares en el sector educativo. Siguiendo a Rodríguez y Valenzuela (1998):

[...] las editoriales privadas orientan su mayor esfuerzo a la comercialización ofreciendo alternativas atractivas de financiamiento a los padres de familia como la facilidad de pago o crédito. Adicionalmente permiten apreciar la dificultad para los padres de familia del medio rural de acceder a los libros de texto en tanto implica trasladarse a otra localidad (p. 23).

La obligatoriedad de la educación secundaria orilló a las familias a aportar un gasto extra en los libros de texto, ya que, si bien existieron algunos programas a nivel federal como estatal, estos fueron cuestionados debido a la poca eficiencia y transparencia en los procesos.

Algunos datos con los que se cuenta son los programas estatales de algunos gobiernos locales como el de Sonora e Hidalgo, un programa del Partido de la Revolución Democrática en los estados que gobernaba en aquel entonces, y un programa federal dirigido a zonas vulnerables²⁴ (ver Tabla 1.3).

²⁴ El gobierno de se basó en los datos del Inegi para determinar las zonas más vulnerables.

Tabla 1.3 Participación de actores en la entrega de libros de texto de secundaria (1993-1996)

<p>Gobierno federal</p>	<p>El gobierno federal intervino con un programa de dotación gratuita destinado a los alumnos de primero y segundo grado que asistían a las escuelas ubicadas en zonas con altos índices de marginación, principalmente zonas rurales. Se inició con la dotación de libros a 230 000 niños de 17 entidades inscritos en primer grado. Para el siguiente ciclo escolar se extendió la dotación para 1 700 000 alumnos de primer y segundo grados en las 32 entidades federativas del país, lo que representó cerca del 30 por ciento de la matrícula de secundaria.</p>
<p>Gobiernos estatales</p>	<p>Los gobiernos estatales establecieron programas de dotación, algunos de manera autónoma y otros en conjunto con la Federación. Cabe resaltar el caso de Tabasco y Sonora, estados que distribuyeron de forma gratuita libros de texto a todos los niños inscritos en escuelas secundarias públicas. El Estado de México vendió libros a bajo costo en coordinación con las autoridades educativas.</p>
<p>Partidos políticos</p>	<p>El PRD utilizó parte del financiamiento que le otorgó el Instituto Federal Electoral (IFE) para comprar y distribuir de manera gratuita los libros de texto en secundarias de los municipios donde gobernaba.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en Aguirre, 1993.

En la tabla anterior se aprecia la intervención del gobierno federal, estatal y partidos políticos, sin que esta participación aclare el criterio utilizado por la SEP en el caso del apoyo del gobierno federal para determinar quiénes serían los beneficiarios de los programas de educación gratuita.

El panorama de los libros de texto de secundaria para el primer ciclo obligatorio 1993-1994 se vislumbraba como un mercado de libros en el cual cerca de 40 editoriales privadas tenían una

oferta autorizada de 653 obras. Para ese momento, el gobierno federal tenía dos funciones particulares en el proceso:

- Someter a análisis y autorización los libros que los editores privados ponían a su consideración. Tal autorización no era una licencia de circulación sino una especie de aval para guiar la selección de los maestros entre la oferta disponible, sin embargo, los puntos que se tomaban en cuenta para autorizar los libros no tenían claridad.
- Publicar anualmente el listado de los títulos autorizados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Resulta oportuno retomar el trabajo de Rodríguez y Valenzuela (1998), quienes resaltan que para 1998 en los estratos urbano y urbano marginal, siete de cada diez padres de familia compraban libros de texto a los maestros de escuela secundaria, haciendo notorio que los docentes actuaban como principales agentes de venta de libros de texto.

Afirman los mismos autores, que es tema pendiente un estudio en donde se analice cuáles son las estrategias de promoción y venta de las editoriales, en particular por qué los precios de algunas editoriales son sensiblemente menores en algunos estados, pues en todos los casos estas variaciones reflejan la existencia de un mercado heterogéneo, es decir, la competencia entre editoriales no necesariamente se traduce en ventajas de precio para todos los consumidores.

Algunos estudios respecto a los libros de texto de secundaria para los primeros años después de su obligatoriedad en la educación básica apuntan al diagnóstico de las problemáticas de acceso con base en tres premisas:

- La disponibilidad y el costo condicionan el número de libros que compran las familias.
- El gasto en libros de texto es parte fundamental del gasto en materiales educativos, es decir, es un costo directo de la escolarización difícilmente prescindible para los padres de familia.

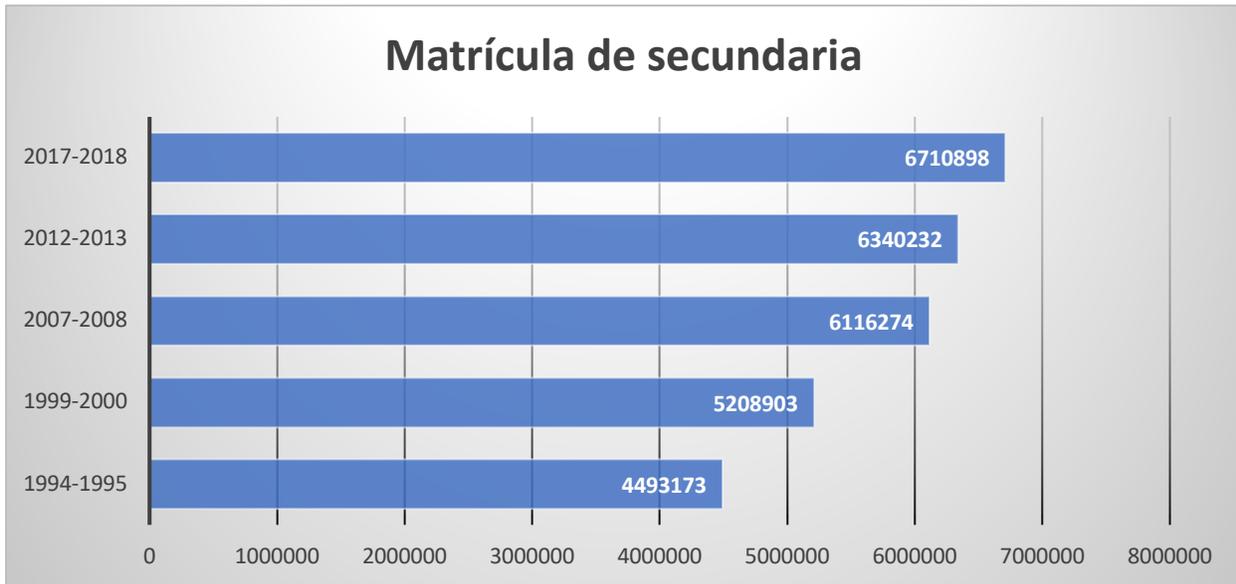
- Para las familias pobres, el paquete de libros de cualquier grado de secundaria resulta prácticamente inaccesible por el alto costo que representa en proporción a sus ingresos.

Para el año de 1995, el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo presentó el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000, en el cual se establecieron los objetivos y estrategias que orientarían la gestión educativa durante el resto de su administración.²⁵ En dicho programa se reforzaron los principios del artículo 3º constitucional, la ley general de educación y el ANMEB traduciéndolos en políticas del sector educativo. Para lograr las metas planteadas en el PDE se propuso actualizar permanentemente los planes de estudio y con ello los libros de texto gratuitos.

La educación secundaria, como se mencionó anteriormente es obligatoria desde 1993 y a la fecha es impartida en las modalidades general, técnica, para trabajadores y telesecundaria. Con el fin de analizar los libros de texto se descartan los datos correspondientes a telesecundaria y secundaria para trabajadores, ya que los materiales son elaborados por la propia SEP. Se pone de manifiesto que la educación básica es el ámbito prioritario en materia de educación puesto que tiene la matrícula más numerosa del sistema escolarizado nacional, en la Figura 1.4 se muestra la matrícula de nivel secundaria a partir de su obligatoriedad y hasta al último dato del que se dispone.

²⁵ El PDE 1995-2000 expresa “El libro de texto gratuito es uno de los logros más valiosos de nuestra educación. Será concluida su renovación y se iniciará un proceso de actualización permanente”. (p. 139)

Figura 1.4 Crecimiento de la matrícula de secundaria desde 1995 hasta 2018



FUENTE: Elaboración propia con datos históricos de SEP, INEE e Inegi.

Debido al desmesurado crecimiento de la población, puede entenderse que el foco de atención de las políticas educativas fuera la cobertura del servicio público de educación. Esto significó un incremento notable de edificios escolares, plazas de maestros y libros de texto gratuitos, considerados estos elementos como los insumos educativos por excelencia.

El modelo de secundaria para libros de texto nos remite a una oferta de títulos por asignatura basada en la malla curricular del plan de estudios oficial. El libro de texto se entregó en las secundarias por primera vez para el ciclo escolar 1997-1998, en la modalidad de préstamo:

A partir del ciclo escolar 1997-1998 se proporcionaron gratuitamente por primera vez libros de texto a los planteles de educación secundaria de los municipios más marginados del país, en esta primera etapa se benefició a 244 000 estudiantes. La industria editorial mexicana somete sus libros al dictamen de las autoridades educativas federales y éstas ofrecen a los profesores de las escuelas beneficiarias una variedad de títulos para que elijan entre ellos los

que más se adecúen a las necesidades de enseñanza. Los estudiantes se obligan a cuidar los textos ya que los deben restituir cuando el ciclo escolar termine para que otros alumnos puedan utilizarlos. Este programa ha sido fortalecido en las entidades federativas y con el esfuerzo conjunto de la Federación y los Estados actualmente se benefician 45 millones de alumnos en las secundarias públicas del país, lo que equivale a más del 93.5 por ciento de la matrícula que atiende el Estado. (SEP, 1997, p.101)

Normativamente, para que un libro pueda ser usado en las escuelas requiere de la aprobación previa de la SEP. Reitera Quiroz (2003) que “a la fecha existían aprobados más de 400 libros de texto para la secundaria. Si bien los nuevos programas estaban para ese entonces en su 5º año de operación se infería que la aprobación de los libros fue caracterizada por cierta laxitud explicable entre otras cosas por la capacidad de presión de las editoriales” (p. 15).

En cuanto a la selección de libros, en ese primer momento se consideró sólo aquellos que estaban autorizados por la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos, mismos que fueron dados a conocer mediante la lista publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en donde se lee:

Con la publicación de la lista oficial de los libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública se garantiza la existencia de diversos títulos para cada una de las asignaturas que conforman el plan de estudios de educación secundaria. En esta lista se encuentran los libros de texto de secundaria autorizados antes de 1997 que aún están vigentes, así como los libros autorizados a partir del ciclo escolar 1997-1998. Estos últimos están marcados con un asterisco y fueron dictaminados con los nuevos lineamientos para la evaluación de libros de texto de este nivel educativo. Sólo se podrán utilizar en las escuelas secundarias del país los libros autorizados por la SEP, que son los que aparecen en esta lista. Del conjunto de libros enlistados, el maestro puede elegir con toda libertad el que mejor

responda a las necesidades educativas de sus alumnos, según el grado y asignatura correspondientes. (DOF, 1997)

Como se ha enfatizado, la política dirigida a los libros de texto y en particular las que surgen a partir del ANMEB, promueven al Estado como un garante de los materiales y libros necesarios para atender a la educación básica del país. De acuerdo con el DOF de 1992:

En tal virtud, el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa. (DOF: 1992, p. 8)

Esta cita encuadra la política oficial, es decir, existen diversos actores que de manera pública y privada satisfacen las necesidades de los libros de texto dentro de la educación básica, esto responde a que en 1993 se dio un proceso de apertura a los particulares que resultó en un viraje importante en la política gubernamental. De acuerdo con Torres (2008):

[...] Una vez superada la falta de recursos que paralizó a la CONALITEG, el candidato del PRI a la presidencia de la república, Carlos Salinas de Gortari, ofreció ceder a los empresarios del ramo editorial una mayor participación en la producción de los materiales educativos

oficiales. Ya en el cargo presidencial, ordenó que la SEP, por medio de un acuerdo tácito y fuera de licitación pública, otorgara asignaciones directas a editoriales comerciales. Desde su fundación la CONALITEG había acudido regularmente a impresores particulares para producir una parte marginal de su volumen anual, que a fines de la década de los ochenta era cercano a 90 millones de libros, pero en 1992 cedió 40% de ese total a los particulares y 50% en 1993. (p. 34)

Otro factor que influyó en la modificación a la ley fue el aumento de matrícula en la década de los noventa del siglo xx, es importante mencionar este hecho porque como se mencionó anteriormente, en dicha época se crea la Ley General de Educación y la educación secundaria se establece como obligatoria dentro del SEN. De acuerdo con los datos de la SEP (2019) se dio un aumento considerable de la matrícula en dichos años (ver Tabla 1.4).

Tabla 1.4 Comparativa de datos del SEN, por décadas

Periodo/datos	Escuelas totales	Alumnos totales	Docentes totales
1980	92 976	20 144 563	688 115
1990	154 049	25 210 320	1 099 345
2000	213 813	29 216 210	1 434 407

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de la SEP (2019).

Como se observa, durante la transición de 1990 al nuevo milenio se dio un aumento en la matrícula de 15.89%, sin embargo, si consideramos que en 1990 el número de estudiantes de secundaria fue de 4 267 156, y en el 2000 fue de 5 208 903 estudiantes, el aumento fue de 22.06% (SEP, 2019).

De este modo, al considerar el aumento de la matrícula, se concibe que, en aras de mejorar la calidad de la educación, las regulaciones de los libros de texto se concedieron a particulares con la intención de propiciar mejores resultados educativos respecto a la distribución de los materiales; sin embargo, estas concesiones propiciaban relaciones ventajosas para los propietarios de las editoriales que históricamente tuvieron proximidad con el gobierno de México.

El acuerdo número 236 emitido por la SEP el 18 de diciembre 1997, en el *Diario Oficial de la Federación*, determinó los lineamientos a los que debían sujetarse los libros de texto destinados a escuelas de nivel secundaria. Para ese ciclo y hasta el año 2006, los libros de texto que se sometieron a evaluación y dictaminación por la Subsecretaría de Educación Básica fueron:

Tabla 1.5 Asignaturas de los tres grados de educación secundaria de las cuales se elaboraron libros de texto para someterlos a concurso

Primer grado	Segundo grado	Tercer grado
Español	Español	Español
Matemáticas	Matemáticas	Matemáticas
Biología	Biología	Física
Introducción a la Física y a la Química	Física	Química
Historia Universal I	Química	Historia de México
Geografía	Historia Universal II	Lengua Extranjera
Civismo	Geografía	Orientación Educativa
Lengua Extranjera	Civismo	
	Lengua Extranjera	

FUENTE: Elaboración propia con base en la primera sección del Acuerdo 236 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (1997).

Como se aprecia en la Tabla 1.5, los interesados podían participar en la elaboración de libros correspondientes a las 24 asignaturas del mapa curricular. Los requisitos que debían cumplir los autores editores y demás personas físicas y morales que presentaran a evaluación sus libros de texto se publicaron en el artículo 8 del Acuerdo 236:

I.- Presentar el libro con el texto completo. No se recibirán libros que se presenten con textos incompletos.

II.- Presentar el libro con todas las actividades completas, y con todas las ilustraciones que se requieran para la comprensión adecuada de actividades y texto en general.

III.- Presentar el libro en cualquiera de las formas de impresión usuales en el medio editorial (mecnografiados, matriz de puntos, inyección de tinta, láser o impresos), siempre que éstas sean claras y legibles. No se recibirán libros que se presenten manuscritos.

IV.- Presentar el libro engargolado, engrapado, empastado o en cualquier otro tipo de encuadernación. No se recibirán libros con hojas desprendidas o sueltas.

V.- Incluir en la portada el nombre del autor o autores, título, asignatura, grado correspondiente y, en su caso, el nombre de la editorial.

VI.- Presentar al menos las primeras 16 páginas consecutivas, contadas a partir de la página inicial de la primera unidad o lección, con el concepto editorial, las constantes de diseño gráfico y las ilustraciones definitivas. Estas últimas deberán presentarse en arte final, en fotocopia o impresión y, si es el caso, en color.

VII.- Presentar el resto del material gráfico (ilustraciones, fotografías, mapas, viñetas, dibujos, cuadros, gráficas, etcétera), ya sea en boceto o versión final, adherido en la página y el lugar correspondiente.

VIII.- Presentar el libro totalmente foliado, incluyendo las páginas falsas, portadilla, página legal, presentación, índice, colofón y todas aquellas páginas que formen parte del texto definitivo. (Acuerdo 236, DOF, p. 38)

A partir de entonces y en función de lo anunciado en el artículo 9º del Acuerdo 236, los libros de texto se presentarían para su evaluación en la Dirección de Evaluación y Apoyo Técnico de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos ubicada en la Ciudad de México (en ese entonces, Distrito Federal). El periodo de recepción y el calendario de las distintas fases del proceso que implica la autorización de los materiales de texto se publican hasta la fecha en el *Diario Oficial de la Federación* y es difundido por medio de la CANIEM.

Los libros de texto autorizados para su uso en las escuelas secundarias de México tenían vigencia indefinida hasta que hubiera algún cambio en los planes y programas de estudio. El listado de los libros autorizados por la SEP para las escuelas secundarias del SEN ciclo escolar 1996- 1997 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en donde se presentaron las obras que se utilizarían como material didáctico, dando opción al docente de seleccionar aquel libro que le ayudara en el proceso educativo, enfatizando que los libros de texto son auxiliares didácticos que apoyan el proceso de enseñanza y aprendizaje sin que ello sustituya al maestro en su tarea de promotor, coordinador y guía del proceso educativo.

Para el ciclo escolar 1997-1998, la SEP autorizó 653 títulos de diversas editoriales para los tres grados. A lo largo de cuatro años, se sometieron a concurso libros de las mismas asignaturas. La Tabla 1.6 concentra el comparativo de libros aprobados en el primer ciclo escolar de distribución gratuita por parte del Estado y el total de materiales aprobados para el último año de libros que se elaboraron con base en los programas de estudio de 1993.

Tabla 1.6 Total de libros aprobados por la Secretaría de Educación Pública para las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional ciclo escolar 1997-1998 (en tono negro) y ciclo escolar 2005-2006 (en tono anaranjado)

Asignatura	Primer grado		Segundo grado		Tercer grado	
	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
Español	30	18	28	17	25	17
Matemáticas	39	26	37	22	34	21
Biología	30	17	28	16		
Introducción a la Física y a la Química	29	19				
Historia universal I	34	22				
Historia universal II	31	19				
Historia de México I	25	16				
Geografía	23	16	21	15		
Civismo	33	21	32	21		
Lengua Extranjera	21	13	21	14	19	13
Física			23	15	20	14
Química			26	17	23	15
Orientación Educativa					21	15

FUENTE: Elaboración propia con base en la lista de libros de texto autorizados por la SEP.

Para el primer ciclo en el que se sometieron a concurso los libros de texto, participaron once editoriales, En la Tabla 1.7 se observa el listado de editoriales que tuvieron una dictaminación favorable en más de tres libros por asignatura.

Tabla 1.7 Editoriales con más de tres títulos aprobados para su distribución en el ciclo escolar 1997-1998

Asignatura	Primer grado	Segundo grado	Tercer grado
Español	Trillas (4) Ediciones Pedagógicas (3)	Trillas (4) Ediciones Pedagógicas (3) Oxford University Press-Harla México (3)	Ediciones Pedagógicas (4) Trillas (3) Oxford University Press-Harla México (3)
Matemáticas	Trillas (4) Fernández Editores (3) Editorial Esfinge (3)	Trillas (4) Editorial Esfinge (3) Ediciones Pedagógicas (3)	Ediciones Pedagógicas (3) Fernández Editores (3) Trillas (3) Editorial Esfinge (3)
Biología	Ediciones Pedagógicas (7) Grupo Editorial Herrero (3)	Fernández Editores (3) Trillas (4) Ediciones Pedagógicas (5)	
Introducción a la Física y a la Química	Trillas (3) Fernández Editores (4)		
Historia Universal I	Ediciones Pedagógicas (4)		

Asignatura	Primer grado	Segundo grado	Tercer grado
	<p>Grupo Editorial Herrero (3)</p> <p>Trillas (5)</p> <p>Fernández Editores (3)</p>		
Historia Universal II		<p>Ediciones Pedagógicas (4)</p> <p>Trillas (5)</p> <p>Fernández Editores (3)</p>	
Historia de México I			<p>Ediciones Pedagógicas (4)</p> <p>Trillas (4)</p> <p>Fernández Editores (3)</p>
Geografía	<p>Trillas (3)</p> <p>Fernández Editores (3)</p>	<p>Fernández Editores (3)</p> <p>Ediciones Pedagógicas (3)</p>	
Civismo	<p>Trillas (4)</p> <p>Ediciones Pedagógicas (3)</p> <p>Fernández Editores (3)</p>	<p>Publicaciones Cultural (3)</p> <p>Ediciones Pedagógicas (4)</p> <p>Trillas (4)</p> <p>Fernández Editores (3)</p>	

Asignatura	Primer grado	Segundo grado	Tercer grado
Lengua Extranjera	Ediciones Pedagógicas (4)	Ediciones Pedagógicas (3) Ediciones Larousse (3)	Ediciones Larousse (3)
Física		Ediciones Pedagógicas (3) Fernández Editores (4)	Ediciones Pedagógicas (3) Fernández Editores (3)
Química		Ediciones Pedagógicas (3) Fernández Editores (5)	Ediciones Pedagógicas (3) Editorial Santillana (3)
Orientación Educativa			Ediciones Pedagógicas (3)

FUENTE: Elaboración propia con base en la lista de libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública para las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional. ciclo escolar 1997-1998. (DOF, 1997)

Dentro de los acuerdos que surgieron a partir de 1997, y tras los cuales se modificaron las condiciones de los libros de texto gratuito encontramos el Número 385, por el que se determinan los lineamientos a que se sujetará el procedimiento para autorizar el uso de libros de texto destinados a escuelas del nivel de secundaria. De este se aprecia la caracterización de contenido de los libros, tal y como se lee en la transcripción textual:

Artículo 1o. Los autores, editores y demás personas físicas o morales que sometan a consideración de la Secretaría de Educación Pública los libros de texto para educación secundaria, deberán observar los siguientes aspectos de carácter general:

I. Apegarse a lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Educación, y demás ordenamientos legales aplicables.

II. Responder, en los términos que marca la ley, por el uso del texto, ilustraciones, diseño y demás elementos contenidos en el libro presentado a evaluación, ante los titulares de los derechos de autor correspondientes.

III. Omitir mensajes ofensivos para cualquier persona física o moral, así como aquellos que tengan propósitos de publicidad comercial, de política partidaria, o de propaganda política para favorecer o perjudicar a personas que se encuentren en ejercicio del poder público en el momento en el que los libros a que se refiere el presente artículo sean publicados.

Se consideran ofensivos aquellos mensajes que contengan textos o imágenes que agredan o se refieran de manera irrespetuosa a personas físicas o morales, grupos u organizaciones sociales, religiosos o étnicos, así como los que promuevan actitudes contrarias a los derechos humanos o a los valores éticos que la educación debe promover. (DOF, 1997)

Por otro lado, dentro de las consideraciones que sustentan legalmente el acuerdo 592, se retoma parte del artículo 3º constitucional que establece que:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, y basada en los resultados del progreso científico. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917/2012. (Como se citó en SEP, 2011)

También se estipula que en los programas de estudio se deberán establecer los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, asimismo, los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. En dicho proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y sentido de responsabilidad social (SEP, 2011, p. 2). Respecto a este punto se podría inferir que se pretende formar un sujeto activo dentro del ámbito educativo y al mismo tiempo que se desempeñe plenamente en el ámbito social.

Otro fragmento es aquel que establece que el plan de estudios debe orientarse hacia el desarrollo de actitudes, prácticas y valores sustentados en los principios de la democracia: el respeto a la legalidad, la igualdad, la libertad con responsabilidad, la participación, el diálogo y la búsqueda de acuerdos; la tolerancia, la inclusión y la pluralidad, así como una ética basada en los principios del Estado laico, que son el marco de la educación humanista y científica que establece el artículo 3° constitucional (SEP, 2011, p. 19).

En este acuerdo se entiende por competencias para la vida aquellas que movilizan y dirigen todos los componentes (conocimientos, habilidades, aptitudes y valores) hacia la consecución de objetivos concretos, es así que una competencia va más allá del saber, del saber hacer, o el saber ser, ya que se manifiestan en la acción de manera integrada. De las cinco competencias que establece el acuerdo 592 y que deja en claro, que deberán estar presentes en los tres niveles de educación básica y a lo largo de la vida, sólo se retomarán las denominadas:

Competencias para la convivencia. Su desarrollo requiere: empatía, relacionarse armónicamente con otros y la naturaleza; ser asertivo; trabajar de manera colaborativa; tomar acuerdos y negociar con otros; crecer con los demás; reconocer y valorar la diversidad social, cultural y lingüística.

Competencias para la vida en sociedad. Para su desarrollo se requiere: decidir y actuar con juicio crítico frente a los valores y las normas sociales y culturales; proceder en favor de la democracia, la libertad, la paz, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos; participar tomando en cuenta las implicaciones sociales del uso de la tecnología; combatir la discriminación y el racismo, y conciencia de pertenencia a su cultura, a su país y al mundo. (SEP, 2011, p. 31)

Por otra parte, también se retoma el Acuerdo número 689, publicado el 17 de julio de 2013, por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará el procedimiento de evaluación para autorizar el uso de obras destinadas a servir como libros de texto en las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional que se sometan a consideración de la Secretaría de Educación Pública, con la finalidad que se enuncia a continuación:

Garantizar en todas las escuelas de educación secundaria las condiciones básicas para el aprendizaje a modo de favorecer la normalidad mínima escolar se considera necesario la mejora de la calidad de los materiales educativos de manera que éstos sean recursos didácticos a través de los cuales los alumnos desarrollen las herramientas esenciales para aprender a aprender y para aprender a convivir;

Que dentro de las acciones para la mejora del aprendizaje se propone modificar de manera significativa el procedimiento de evaluación de títulos para su uso en las escuelas secundarias, a través del establecimiento de un nuevo marco normativo abierto a la participación de todos los sectores, que garantice la diversidad de propuestas editoriales a través de lineamientos claros y consistentes, encaminados a dar orientaciones para diseñar textos que favorezcan el trabajo colaborativo en clase y orienten al docente en su tarea de enseñanza;

Que la calidad de la educación básica, dentro de la cual se comprende el nivel de secundaria, depende de factores de distinta naturaleza, entre ellos, la pertinencia de los libros de texto, fundada en un procedimiento planeado de evaluación que asegure su revisión y promueva la mejora continua. (SEP, 2013)

Finalmente, en 2016 llega otra modificación, tomando en cuenta el marco de la Reforma Educativa 2013 y derivado de la presentación del modelo educativo y de la propuesta curricular para la educación obligatoria, la SEP llevó a cabo foros de consulta abierta a nivel nacional, de los cuales resultó la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del nuevo plan y los programas de estudio de educación básica y, en consecuencia, fue hasta la entrada en vigor de éstos que se requirieron libros de texto actualizados para el nivel de secundaria.

De esa forma, se estableció el Acuerdo 26/12/16 por el que se modificó el acuerdo 689 en el que se dan los lineamientos a los que se sujetará el procedimiento de evaluación para autorizar el uso de obras destinadas a servir como libros de texto en las escuelas secundarias:

ÚNICO.- Se REFORMAN los artículos 2o., fracción I, 7o., primero y último párrafos y 9o. del Acuerdo número 689 por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará el procedimiento de evaluación para autorizar el uso de obras destinadas a servir como libros de texto en las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional que se sometan a consideración de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de julio de 2013, para quedar como sigue:

Artículo 2º ...

I. Dirección General de Materiales Educativos, a la unidad administrativa de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal;

II. a VII. ...

Artículo 7º. A la Dirección General de Materiales Educativos, en cumplimiento a las atribuciones conferidas en la fracción IV del artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, para llevar a cabo el objeto del presente Acuerdo, se le encomienda:

I. a IV. ...

El tratamiento que se dará a los datos de los autores y titulares de los derechos patrimoniales de autor se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 9º. Las obras sujetas al procedimiento de evaluación, cuyo dictamen resulte favorable, podrán ser autorizadas como libros de texto mediante oficio para su uso por tiempo indefinido, siempre y cuando no se presente alguno de los siguientes supuestos:

- I. Entrada en vigor de cambios en el plan y los programas de estudio de nivel secundaria;
- II. Reformas educativas que determine la Secretaría y que requieran la modificación de los libros de texto, o
- III. Que los autores o editores modifiquen el texto, las ilustraciones o el diseño de algunas de las partes o de la totalidad de los libros, de tal manera que se cambie el enfoque o tratamiento de los contenidos.

De presentarse alguno de los referidos supuestos, la vigencia de los oficios de autorización terminará en automático, sin responsabilidad alguna para la Secretaría de Educación Pública. (SEP, 2016)

1.5 Anotaciones finales del capítulo

La historia de la educación básica en México es reflejo del proyecto de construcción de una identidad nacional en el que se ha pretendido que los habitantes se reconozcan como parte de un todo. En este apartado se ha dado cuenta de cómo a lo largo de su recorrido histórico, el Estado se enfrentó con obstáculos de corte ideológico, financiero y político; y que, sin embargo, actualmente se ha aliado con aquellos detractores que antes objetaban su primacía en la toma de decisiones.

Las limitaciones del Estado han crecido exponencialmente a partir del México moderno puesto que la participación de particulares en la educación supone un desafío para el artículo tercero en función de las necesidades de la estructura política y su articulación con el sistema social.

Desde sus inicios, la falta de recursos ha estado presente como uno de los problemas medulares de la educación pública mexicana y constituye un argumento de fondo del por qué en México el Estado educador nunca se ha desarrollado con plenitud. La demanda de los años veinte en donde casi 70% de la población era analfabeta empujó a que los particulares tuvieran oportunidad de participar en la dirección de la educación, de modo que abiertamente se permitió la coexistencia del sistema escolar público y privado.

Actualmente el libro de texto es un objeto de disputa porque materializa una práctica social en la que interactúan posturas económicas, políticas, culturales y gubernamentales que

sigilosamente acceden al aula de millones de estudiantes siendo un exitoso y privilegiado instrumento para la concreción de un programa hegemónico .

Se ha dado cuenta a lo largo del presente capítulo que existe una transición en la forma de articular y diseñar las políticas. Al remitirnos a la década de 1930 es posible comprender el proceso mediante el cual la industria del libro se fortaleció con la participación privada y extranjera que cimentó las tradiciones y políticas de la industria editorial mexicana; desde entonces se vislumbraba la producción de textos como una actividad económica estrechamente vinculada con las políticas matizadas por cada gobierno.

Como se mostró, las casas editoriales traficaron con el conocimiento encareciendo la educación durante varias décadas. A la par que los cubanos celebraban la caída del régimen de Fulgencio Batista, nuestro país trataba de frenar la indiscutida hegemonía del sector privado en el acceso a la cultura mediante la creación de la CONALITEG. La emergente empresa que dotaría de libros a los estudiantes de México enfrentó las carencias de aquella época que, aunado a su nula experiencia, la llevó a la descentralización veinte años después de su creación; a raíz de este hecho sus funciones se limitaron a la producción, almacenaje y repartición de los libros; mientras que surgía un nuevo ente que se encargaría de los contenidos educativos y que, al paso del tiempo sufriría una metamorfosis hasta ser una mancuerna casi indistinguible con sector privado.

Un nuevo revés a la educación se daría a partir de 1993. La política gubernamental dio un giro que impactó directamente a los libros de texto con la implementación de reformas educativas que hasta la fecha han tenido consecuencias como la reapertura a los actores privados en la educación básica que supone un área de interés para observar los desafíos en este campo de estudio.

En síntesis, este primer capítulo dio una visión global de la presencia del Estado en el campo educativo, particularmente reconociéndolo como parte estructural de la elaboración de los libros de texto. Si bien, el debate sobre los involucrados en la elaboración de los LTG en México no ha sido un tema central en las discusiones e investigaciones educativas, históricamente el plano empresarial se ha insertado en el espacio de negociación, lucha y disputa por el poder del escenario educativo nacional donde se interrelacionan múltiples visiones, de modo que las decisiones relevantes sobre políticas están condicionadas y limitadas por acuerdos precedentes de diversos actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia las configuran.

Capítulo 2. Proceso del LTG-secundaria

En este segundo capítulo se estudiará a los actores que intervienen en la elaboración, evaluación y compra del libro de texto de secundaria, tomando en cuenta la revisión documental y las entrevistas realizadas. En este sentido, se reconocen tres procesos clave en los libros de texto de secundaria esquematizados en la Figura 2.1.

Figura 2.1 Proceso de elaboración de LTG de secundaria



Fuente: Elaboración propia.

La estructura mostrada tiene relación con las etapas en que se inscriben los materiales referidos. De ese modo, el proceso es el siguiente:

En la etapa inicial, las editoriales privadas elaboran los materiales con base en los programas oficiales de la SEP; en un segundo momento, la Subsecretaría de Educación Básica — específicamente, las Direcciones Generales de Desarrollo Curricular y Materiales Educativos— se encargan de la evaluación de los libros, cuya aprobación es fundamental para que puedan ser distribuidos por la CONALITEG, comisión encargada de la compra de los materiales previamente avalados por la Subsecretaría de Educación Básica: “digamos que el organigrama es este: SEP, luego

Subsecretaría de Educación Básica, luego Dirección General de Materiales Educativos y esa, la Dirección General de Materiales Educativos tiene unas direcciones, entre ellas, la Dirección de Evaluación, Difusión y Distribución y tiene un área que se llama la Dirección de Desarrollo e Innovación Educativos, y ésta es la que se encarga de hacer los libros de texto”. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 12 de abril de 2019).

Como se mencionó en el capítulo anterior, el proceso de creación, fabricación y distribución de LTG no ha estado exento de debates e inconformidades de los distintos sectores de la sociedad. Por ello, en esta sección nos enfocaremos en presentar el panorama actual de los libros de secundaria para, posteriormente, analizar la información recolectada en nuestra investigación.

Recuérdese que el libro de texto es el organizador central del conocimiento oficial en secundaria y que responde a lógicas e intereses de mercado que implican redes de poder en los tres procesos identificados a los cuales se someten los materiales; por lo tanto, resulta necesario profundizar en el aspecto dinámico y dialéctico de la mercantilización del libro de texto que establecen grupos con intereses contradictorios a partir de distintos medios y discursos de legitimación, ya sean políticos, económicos, intelectuales u otros que construyen y dan sentido a la inalterable presencia del libro de texto en las aulas.

Tello (2015) argumenta al respecto que sostener el modelo tradicional de objeto de la política educativa como acción de un Estado es cada vez más limitado puesto que han surgido nuevas formas de relacionarse con la política debido a la confluencia de voces que se suman al debate en torno a la política educativa y que han difuminado los límites entre Estado, economía y sociedad civil.

Por tal razón, y con el propósito de aportar al debate respecto al LTG, el presente capítulo expondrá la concentración de la elaboración del libro de texto de secundaria en beneficio de un grupo selecto de editoriales transnacionales que lo utilizan como un instrumento lucrativo y hasta ideológico, en el marco de la mercantilización educativa en México.

Como se revisó en el capítulo anterior, la política educativa, en este caso la referente al LTG, es una política educativa de Estado susceptible a los cambios propuestos por los gobiernos en turno dentro del SEN; para conocer el tejido de los libros de texto bajo este panorama, se propone analizar con puntualidad las fases que atraviesan los materiales de modo que sea posible dilucidar las redes creadas entre los involucrados.

2.1 Las editoriales en México

La producción de los libros de texto se inscribe en un sistema global de publicación y difusión del conocimiento en el que las naciones industrializadas predominan y frecuentemente utilizan su presencia para mantener su hegemonía. Como en otros aspectos económicos, los países desarrollados tienen el control de las nuevas tecnologías, acaparan el precio del papel y otros factores que direccionan el sistema editorial:

Las editoriales siempre han estado en el mercado de los libros de texto, o sea los primeros libros de texto, que antes no estaban [en] la CONALITEG, pero sí se vendían libros de texto, los vendían editoriales españolas, inglesas, incluso francesas y portuguesas. [...] Todas extranjeras, sobre todo españolas, [como] Anaya. Entonces vendían los primeros libros de texto y ese mercado estuvo siempre acotado por ellos, entonces no solamente tenían, digamos que la industria para la creación de los materiales, ellos poseen la industria del papel, ellos poseen los tipos, poseen toda la maquinaria, o sea se encargan de eso.

Y antes los hacían allá, se importaban a México, a toda latinoamérica, y México siempre ha sido de los últimos países en tener su propia industria. Otros países, Argentina incluso, o Brasil, tenían antes que México sus industrias.

Y México después estuvo a la vanguardia en el diseño de una política pública de dotación de libros de texto, pero la industria siempre ha estado así, pegada a la Secretaría y nunca ha dejado de influir en la elaboración, el diseño, la validación, evaluación y distribución de los libros, siempre ha estado presente. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 12 de abril de 2019).

Del mismo modo, las políticas educativas que rigen organismos internacionales repercuten en la naturaleza de los textos escolares. La reproducción de los libros de texto en países como México, suele dar ganancias a las empresas editoriales de alcance global:

No obstante, se han seguido distribuyendo y promoviendo otros materiales en las escuelas a pesar del libro de texto gratuito. Entonces la industria editorial, te estoy hablando de que en la década del 2000, el 60% de los ingresos de la industria editorial correspondían a la industria de la SEP, con eso podían vivir las editoriales [...], una de las características de la producción de materiales educativos en México tiene que ver con la influencia de las editoriales, esto no hay que desconocerlo porque, por ejemplo ellas han tenido un peso significativo en cómo se diseñan esos materiales, es decir en cuáles son los alcances de ciertas propuestas específicas al interior de los libros; por ejemplo, la propia estructura didáctica de los libros, el número de páginas, los recursos que se pueden incorporar ahí, lo que sí están dispuestos a ceder en términos de imágenes, de colores, de propuestas iconográficas o bien la caja para el diseño, todo eso han sido determinaciones que no han partido del sector público, sino del privado [...] toda esta parte cosmética y formal tiene que ver con esas prerrogativas y pautas que ha dado la editorial, no solamente en términos formales estructurales, sino también incluso de fondo. Entonces incluso la parte que tiene que ver con los enfoques, las orientaciones didácticas o los propósitos educativos, ha contribuido en gran medida el sector privado y México nunca ha logrado deslindarse completamente de eso, a pesar de que tiene sus propias políticas. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 12 de abril de 2019).

Las empresas transnacionales trabajan con tecnología avanzada y en caso de tener filiales en países de menor desarrollo, introducen dichas tecnologías dando mayor ventaja a las editoriales en comparación con su equivalente nacional. El capital del que disponen los grandes grupos editoriales dista del que tienen los editores nacionales, de modo que invertir en la elaboración de un libro de texto al utilizar las nuevas tecnologías y la posibilidad de imprimir grandes tirajes, supone una desventaja para grupos menores.

Las editoriales con mayor presencia en los libros de texto históricamente, aunque no de manera permanente o lineal han sido Ediciones SM, Santillana y Castillo-Macmillan.

Para apreciar mejor este hecho, se analizó en la Gráfica 2.1 la distribución de los libros aprobados para el ciclo escolar 2015-2016, con base en la lista de libros de texto autorizados por la SEP para su uso en las escuelas secundarias del SEN publicada en el DOF.

Gráfica 2.1 Libros de texto de secundaria aprobados para el ciclo escolar 2015-2016



FUENTE: Elaboración propia con datos del DOF.

Como puede apreciarse, es notable la presencia de las editoriales hegemónicas de la industria en México, toda vez que, de 427 títulos aprobados, 57 pertenecen a Santillana, 18 a Nuevo México (filial de Santillana), 42 a Ediciones SM y 38 a Ediciones Castillo-McMillan.

Por otra parte, también debe considerarse que el centralismo de las casas editoriales y su posible impacto en la falta de heterogeneidad y equidad cultural de la gran diversidad de nuestro

país tienen un notable peso en las relaciones entre el saber y el poder. En la actualidad, el 98% de las casas editoriales que participan en el concurso de selección de libros de secundaria tiene su domicilio fiscal en la Ciudad de México, aun cuando también elaboran libros de Asignatura Estatal para los estados. En el anexo 4 se puede apreciar esta disparidad.

En este sentido, cabe resaltar lo que menciona Torres J. (2017): “Cuando se realiza un mínimo seguimiento de la política educativa de la mayoría de los países, es muy llamativa la enorme atención y obsesión con la que los grupos ideológicamente más conservadores y neoliberales vigilan los contenidos que legisla el Estado” (p. 34). En el caso de México, estos grupos conservadores tienen su representación en las empresas editoriales que participan no sólo en el diseño y producción de los libros de texto gratuitos, sino que también inciden en los planes y programas de estudio.

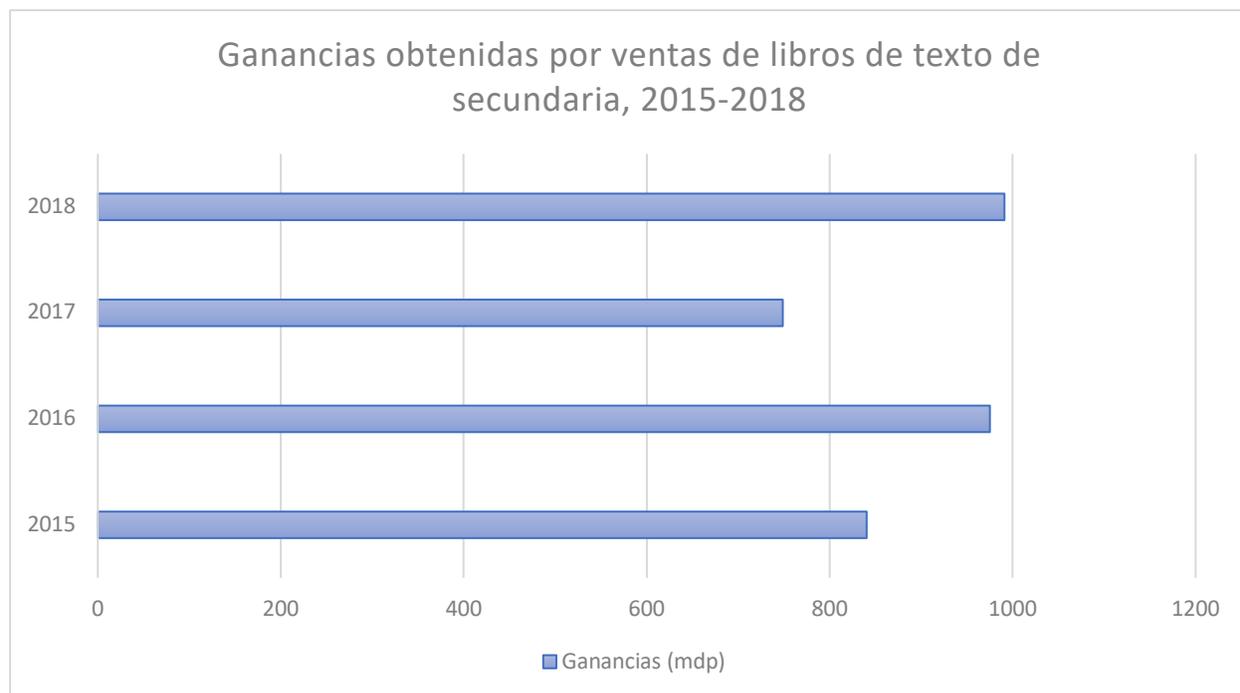
Torres (1989) no sólo hace hincapié en las relaciones de poder que se configuran y tejen en torno a la producción de libros de texto, sino en cómo éstos se convierten en fuente de riquezas en términos económicos para las empresas, inscritos en un modelo de sociedad consumista, en beneficio del editor-capitalista, quien tiene consumidores cautivos y un mercado de consumo garantizado, dado lo efímero de los contenidos que el Estado impone en las escuelas, cuyos planes y programas obedecen a la política educativa del gobierno en turno.

Desde esta perspectiva, para el sector de la industria editorial en México, la facturación por ventas a la CONALITEG representa ganancias millonarias. Tan solo en el año 2018, el sector editorial privado registró un total de 134 millones de ejemplares, de los cuales, 48 millones fueron destinados a los programas de Libro de Texto Gratuito para Secundaria, Programa Nacional de Inglés y otros materiales de lectura pertenecientes al Nuevo Modelo Educativo introducido por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.²⁶

²⁶ Estos datos son públicos y se pueden consultar en el documento: *Indicadores del sector editorial privado en México 2018*, que publica cada año la Cámara Nacional de la Industria Editorial (CANIEM).

De acuerdo con los indicadores del sector editorial privado en México para el año 2018, la temática más vendida fue la de libros de texto de educación básica de nivel secundaria, mediante la cual el sector facturó 21.5 millones de ejemplares y adquirió un total de 3 369 millones de pesos. En la Gráfica 2.2 se muestran las ganancias que ha tenido la industria editorial en México por concepto de ventas al gobierno de libros de texto de secundaria del año 2015 al 2018.

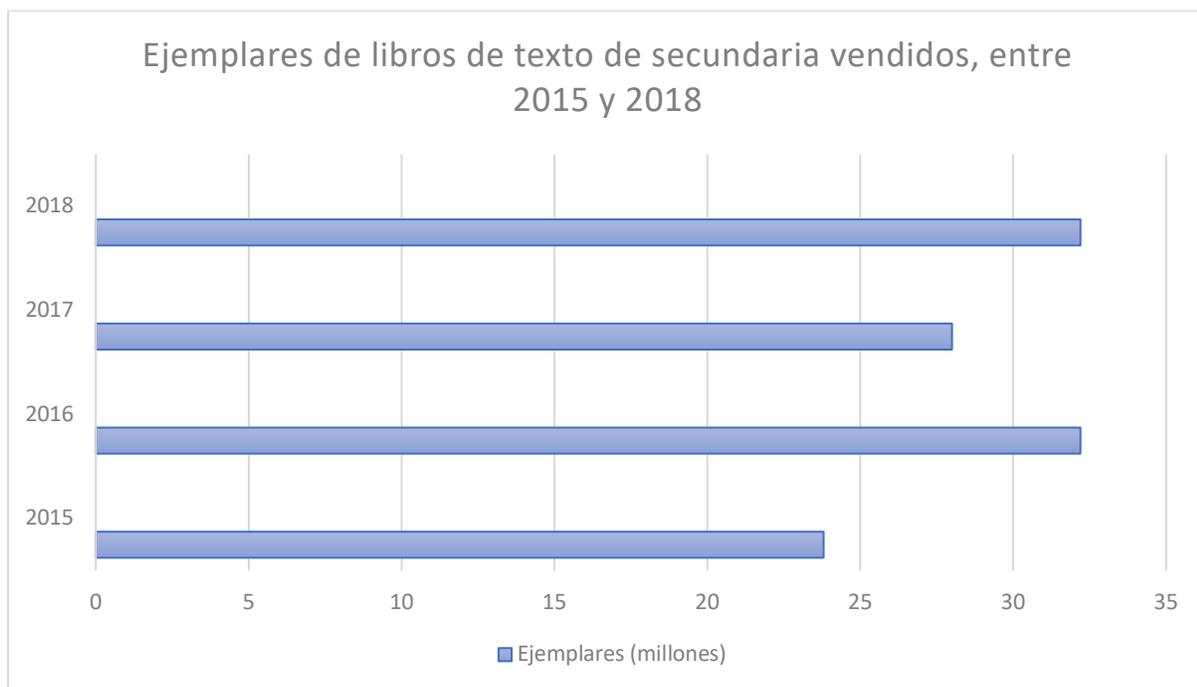
Gráfica 2.2 Ganancias obtenidas por la industria editorial mexicana a partir de las ventas a la CONALITEG, 2015-2018



FUENTE: Elaboración propia con base en los indicadores publicados por la CANIEM entre 2015 y 2018.

Aunque el crecimiento en las ventas ha sido irregular, hay un hecho que es innegable: la venta de libros de texto de secundaria representa un porcentaje por encima de lo que se factura en otros rubros, sin tomar en cuenta los libros destinados a la educación básica. En el año 2015, las editoriales facturaron 840.4 millones de pesos; en el 2016, 975.1 mdp; en el 2017, 748.7 mdp, y en el 2018, 991 mdp.

Gráfica 2.3 Ejemplares de libros de texto de secundaria que vendió la industria editorial mexicana a través de CONALITEG, 2015-2018



FUENTE: Elaboración propia con base en los indicadores publicados por la CANIEM entre 2015 y 2018.

Asimismo, entre los años 2015 y 2018, el sector editorial en México colocó vía contratos con CONALITEG millones de ejemplares que fueron empleados por el estudiantado de nivel secundaria del SEN (excluyendo a las telesecundarias), lo cual se detalla en la Gráfica 2.3 de la siguiente manera: en el año 2015, se colocaron 23.8 millones de ejemplares; en el 2016, 32.2 millones de ejemplares; en el año 2017, 28 millones de ejemplares; en el año 2018, 32.2 millones de ejemplares.

Para poner estos datos en contraste con fines meramente ilustrativos, en el año 2015, por ejemplo, la industria editorial vendió 18.6 millones de libros infantiles, juveniles y didácticos; 9.4 millones de ejemplares de literatura y ficción; 1.2 millones de libros de medicina; 5.2 millones de

salud y desarrollo personal; 8.4 millones de libros religiosos; 2 millones de libros sobre sociedad y ciencias sociales; 7.7 millones de libros sobre lenguas y 1.1 millones de libros jurídicos (CANIEM, 2015).

Volviendo al tema que compete a esta investigación, se pueden delinear y caracterizar a tres empresas editoriales quienes se llevan la mayor parte de la facturación, no sólo de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, sino de los diferentes gobiernos estatales. A continuación, se ahondará en la historia de estos grupos para tener un contexto histórico acerca de éstos. Posteriormente, se interpretará en el marco del proceso de elaboración de los libros de texto.

Ediciones SM

SM tiene un claro punto de partida, un origen: el Evangelio de Jesús, la “buena noticia” sobre Jesús de Nazaret. Allí hemos leído que “es mejor compartir que acaparar”.

Juan de Isasa, expresidente de SM

La editorial SM nace en 1938 a partir de la iniciativa de un grupo de profesores marianistas de recoger en volúmenes sus apuntes y manuales de enseñanza. De acuerdo con su página de internet (SM, 2021) el nombre Ediciones SM (Sociedad de María) se registra en Vitoria, España. En 1939 se crea la imprenta de Ediciones SM en Madrid.

Posteriormente, en 1955, Ediciones SM introduce en sus publicaciones un elemento diferenciador que va a suponer un gran cambio en la edición del libro de texto: el color. Por primera vez en España, los alumnos de enseñanzas medias emplearan libros impresos en colores.

En 1987, SM establece una sede en Chile y para 1995 continúa su expansión en Latinoamérica con su llegada a México. A partir de 2002 el grupo empresarial amplía su presencia continental con el establecimiento de SM en Argentina y la puesta en marcha en Brasil de Ideia (Instituto de Desenvolvimento, Investigaçao e Avaliaçao Educacional).

En 2005, SM llega a otros dos países iberoamericanos: Puerto Rico y República Dominicana. Asimismo, en 2006 con la integración de la editorial Futuro, SM llega a Colombia; además, SM abrió su sede en Perú, continuando de este modo con su política de expansión en Iberoamérica.

No obstante, la influencia que ejerce SM en la educación de los países donde se ha expandido proviene en su mayor parte de uno de sus brazos con más prestigio en la región: Fundación SM.

Antes de continuar, cabe hacer un paréntesis para recordar lo que menciona Torres J. (2019) acerca de SM y los grupos editoriales que se estudian en esta investigación y su influencia en la educación española con el fin de caracterizar a estos actores político-económicos y contextualizarlos:

El mundo de la educación en España sigue estando dominado por la religión católica y la prueba es que la gran mayoría de las editoriales de libros de texto y de material escolar son propiedad de órdenes religiosas y de empresas católicas. Y en un contexto semejante aquellas pocas editoriales que no controlan en cuanto a propiedad, como Santillana o Anaya, cuando analizamos producen libros de texto con el mismo tipo de sesgos y censuras informativas que las católicas. La razón principal de esa cultura así censurada con la que trabaja el alumnado y el profesorado en las aulas radica en que la Iglesia controla los colegios privados y concertados, que es donde están escolarizadas todos los hijos e hijas de las clases altas y medias-altas, y como las editoriales no religiosas quieren vender libros allí, pues acaban por incorporar la misma religiosidad en sus libros. No hay mayores diferencias en las cosmovisiones ofrecidas por una red de editoriales de Santillana que en cualquier libro de SM, que es una editorial marianista que en los objetivos de su negocio empresarial proclama con claridad que se dedican a editar libros de texto precisamente para promover las visiones de la realidad y promover los valores católicos, apostólicos y del Vaticano en el mundo. (pp. 33-34)

Fundación SM fue creada en 1977 con un objetivo concreto: dedicar los beneficios de la empresa para incidir en el desarrollo de la educación y la cultura, y al mismo tiempo, como la

misma empresa admite, como una manifestación más de su compromiso con los valores evangélicos.

Cuatro son los ámbitos en los que se concentra Fundación SM para llevar a cabo sus objetivos: investigación educativa, formación de profesorado, desarrollo de una literatura afín a sus ideales y que motive la lectura de niños y jóvenes, y el apoyo a instituciones que trabajan con sectores vulnerables de la sociedad. La Figura 2.1 ilustra con mayor precisión estos cuatro polos de influencia.

Figura 2.1 Estructura organizacional de Fundación SM



FUENTE: Elaboración propia con base en dtos públicos de la Fundación SM.

A continuación, se detallará a grandes rasgos en qué consiste cada una de estas áreas y por qué es importante su grado de incidencia en la educación básica:

- *Investigación educativa.* Mediante esta área, la fundación busca identificar, documentar, analizar y dar a conocer experiencias, propuestas y prácticas de aprendizaje escolar, para promover, lo que el corporativo llama aprendizaje con sentido. Este programa cuenta con un equipo de investigación en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México, coordinado por la

doctora Frida Díaz Barriga. En el año 2008, la Fundación SM puso en marcha el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE), el cual contó con la participación de la SEP y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Cabe señalar que, en 2010, Fundación SM publicó en colaboración con las instituciones antes mencionadas el estudio *Las bibliotecas escolares en México. Un diagnóstico desde la comunidad escolar*, cuyo objetivo era reforzar y extender los programas de lectura, con lo cual buscó incidir en las políticas públicas de lectura.

- *Formación del profesorado.* Mediante la organización de cursos de capacitación, seminarios, cátedras, encuentros y otros eventos, la fundación influye en el profesorado de educación básica, especialistas y autoridades educativas. En este marco, fue creado el Instituto de Alta Dirección Educativa (IADE), el cual, en alianza con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), busca “contribuir en la funcionalidad de los gobiernos para que respondan con pertinencia y congruencia al cambio que ha experimentado el país a lo largo de varias décadas —profundizado en las recientes reformas estructurales— dado que está demostrado que no se ha adecuado con la misma velocidad a la que se transforma la sociedad” (Fundación SM, 2020). Entre los eventos que ha organizado Fundación SM, se encuentra el Seminario de Profesionalización de Cuadros Técnicos Superiores de las secretarías de educación estatales, el cual contó con la participación de las secretarías de educación de Baja California, Guanajuato y Sonora.
- *Fomento a la lectura.* La Fundación SM, de la mano de las autoridades educativas, organiza actividades en torno a las políticas públicas de la lectura y la escritura. Aunado a lo anterior, cuenta con dos de los premios literarios con más prestigio a nivel mundial de literatura infantil y juvenil desde 1978: El Barco de Vapor y el Gran Angular, así como el Premio Internacional de Ilustración Feria de Bolonia-Fundación SM. Asimismo, la empresa editorial tiene presencia en las ferias del libro más importantes del mundo: la Frankfurter Buchmesse Frankfurt, en Alemania; la Feria Internacional del Libro de Buenos Aires, en Argentina; la Bologna Children's Book Fair, en Bolonia, Italia; la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, en México; la Feria Internacional del Libro de Santo Domingo, en República Dominicana; entre otras. De acuerdo con la Memoria Corporativa de la Fundación

SM del año 2012, esta empresa editorial apuesta por una literatura para niños y jóvenes “de alta calidad, que fomente el gusto por la lectura y transmita unos valores humanos, sociales, culturales o *religiosos* que ayuden a construir un mundo más digno” (Fundación SM, 2012). Desde 2010, otra de las actividades relevantes que organiza SM es el Congreso Iberoamericano de Lengua Infantil y Juvenil (CILELIJ), el cual es trienal, y en su primera edición tuvo una participación de más de 70 ponentes provenientes de 16 países.

- *Trabajo con organizaciones.* El brazo altruista de Fundación SM tiene participación en distintos proyectos socioeducativos dirigidos a poblaciones vulnerables, en situación de pobreza o de exclusión social en España o Iberoamérica. Los programas dirigidos a la infancia cubren aspectos tales como: la prevención del absentismo escolar, utilización creativa del ocio y el tiempo libre, educación integral para menores en situación de alto riesgo de entre 6 y 13 años, prevención del maltrato, atención específica, atención a menores inmigrantes en las áreas de formación básica y “adaptación lingüística”, entre otros. Los programas dirigidos a jóvenes contemplan sobre todo la inserción sociolaboral a partir de la capacitación para el empleo mediante escuelas-taller y casas de oficio.

Santillana Educación

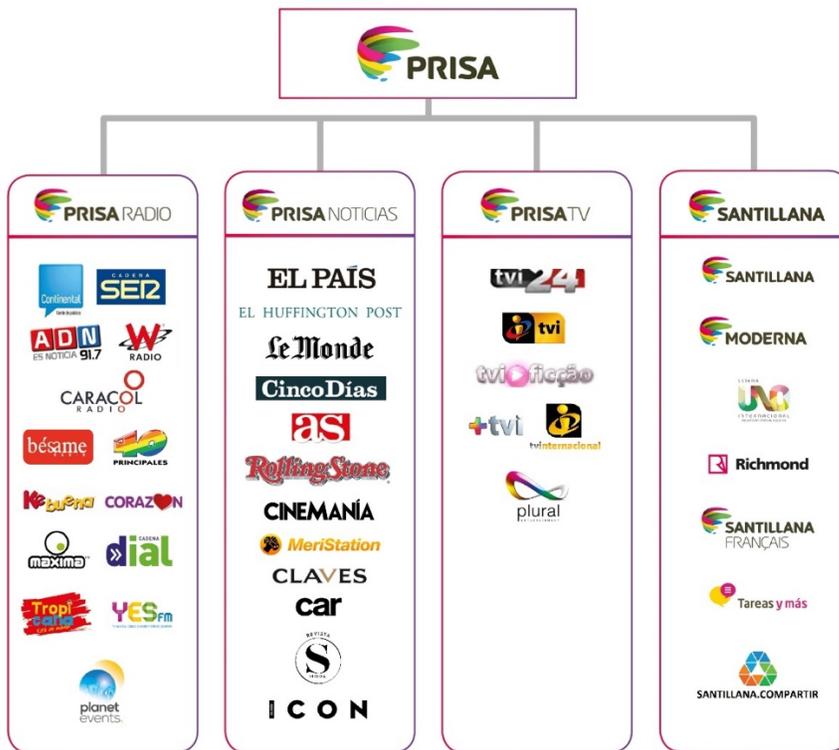
Por su parte, Santillana Educación, compañía global con sede en Tres Cantos (Comunidad de Madrid), antes Santillana Ediciones Generales, es un conjunto de editoriales dedicadas a la edición de libros de texto y contenidos educativos con presencia en España, 18 países de Iberoamérica, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos. La editorial fue fundada en 1959 por Jesús de Polanco y Francisco Pérez González. Su nombre homenajea a la localidad de Santillana del Mar, conocida villa de Cantabria, comunidad autónoma española a la que se remontaban los orígenes de ambos. Santillana es una empresa del Grupo PRISA (en la Figura 2.2 se pueden apreciar las diferentes ramificaciones de este grupo empresarial).

Santillana México, forma parte de Grupo PRISA, el cual es el primer grupo de medios de comunicación en los mercados de habla española y portuguesa, líder en educación, información y

entretenimiento. Presente en 22 países, llega a más de 43 millones de usuarios a través de sus marcas globales: *El País*, *40 Principales* y Santillana.

PRISA está configurado en cinco grandes áreas de negocio: educación-editorial, prensa, radio y audiovisual, junto a una unidad digital, que opera de modo transversal en toda la organización. Adicionalmente, en el Grupo se incluyen otras actividades correspondientes a los negocios de distribución, publicidad, inmobiliaria, corporativo e impresión.

Figura 2.2 Marcas de Grupo PRISA



FUENTE: Informe Anual 2015 de Grupo PRISA. Disponible en <https://bit.ly/3p6ozwL>

Uno de los fundadores de Santillana, fue Jesús de Polanco, quien, de acuerdo con Cabrera M. (2015), ex ministra de Educación de España y quien escribió una biografía sobre el empresario:

“De joven tuvo carnet como católico y falangista, según lo recordaron sus enemigos. Nunca lo ocultó” (p. 10). Y abunda Cabrera:

Jesús de Polanco fue para muchos “Jesús del Gran Poder”, como le llamó a comienzos de los años ochenta su buen amigo, el jesuita José María Martín Patino, quien echó a rodar ese apelativo, sin embargo, pronto comenzaron a utilizarlo para atacarle. De acuerdo con la imagen que fue cuajando, Polanco había puesto en pie su imperio mediático gracias a la protección y los favores del poder político, sobre todo de los socialistas, durante su larga estancia en el gobierno en los años ochenta y primeros años de los noventa, no era sino un empresario arrimado al poder, que trasegaba información privilegiada, contrataba personas que habían estado en los aledaños de los gobiernos, y conseguía decisiones políticas favorables a cambio del apoyo de sus medios de comunicación. (p. 9)

La historia personal de este personaje cobra particular importancia porque encarna los ideales políticos del grupo empresarial que se analiza, toda vez que perteneció a las Juventudes de Acción Católica y a las Falanges Juveniles de Franco. Con estos antecedentes crea una distribuidora de libros que más adelante se convertiría en editorial Santillana, ya que el kraken empresarial que creó, inició con la edición de libros educativos en España y América Latina (Cabrera, *El Español*, 2017), aprovechando los planes de alfabetización y de reforma de la educación en las décadas de los sesenta y setenta. En este contexto, editó y vendió libros y materiales para escuelas, subiéndose a la cresta de la ola de la aprobación de la Ley General de Educación Española, en 1970.

A mitad de los años setenta, Santillana, amplía su actividad al campo de la edición general y su catálogo da cabida a las obras de creación literaria para todas las edades (niños, jóvenes y adultos), además de los textos de divulgación, de referencia o de pensamiento.

En 2014 la línea literaria recibió gran impulso con el aporte de un nuevo sello de literatura infantil y juvenil: loqueleo, una marca joven y dinámica que representa un gran fondo editorial a partir de la experiencia de Santillana, luego de vender su sello emblemático Alfaguara a Penguin Random House.

En el área de la enseñanza de lenguas extranjeras se constituyó, en los años noventa (1992) la editorial Richmond Publishing, que es la encargada de realizar todas las ediciones de idiomas. El proyecto más reciente de Santillana ha sido la incorporación de Sistemas de Enseñanza como la creación de UNO Internacional (2010). Finalmente, en la Tabla 2.1 se resumen la visión y la misión de este consorcio con el fin de caracterizar a este actor.

Tabla 2.1 Misión y visión de Santillana Ediciones

Misión	Visión
<p>Contribuir a la educación y a la cultura de México, mediante el desarrollo y divulgación de contenidos, servicios y materiales educativos y literarios innovadores y de alta calidad, que respondan a las necesidades de los actores del sistema educativo y lectores de nuestro país.</p>	<p>Ser la empresa de soluciones educativas y propuestas culturales de referencia en México, reconocida por la innovación y gestión de sus servicios, productos y herramientas tecnológicas que ayuden, acompañen y asesoren a los actores del sistema educativo y cultural del país.</p>

FUENTE: Página de internet de Santillana.

Como es posible deducir a partir de la caracterización histórica, política, social y económica, tanto de Santillana como de Ediciones SM, se aprecia que se trata de grupos consolidados con un gran capital, redes de influencia y poder político.

El caso de Santillana es paradigmático en tanto que forma parte del poder mediático, de acuerdo con la definición de Martínez (2009): “Corporaciones como Microsoft o empresarios como Murdoch o Berlusconi deciden, en función de su propio beneficio económico, sobre los tipos de producción cultural, la producción y circulación de información y los sesgos ideológicos de esa

producción. Es un poder enorme por cuanto, al limitar los campos de discusión públicos, controlar la creación de opinión y asegurar la creación de imaginarios sobre los derroteros del mundo, están simplemente colonizando de un modo tiránico en beneficio de lo privado, lo que deberían ser espacios inviolables de la esfera pública” (p. 35).

Macmillan Education

En cuanto a Macmillan Education, la compañía fue fundada por los hermanos Daniel y Alexander Macmillan en 1843, quienes crearon un sello distintivo, al publicar una gama de obras pertenecientes a autores de la época victoriana como Lewis Carroll (quien publicó Alicia en el país de las maravillas por primera vez, en Macmillan), Alfred Tennyson, Thomas Hardy y Rudyard Kipling, por nombrar sólo a algunos.

Como parte del crecimiento de la empresa, después de la muerte de su hermano Daniel, Alexander funda en 1857 *Macmillan's Magazine*, una gacetilla literaria, y en 1867, la revista de investigación científica *Nature*, la cual fue vendida en 1951 cuando la compañía estableció una oficina en Estados Unidos.

Cuando el ex primer ministro británico Harold Macmillan se convirtió en presidente de la empresa a mediados del siglo XX, él contempló en la educación un área de inversión clave para el grupo. Por muchos años, Macmillan fue un negocio familiar manejado por los descendientes de Alexander y Daniel, hasta que en 1999 fue vendida al grupo alemán de empresas de medios Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck GmbH. Actualmente, la compañía tiene oficinas en más de 40 países (Encyclopædia Britannica, Marzo de 2016).

De acuerdo con su página de internet, el objetivo de Macmillan Education es el mismo que el de hace 175 años: “producir materiales educativos confiables de alta calidad para atender las necesidades de los usuarios (profesores y estudiantes), aprovechando al máximo nuestros

conocimientos. En efecto, somos una editorial transnacional, pero nuestra estructura local nos permite una cercanía real con las escuelas, docentes, alumnos y padres de familia, que utilizan nuestros productos, y trabajar con ellos para proporcionarles las soluciones que necesitan en los procesos de aprendizaje actuales y futuros” (Macmillan, 2020). Paralelo a lo anterior, en México Ediciones Castillo ha tenido una existencia breve de 40 años, no obstante, durante ese tiempo se ha mantenido alineado a las ideas de sus fundadores. Con el propósito de ilustrar el entramado de marcas que componen el gigante empresarial al cual pertenece Macmillan, véase la posición que ocupa este grupo editorial en la Figura 2.3.

Figura 2.3 Organigrama jerárquico de marcas del grupo Holtzbrinck Publishing Group, emporio empresarial al que pertenece Macmillan Education²⁷



FUENTE: Elaboración propia con base en la página de Holtzbrinck Publishing Group.

²⁷ Holtzbrinck incluye más marcas, pero sólo se recogen las principales para los fines de esta investigación. Para ver el listado completo, se puede consultar la página del consorcio:

<https://www.holtzbrinck.com/>

Una vez que se han caracterizado a las empresas que tienen mayores ganancias en el proceso de selección de libros de texto de secundaria, es necesario inscribirlas en un contexto socioeconómico y político, de acuerdo con los hallazgos de otros investigadores en el tema, en el marco de la mercantilización de la educación y las políticas de corte neoliberal aplicadas por los gobiernos de México y Latinoamérica en las décadas pasadas, apuntaladas desde organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Martínez (2012) explica: “La insistencia del Banco Mundial en el carácter económico de la educación, como factor primordial de producción de riqueza y desarrollo, tiene su anclaje en la vieja teoría-fetichismo del capital humano: la escuela produce riqueza, invertir en educación nos capitaliza en el mercado porque aumenta y cualifica el conocimiento puesto en venta al vender la fuerza de trabajo. Invertir en educación es rentable, tanto para los individuos, como para los pueblos” (p. 17). De esta manera, la educación se convierte en un campo social en disputa donde confluyen diferentes discursos y proyectos históricos que buscan afianzar su hegemonía. El autor citado abunda:

El insistente discurso de los tecnócratas en los organismos internacionales para que la polivalencia de la escuela se aproxime a la polivalencia del trabajo (¿o de dónde creen que salió el obsesivo invento de ‘las competencias’?) está dando sus frutos: la educación, además de ser un buen negocio, incrementa sus dependencias (en el currículum, en lo estructural, en sus políticas de gestión, en las evaluaciones y control, en la carrera docente...) de la economía. Todos, a invertir en educación: los empresarios, colonizando espacios tradicionalmente ocupados por la educación pública y abriendo nuevos mercados de títulos más flexibles a las demandas cambiantes de la economía; y cada uno y cada una de los ciudadanos de a pie, porque saben que el traje de la meritocracia ayuda a subir los peldaños de la supervivencia. (p. 20)

Esta colonización cultural por parte de empresas editoriales a lo largo del continente americano debilita el Estado-Nación y convierte el libro de texto en una mercancía dentro de un negocio con pocos beneficiarios en un mercado cautivo. Estandarizar el conocimiento mediante

un producto cultural que muchas veces se convierte en el único referente bibliográfico de las y los alumnos, va en detrimento de la libertad de cátedra, la multiculturalidad y las necesidades educativas de los grupos sociales más desfavorecidos.

J. Ferreyro (2009), explica desde el contexto argentino cómo se da este proceso, y cómo la economía de mercado construye su discurso hegemónico a partir de la apropiación de los textos escolares, desplazando a la industria editorial nacional:

La industria editorial nacional se ve afectada por la penetración de empresas extranjeras, los grupos editoriales, en su mayor parte españoles, adquieren sellos locales tradicionales de gran trayectoria y prestigio. Un rasgo que caracteriza a estas inversiones es que los grupos conservan nombre, actividad e identidad de las casas nacionales, sin embargo, las políticas de edición son definidas por las casas matrices internacionales y por lo que se impone en el mercado. (pp. 4-5)

Esta afirmación no se entendería sin el marco histórico en que Ferreyro la inscribe: durante la época de los 90, cuando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial imprimieron una impronta economicista a las reflexiones teóricas, las cuales se pusieron en el centro de la realidad educativa, de pronto, expertos e ideólogos justificaban, producían e institucionalizaban “regímenes de verdad”, fomentando la transformación del Estado y de sus funciones y mostrándolo como ineficiente²⁸.

Ferreyro también da cuenta del proceso de concentración de las editoriales transnacionales —las cuales concuerdan con el perfil de las que competen a la presente investigación: Santillana, Ediciones SM y Macmillan Education—, mediante las cuales se establece una importante concentración de poder en algunos sectores a nivel internacional, con una clara y profunda dependencia en las estrategias financieras y comerciales, lo que conlleva una pérdida de autonomía de los estados nacionales.

²⁸ Idem.

A partir de lo anterior se pueden delinear algunas líneas generales (ver Figura 2.4) sobre los diferentes actores que participan del proceso de producción de los LTG. Como se puede apreciar a la luz de algunos estudios que se han hecho sobre el tema, es evidente su importancia para las empresas transnacionales de la industria editorial en el proceso de globalización y colonización cultural que caracteriza al periodo neoliberal.

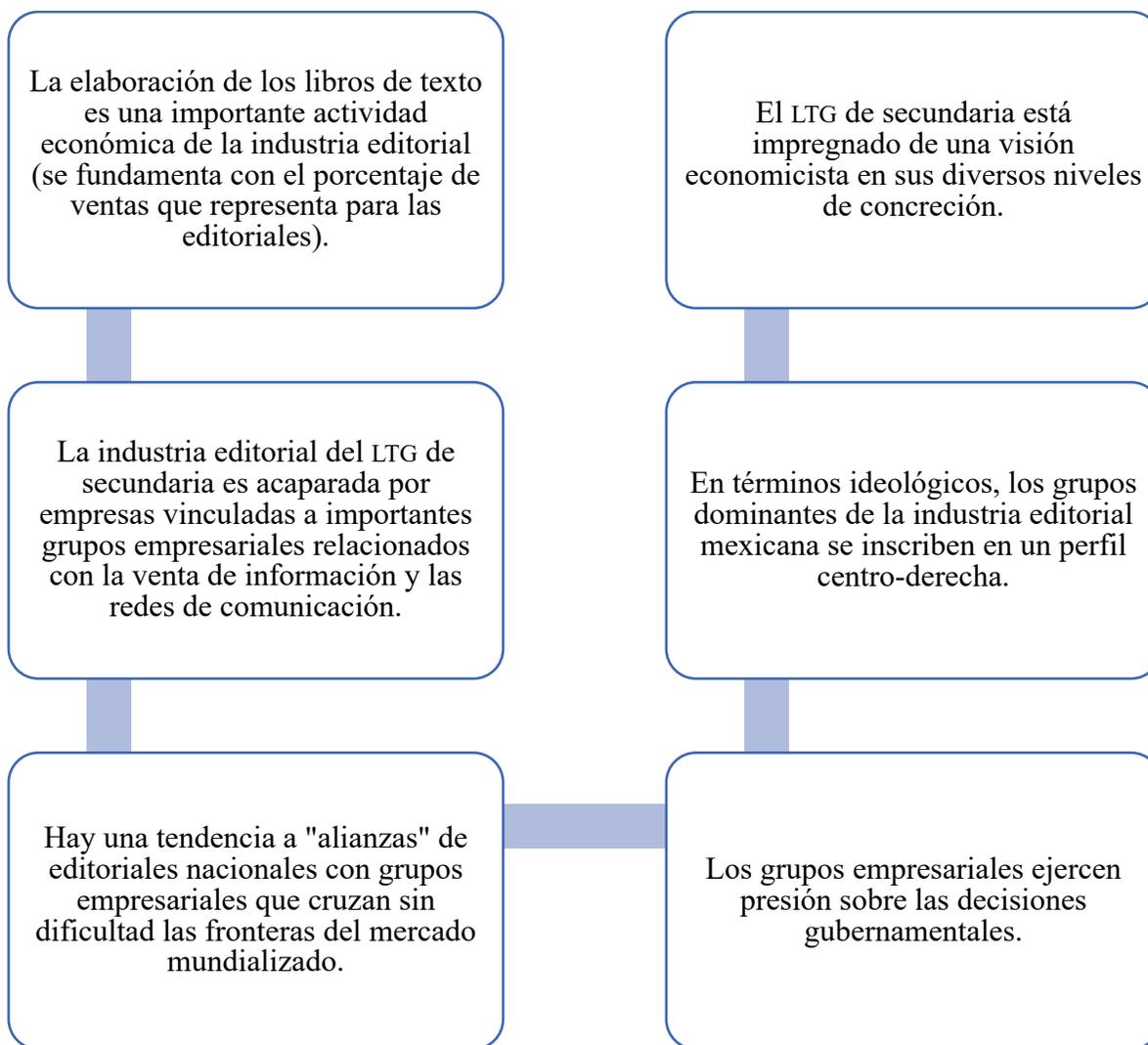
Es importante volver a este punto cuando se analice la estructura general de una editorial y el proceso de elaboración del LTG. Tampoco se debe perder de vista el origen y la ideología que representan los tres grupos editoriales dominantes de la industria mexicana del libro, en el caso de Santillana y SM Ediciones, abiertamente conservadores, religiosos y agentes representativos de la ideología neoliberal. En cuanto a Macmillan Education México y Castillo, se trata del brazo empresarial de un poderoso grupo de medios con sede en Alemania.

Estos grupos ejercen su influencia e inciden en las decisiones gubernamentales en torno a la educación. Como se verá más adelante, el proceso de elaboración de los LTG de secundaria convocado por la CONALITEG no está exento de la presión que ejercen estos gigantes de la industria editorial mexicana y está implicado en la reproducción del capital cultural, un ciclo virtuoso del capitalismo a mansalva que permea a todo el sistema educativo nacional y sus actores, incluyendo a las autoridades que toman las decisiones trascendentales en el ámbito de la educación básica.

Como dice Apple (1993) el libro de texto es resultado de actividades, conflictos y compromisos políticos, económicos y culturales, en función de las limitaciones de los mercados, de tal suerte, que lo que se considera conocimiento legítimo, es el producto de complejas relaciones de poder y de luchas de clases, razas, sexos y grupos religiosos identificables (p. 110).

De esta forma, desde su concepción, los libros de texto están enmarcados en la lógica del mercado mundial controlado por grupos multinacionales, configurado por ideologías hegemónicas y sistemas de control político y cultural (p. 115). Retomando las palabras textuales de M. Apple (1993): “La cultura dominante no obtiene apoyo imponiéndose a las culturas de grupos subordinados como si fuera una fuerza externa y ajena, sino acercándose a ellas, remodelándolas, apoderándose de ellas y, con ellas, también de la gente, cuya conciencia y experiencia pasa a definirse en sus términos por asociación con los valores e ideologías de los grupos dominantes de la sociedad” (p. 120).

Figura 2.4 Circuito de hegemonía cultural en los libros de texto



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados de M. Apple.

2.1.1 Estructura general de una editorial que elabora libros de texto

La ruta que sigue un libro de texto desde que es concebido el plan de obra hasta la publicación de la lista de títulos con dictamen favorable en el *Diario Oficial de la Federación* y su posterior distribución, pasa por un proceso atropellado que puede o no tener carencias materiales y de recursos humanos, lo cual al final repercute en la calidad de los materiales educativos que se ofrecen al estudiantado nacional.

Lo primero que salta a la luz al analizar la estructura de una editorial que elabora libros de texto, es su organización jerárquica vertical (ver Figura 2.5): la gerencia de contenidos educativos trabaja en conjunto con los editores en jefe de cada área para seguir los criterios, protocolos y ordenamientos de la Secretaría de Educación Pública. El área de diseño cuenta también con su gerente, al igual que el área de calidad. A continuación, se describirán a grandes rasgos las áreas básicas que participan en este proceso y en qué consiste su trabajo.

- *Gerencia de Producción Editorial.* Se encarga de elaborar el Plan Editorial con base en la convocatoria del proceso de selección de LTG de nivel secundaria. También coordina la producción de libros de otros niveles educativos como primaria y preescolar, no obstante, los libros de secundaria cobran particular importancia por las ganancias económicas que representan los contratos con la CONALITEG para los diferentes grupos editoriales. Es por ello, que tanto el gerente de producción editorial como el editor en jefe del área de secundaria, participan activamente en las reuniones que tiene la CANIEM con representantes de la Secretaría de Educación Pública cuando cambian los planes de estudio, como sucedió con la reforma educativa de 2012-2013 operada por el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer y cuyos frutos están plasmados en el documento *Aprendizajes Clave para la Educación Integral*.

La Gerencia de Producción Editorial también le da el visto bueno a las series pedagógicas que se incluirán en el proceso, coordina a los actores involucrados en cada una de las etapas

de producción, elige a los autores idóneos para cada una de las obras, establece los lineamientos generales o criterios editoriales que deben seguirse con base en los que solicita la CONALITEG y en los planes y programas de estudio vigentes.

Durante la parte final del proceso de producción, la gerencia valida las maquetas de los originales que se enviarán a la Dirección General de Materiales Educativos de la Secretaría de Educación Pública para ser dictaminadas. Posteriormente coordina los cambios que pide la Secretaría para que el libro sea aprobado para su uso en el siguiente ciclo escolar. Cuando se obtiene el oficio de liberación, la gerencia envía los libros aceptados a la imprenta para su producción industrial.

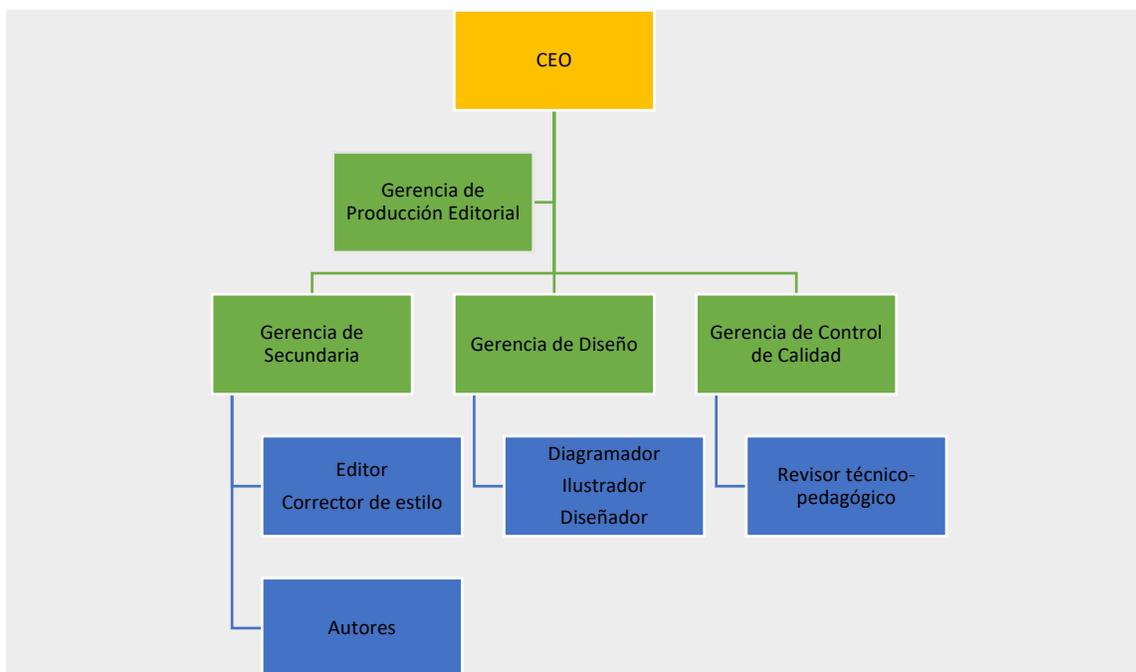
- *Gerencia de Secundaria.* Verifica el trabajo de los editores, diseña los lineamientos generales, la estructura pedagógica, el plan de obra y el dummy²⁹ de los libros de textos. Trabaja de la mano con la Gerencia de Producción Editorial e informa a los editores sobre el cronograma de trabajo o los posibles cambios que solicite la Secretaría de Educación Pública. Asimismo, tiene participación en las reuniones de las editoriales que producen LTG y que están afiliadas a la CANIEM y una comunicación constante con las gerencias de Diseño y de Control de Calidad, y funge como enlace entre estas y los editores. El editor en jefe de Secundaria suele mediar en los conflictos que se presentan durante el proceso de edición del libro de texto y toma decisiones en cuanto al contenido, diseño y estructura didáctica de los materiales.
- *Gerencia de Diseño.* Aunque hay aspectos del diseño de libros de texto que son requisitos que solicita la CONALITEG, como el tamaño y el número de páginas, las editoriales suelen contar con sus equipos de diseño integrado por ilustradores y diagramadores profesionales quienes están en constante comunicación con los editores. Así, los diseñadores se encargan de hacer infografías, ilustrar, buscar fotografías en los bancos de imágenes, y en sí, cuidar cada uno de los aspectos del diseño de un libro de texto: la iconografía, las secciones flotantes, los colores distintivos de cada bloque de contenidos. En síntesis, cuida el equilibrio de los elementos que forman parte de la caja de texto. Cuando se cierra la edición

²⁹ Esquema de la distribución de los contenidos en las páginas del libro, incluyendo las páginas preliminares, el índice, los apartados y la bibliografía.

de un libro de texto, es común que el editor trabaje de forma muy cercana con el diseñador para hacer los cambios que surgen durante las lecturas de planas, proceso que suele hacerse a contrarreloj, toda vez que las fechas de entrega acortan de manera significativa el proceso de edición.

- *Gerencia de Control de Calidad.* No todas las editoriales cuentan con una Gerencia de Control de Calidad, pero lo que es un hecho, es que todas incluyen en sus equipos asesores técnico-pedagógicos, muchas veces (como se demostrará más adelante) ex dictaminadores que trabajaron en la Dirección General de Materiales Educativos. Básicamente, esta área se encarga de revisar que los libros de texto que serán dictaminados cumplan con los requerimientos de la Secretaría de Educación Pública, se adecuen al modelo pedagógico en boga y cubran los contenidos, las competencias, los aprendizajes esperados y los estándares curriculares de los programas de estudio. El asesor técnico-pedagógico está presente durante todo el proceso editorial, ya que revisa los originales desde que pasan por la primera corrección de estilo hasta la maquetación final que será entregada a la CONALITEG para su evaluación y posterior dictaminación.

Figura 2.5 Ejemplo del organigrama de una editorial que produce LTG



FUENTE: Elaboración propia.

Los recursos materiales y humanos con los que cuenta una editorial dedicada a la producción de LTG es dispar, por lo que esta estructura varía de editorial a editorial. En entrevista, un editor evidencia dicha disparidad en comparación con la editorial Santillana:

En editorial Norma [estuve] prácticamente del 97 hasta el 2011, los 14 años que estuve en Norma, [había] un editor, fijo, interno, que desarrollaba una parte de los libros, y yo [me encargaba de] otra para coordinarla por fuera. En realidad, prácticamente el 90% de todos los proyectos fueron hechos por puro colaborador externo. [...] tienes gente pues para todo ¿no? lo que se ofrezca, pero eso te aumenta mucho la carga administrativa porque a cada uno tienes que hacerle su contrato, bueno, esto de los contratos no era generalizado, eran acuerdos verbales, pero pues por lo menos tenías que recibir sus facturas o sus recibos y pasarlos a pago. [...] En otra empresa como Santillana, es el caso opuesto, donde sólo en el área editorial eran 105 personas, que incluía todos los niveles, de preescolar, básica, secundaria y bachillerato. Richmond no porque ese si era aparte, eh, pero incluía pues la parte de edición, la parte de diseño, que abarcaba formación, iconografía y diseño como tal. (E_PRISA_Editor, comunicación personal, 18 enero de 2020)

Cabe señalar también que las empresas trasnacionales cuentan con recursos materiales que no tienen todas las editoriales que participan en el proceso de licitación de los LTG de educación secundaria:

La industria trasnacional siempre ha tenido un papel decisivo, pero te decía ellos antes vendían, los traían de Europa para acá los libros, ahora los hacen acá, pero la industria es decir la maquinaria, los medios ellos los tienen, y siguen participando en la política pública tanto en este aspecto de las escuelas públicas con sus materiales, que la única forma en la que ellos tienen una participación así directa en los libros de texto de secundaria y venden, a todas las escuelas privadas, venden sus libros. [...] Por ejemplo, acá siempre dicen las editoriales “es que no me importa si no me compra”, claro que les importa les compra un par de millones, pero las escuelas privadas que cada vez han crecido más en México muchas de ellas por ejemplo fundadas por las propias editoriales o por las compañías religiosas de las editoriales compran sus libros, entonces la SEP con esta política de extensión, de querer cumplir con las metas que marcan pues los organismos internacionales de que todos los ciudadanos tengan educación distribuye tanto a escuelas públicas

como privadas, con los libros de texto. (E_PRISA_Editor, comunicación personal, 18 enero de 2020)

Estas disparidades no sólo influyen en la producción de los libros de texto que serán distribuidos a millones de estudiantes, sino en la calidad de estos, representando una carga de trabajo excesiva, pues un equipo pequeño no puede competir con las grandes editoriales, lo cual deriva también en una sobreexplotación de los trabajadores de la industria editorial.

En el siguiente punto, se describirá la ruta que siguen las editoriales para presentar sus libros a concurso y las ventajas que tienen algunas editoriales sobre otras debido a que su capital cultural y sus redes de influencia les permiten tener información privilegiada.

2.1.2 Proceso de elaboración del LTG

Históricamente, el LTG ha sido el ojo de la tormenta de múltiples negocios e intereses entre las editoriales y el Estado, representado por la SEP en su proceso de elaboración. En éste, emergen relaciones de poder que determinan la calidad de los materiales educativos y un dictamen favorable al ser evaluados. En el fondo, se trata de mantener intactas las ganancias de las empresas que participan en el concurso de selección.

Al respecto, Alejos (2013) documenta cómo a partir de los efectos adversos causados por la reforma que quitó el negocio del LTG de educación primaria a las editoriales extranjeras, se da un amasiato entre instituciones y editores de alto rango dentro del sector:

Algunos autores-editores mexicanos, de las voces más estridentes en las protestas por la obligatoriedad y unicidad del LTG, vieron la oportunidad, y la aprovecharon, de incorporarse como colaboradores pedagógicos e integrantes de jurados de la CONALITEG. Otros más estuvieron favorecidos con una permanencia en los catálogos oficiales de libros de texto que podrían utilizarse

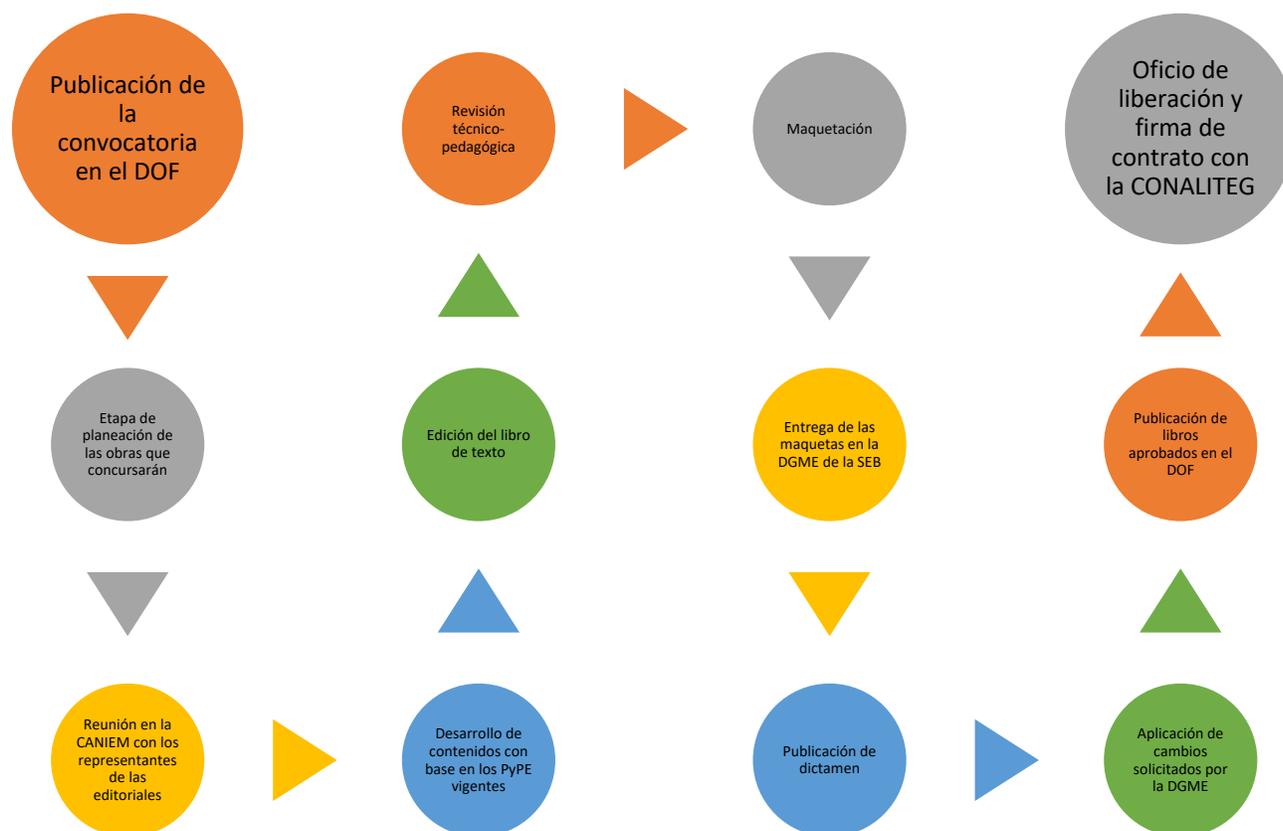
como materiales complementarios al LTG, o bien con la posibilidad de participar en los concursos organizados por la CONALITEG. A algunos autores contratados para escribir libros de texto gratuitos, y que contaban con obras escolares autorizadas por la SEP, la CONALITEG les compró todos los ejemplares impresos que se encontraban en almacén y les asignó, además, una compensación. Lo mismo a su editor. (pp. 1204-1205)

Otra perla, encontrada por Alejos fue la estrategia de negocios, entre Santiago Hernández Ruiz, un editor español, y funcionarios y educadores:

En este sentido, la presencia de las obras de Santiago Hernández Ruiz en los catálogos oficiales no debe atribuirse sólo a su pericia pedagógica y de redacción, sino a sus relaciones en la SEP. El profesor aragonés reconoce que el ingreso de sus libros de texto y de consulta al catálogo oficial se debió a que un vocal de la Comisión Revisora, ante la desaprobación de sus obras, exigió que Manuel Gual Vida, secretario de Educación (1946-1952), decidiera sobre la autorización o no de éstas. Al mes, el titular de la SEP dispuso que los libros de Hernández Ruiz se incluyeran en la lista oficial. Los integrantes de la Comisión Revisora se plegaron, como ocurre usualmente en la burocracia mexicana, a la decisión de un funcionario de mayor jerarquía y responsabilidad. (p. 1201)

La ruta que siguen los libros de texto para llegar al estudiantado de Educación Básica pasa por diversas etapas (ver Figura 2.6) y en cada una de éstas intervienen diversos actores, quienes a veces intercambian papeles en función de los intereses de las empresas editoriales hegemónicas.

Figura 2.6 Esquematación del proceso de elaboración y dictaminación de LTG de secundaria³⁰



FUENTE: Elaboración propia.

Antes y después de la edición de un libro de texto, las editoriales invierten grandes cantidades en recursos materiales y humanos con el propósito de optimizar al máximo las ganancias que se obtendrán. Equipos de autores, editores, revisores técnicos y pedagógicos, diseñadores, correctores, diagramadores, impresores, entre otros, compiten entre sí en una carrera contra el tiempo para obtener el oficio de liberación de parte de la CONALITEG y así los LTG puedan comercializarse tanto en escuelas públicas como privadas.

³⁰ El proceso de producción de LTG de secundaria es más complejo, sin embargo, para fines prácticos se sintetizaron algunos procesos. Por ejemplo, el proceso de edición merecería una esquematización propia, dada la cantidad de recursos materiales y humanos que intervienen en él.

Con base en los testimonios recabados, se pueden caracterizar dichos actores dentro de la compleja trama que envuelve el proceso de evaluación de los LTG de nivel secundaria, destacando el papel que juegan los mandos altos de la cadena productiva del libro y de la función pública:

En esa época de Edith Bernáldez, de Guadalupe Sevilla, que estaba en esa Dirección de Evaluación, ahí sí [vi] claramente un favoritismo hacia ciertas editoriales, ahora el favoritismo, que es una tendencia para favorecer a ciertas editoriales, no necesariamente está en que le compres un libro, o sea, no necesariamente tiene que ver con él, con que en un año tú le compres un libro, sino que a lo mejor este año tú le compras uno, pero al siguiente le comprarás 10 ¿sabes? Y esas son las grandes editoriales, no lo hacen con las pequeñas, pero te digo que en todos los niveles hay una serie de corrupción, de compromisos, ahí, no sé, están en unas esferas donde uno no entra nunca; unas editoriales que tú dices “¿por qué pasaría este libro?”, pues se lo pasan. Pero así, había reuniones en las que de repente entraba un cuate ahí a hablar con la directora y de repente ya su libro lo habían pasado. Esto los evaluadores lo rechazan. [...] Y eso es solamente una parte, porque el otro que hace rato te comentaba es el de las bibliotecas de aula y escolares, ese es un negociazo de las editoriales, una negociazo porque en esto de los de secundaria, las editoriales nuevas o pequeñas tienen dos retos: por una parte que su libro pase en este proceso, y el segundo es que los maestros lo escojan, o sea porque hay libros que pasan, en el proceso de evaluación las editoriales invirtieron un millón de pesos en él, doscientos mil, lo que tú quieras, pero a veces los maestros en los estados no los escogen. [...] (D_SEB_Evaluador, comunicación personal, 13 de mayo de 2020)

Dentro del proceso de producción del LTG de secundaria, existen otras sinergias para favorecer a las grandes editoriales y es común el libre intercambio de funcionarios que pasan de trabajar en la industria editorial a la función pública y viceversa. Como se ha mencionado, esta práctica nació con la CONALITEG y se arraigó con las reformas estructurales emuladas del modelo neoliberal:

Siempre ha habido esa especulación, la SEP ha tomado medidas, como te decía hace rato, la más visible, pues es que, antes las maquetas se presentaban con todas las características editoriales incluyendo la portada y demás, ahorita ya pues en 2017 a la fecha, no incluso desde antes, [...]

desde 2011, puso como criterio que se presentaran las maquetas sin identificación de autor y de editorial para hacer más objetiva la evaluación, pero como te digo, hay mucha interacción entre autores, editores y autoridades, y a veces los evaluadores, pues es la misma gente que editó ese libro, quizás no ése, pero sí el del grado anterior. O sea, abre un libro alguien que sepa e identifica de qué editorial es porque es el mismo diseño que el que dio o es el mismo diseño de uno de matemáticas que vio en otra parte. Entonces yo creo que sí, en la mayoría de los casos finalmente el evaluador sí sabe qué libro está revisando, aunque oficialmente no le hayan informado ni el autor ni la editorial, de hecho todo el procedimiento de evaluación antes de la aprobación del libro, se lleva por número de folio nada más y así te lo mencionan, o sea tus oficios, ya sea favorable o no favorable, se refieren al folio tal de la asignatura tal, no dice es el libro de este título y este autor, porque pues no, se supone que no tiene esa información, oficialmente no la tiene de hecho.

[...] Entonces, lo de favorecer a una editorial sobre otra, pues siempre es materia de especulación, porque sí se nota una influencia, digamos, o una coincidencia, entre estas editoriales que hemos estado mencionando, pues personas que han estado como autoridades, pasan a ser editoriales privadas y luego regresan [...] (D_SEB_Coordinador, comunicación personal, 13 de mayo de 2020)

No obstante que el proceso de elaboración de un libro de texto debe basarse en una planeación previa, en el caso del libro de texto gratuito ocurre que suceden varios procesos paralelos a la vez: no sólo se trabaja en los materiales que la Dirección General de Materiales Educativos debe aprobar, sino también guías del maestro, materiales de apoyo e incluso una versión previa para que el Departamento de Ventas pueda promover los libros de texto que aún no se aprueban en las escuelas.

En este sentido, hay no sólo un proceso paralelo en donde se dan las interrelaciones que se han descrito y ejemplificado, sino un postproceso en el cual las editoriales llevan sus equipos de venta directamente con otros polos de poder, como supervisores de zona, directores de escuelas y representantes de maestros, con el fin de posicionarse mejor en el mercado educativo, un cardumen jugoso que atrae a los tiburones empresariales del sector:

Hay un periodo para elegir, para que los maestros puedan elegir los libros, pero también intervienen otros factores. El ejército de ventas que tiene Santillana, por ejemplo, donde empiezan a hacer negociaciones directas. O sea, está ahí, y puedes elegirlo en línea y es muy transparente, pero por atrás también hay negociación. O sea, mi libro es éste, sí véalo.

Igual me tocó ir, en Santillana, concretamente, me tocó ir donde al director le ofrecían un peso por libro adquirido y eso representaba como un auto de lujo último modelo, porque eso representaba como 300 mil libros, aproximadamente. Y hay en los centros de maestros, gente clave, los coordinadores, los inspectores o supervisores. Con ellos es la negociación, ya sea para que convenzan o para que ejerzan su poder. Para que convenzan porque a lo mejor tienen cierta influencia en ciertos sectores.

Y la otra es como amenaza, también, o sea como se ve en los sindicatos, o sea yo estoy aquí y te muevo si no aceptas esto. O sea, es muy político, hay vendedores, he tenido pláticas con vendedores donde te dicen que pagan todo. (E_PRISA_Editor, comunicación personal, 6 de febrero de 2019)

Es pertinente indicar que el proceso de evaluación tiene una incidencia limitada en la calidad de los LTG, ya que además de las fallas metodológicas y de operación, la corrupción al interior de la dirección responsable de esta tarea y las redes de poder que se tejen alrededor de ésta, las editoriales pueden impugnar el proceso a través de un recurso de revisión. Incluso si los materiales son rechazados por la Secretaría de Educación Pública, las editoriales tienen la opción de venderlos a las escuelas privadas como libros complementarios. La forma en que todo esto afecta al alumnado es una asignatura pendiente y debe analizarse con cuidado.

En líneas generales, este es el panorama del proceso editorial del LTG de nivel secundaria, en el siguiente apartado regresaremos a él, pero desde la perspectiva de la Subsecretaría de Educación Básica, actor clave en esta trama compleja.

2.2 Evaluación: Subsecretaría de Educación Básica

Desde su creación, la CONALITEG ha adquirido experiencia y ha resuelto diversas problemáticas en el camino, con el fin de cumplir con su labor básica de diseñar, producir y distribuir los LTG, no sólo pese a los intentos de los grupos conservadores de golpetearla y que se oponían a la política de distribuir materiales gratuitos para los niños y niñas de educación básica, sino por la firme oposición de la patronal, concentrada en su tiempo en la Sociedad Mexicana de Autores de Libros Escolares (para ampliar este tema, consultar Vargas, 2011).

También desde su concepción, la CONALITEG ha fungido como un ente que revisa y evalúa constantemente los materiales, luchando a contracorriente de los grupos abiertamente católicos y conservadores como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF). En este sentido, es un ente que evalúa y diagnostica constantemente el estado de la educación en el país. Ejemplo de ello, es cuando el 16 de enero de 1989, la SEP instala la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

A partir de 1997, arrancó el Programa de Distribución de Libros de Texto para Secundaria y desde 2004, estos libros se compran a las editoriales al precio más bajo del mercado y se distribuyen en todas las escuelas públicas (Villa, 2009). Esto hace necesario contar con direcciones especializadas que se encarguen de evaluar y dictaminar los materiales educativos que llegarán a las escuelas del sistema educativo nacional, ya que cada nueva reforma educativa trae consigo nuevos planes y programas de estudio, enfoques pedagógicos y perfiles de egreso. Esta es una de las funciones de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), entidad que se desmenuzará en cuanto a su función y estructura en los siguientes apartados.

2.2.1 Funciones

La SEB forma parte de las unidades administrativas de las cuales se auxilia el secretario de Educación Pública, algunas de sus funciones más importantes son las siguientes:

- a) Cuidar la articulación y congruencia entre los contenidos y los planes y programas de estudio de la educación básica nacional con los programas de educación normal.
- b) Elaborar los contenidos y diseñar, editar, desarrollar, innovar, producir, encomendar y actualizar los materiales de estudio para la educación básica, inicial y especial con base en los planes y programas de estudio vigentes.
- c) Fomentar que se elaboren materiales educativos con base en la experiencia del magisterio con puestos de dirección y supervisión.
- d) Proponer los planes y programas, así como las normas pedagógicas de las escuelas normales para la formación de los docentes de educación básica. (DOF, 2005)

De acuerdo con el sitio de internet de la dependencia, su misión consiste en garantizar el derecho a la educación pública y gratuita, estipulado en el artículo tercero constitucional, a todas las niñas, niños y jóvenes asegurando la igualdad de oportunidades para acceder a una educación básica de calidad, donde adquieran los conocimientos y habilidades necesarios que les permitan lograr una trayectoria escolar exitosa y una formación humana integral. (SEP, 2019)

Otras autoridades con las que esta subsecretaría trabaja de la mano son con los diversos sectores sociales involucrados en la educación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Con esto quedan claras sus funciones, es tiempo de pasar a su estructura.

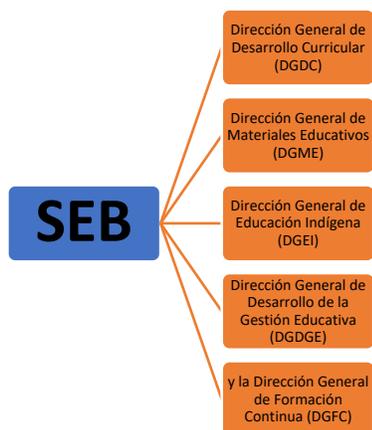
2.2.2 Estructura

El 18 de mayo de 1992, cuando se delineó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), como consecuencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990, celebrada en Tailandia, cuya consigna fue modernizar la educación. En este marco, la Reforma a la Educación Secundaria implicó la descentralización de la educación, la modificación curricular y pedagógica y la evaluación como mecanismo de mejora (Dorantes, 2006).

Desde entonces a la fecha, se han llevado a cabo por lo menos una reforma educativa por sexenio, en las cuales se han elaborado, de la mano con la iniciativa privada, nuevos libros de texto de nivel secundaria, los cuales han sido evaluados por la SEB y sus diferentes direcciones.

Estructuralmente, la SEB está compuesta por cinco grandes direcciones (ver Figura 2.7): la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), la Dirección General de Materiales Educativos (DGME), la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y la Dirección General de Formación Continua (DGFC). La DGDC y la DGME son las que se encargan de evaluar los LTG de nivel secundaria, veamos a continuación en qué consisten las funciones de cada una de ellas.

Figura 2.7 Estructura interna de la SEB y sus principales direcciones



FUENTE: Elaboración propia.

2.2.2.1 Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC)

Dentro del organigrama de la SEB, esta área se encarga de diseñar los planes y programas de estudio. Entre sus atribuciones está mantener actualizado el currículo de la educación básica, no sólo de la educación secundaria, sino también de la educación inicial y la educación especial. Esta dirección debe dar seguimiento y evaluar periódicamente los planes y programas de estudios, verificar su articulación pedagógica y contar con estándares de desempeño para el aprendizaje y la enseñanza en cada ciclo educativo.

De acuerdo con el marco legal vigente, esta dirección cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar las propuestas de planes y programas de estudio para la educación básica, incluidos los planes y programas de estudio en materia artística que se impartan en la educación básica. Para efectos del párrafo anterior, se considerarán las opiniones de las autoridades educativas locales, de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, así como las que en su caso formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En el caso de que las propuestas de planes y programas se refieran a aspectos culturales, históricos, artísticos y literarios, los mismos serán elaborados por esta Dirección General atendiendo a las propuestas que le presente la Secretaría de Cultura;
- II. Proponer métodos, procesos y enfoques pedagógicos que propicien el logro de aprendizajes relevantes en los educandos de los diversos niveles y modalidades de la educación básica y, realizar atendiendo los lineamientos generales que para tal efecto emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, evaluaciones diagnósticas para el análisis y seguimiento del avance de la educación básica en el país;
- III. Proponer, en un marco de inclusión y diversidad, modificaciones a los planes y programas de estudio, métodos, procesos y enfoques pedagógicos, considerando la opinión de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública, de las autoridades educativas locales, del Consejo Nacional de Participación Social y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en términos del segundo párrafo del artículo 48 de la Ley General de Educación;
- IV. Proponer lineamientos y criterios pedagógicos que orienten los programas de estudio de educación inicial;
- V. Proponer, considerando la opinión de las autoridades educativas locales y en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y las respectivas instancias especializadas, lineamientos para verificar la correcta aplicación de normas pedagógicas y estándares referidos a los planes y programas de estudio, así como los métodos aplicados en los planteles que imparten educación inicial, especial y básica;

VII. Asesorar a las autoridades educativas locales para la elaboración de contenidos regionales de los planes y programas de estudio para la educación básica, así como emitir recomendaciones para que las autoridades educativas locales puedan contextualizar el currículo a las características del entorno en el que se aplicarán y de esta manera facilitar a los educandos un mejor aprendizaje sobre la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de su entidad federativa y municipios respectivos;

VIII. Difundir, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, entre los padres de familia y la sociedad información que permita asegurar la comprensión de los propósitos de los planes, programas y enfoques de la educación básica; IX. Promover el desarrollo de proyectos de investigación educativa en materia de planes y programas de estudios y métodos, procesos y enfoques pedagógicos para la educación básica;

X. Llevar el registro de los planes y programas de estudio oficiales;

XI. Contribuir al desarrollo de las capacidades técnicas de las autoridades educativas de los estados para el desarrollo de los contenidos regionales;

XII. Desarrollar, en coordinación con las entidades paraestatales sectorizadas a la Secretaría de Educación Pública y las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de dicha Secretaría, los programas y acciones para atender necesidades educativas de los grupos vulnerables, y

XIII. Recabar y analizar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública, la información sobre la vigencia, contenidos y congruencia de los planes y programas de estudio de la educación inicial, especial y básica, a través de sondeos de opinión y otros mecanismos de consulta entre padres de familia, docentes, personal con funciones de dirección en las escuelas, instituciones educativas, así como entre aquellos sectores involucrados en la educación. (Artículo 29, DOF, 2016)

En el año 2011, cuando se articuló la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), el encargado de esta dirección era el maestro Leopoldo Felipe Rodríguez Gutiérrez, quien venía de ocupar diversos puestos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).³¹ Con

³¹ Su amplia trayectoria dentro del sindicalismo puede consultarse en la siguiente página: <https://bit.ly/3p3lcqA>

esta reforma, se modificaron sustancialmente los planes y programas de estudio, por lo que los libros que participaron en el concurso de selección enfrentaron las adversidades propias del giro de 180 grados que dio el mapa curricular. Durante este periodo, la DGDC solicitó a la Universidad de Nueva York una evaluación del plan y programas de estudio y de los libros de texto de Ciencias y Matemáticas.

Durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, pasó también por la DGDC, el maestro Hugo Balbuena Corro, quien también fue autor de libros de la asignatura de Matemáticas nivel primaria de la reforma educativa de 1993, materiales que produjo la propia CONALITEG.

En el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, de 2016 a 2018, esta dirección fue ocupada por Elisa Bonilla Rius, en el marco de la Reforma Educativa que naufragó con la entrada del nuevo gobierno, quien venía de dirigir la Fundación SM desde 2007, y el área de Contenidos Educativos de Ediciones SM (2010-2016). A ella se le atribuye la autoría del Programa Nacional de Lectura y de las Bibliotecas Escolares y de Aula cuando fue directora general de Materiales Educativos (1993-2007) de la SEP. Puede apreciarse aquí un primer punto de convergencia entre la industria editorial mexicana, los especialistas y las instituciones públicas. Es importante no perder de vista este vínculo en lo sucesivo.

Actualmente, esta dirección está ocupada por la doctora María Teresa Meléndez Irigoyen, quien fue subdirectora pedagógica del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y asesora en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Anteriormente, fue funcionaria del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

En las entrevistas que se realizaron también se mencionó a otra funcionaria menor, la doctora Raquel Bernabé Ramos, quien actualmente funge como directora de Evaluación, Difusión y Distribución, y que de 2010 a 2011 fue jefa del Departamento de Matemáticas de Primaria en la DGDC.

No es posible terminar este apartado sin mencionar al doctor Antonio Meza Estrada, quien desde 2018 con la entrada del nuevo gobierno, repite en la Dirección General de la Comisión de Libros de Texto Gratuitos, pues realizó dicha función de 1994 a 2000, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, de quien también fue secretario particular cuando éste era secretario de Educación Pública.

2.2.2.2 Dirección General de Materiales Educativos (DGME)

Esta área es la encargada de evaluar y actualizar los contenidos educativos de los LTG, de acuerdo con los lineamientos de la DGDC. Además, se encarga de poner a disposición de las escuelas materiales educativos digitales y engrosar el acervo de las Bibliotecas de Aula y Escolares.

Asimismo, se coordina con las autoridades estatales para seleccionar, llevar, producir, distribuir y evaluar materiales educativos de preescolar, educación especial, primaria y secundaria. De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, las atribuciones de esta dirección son las siguientes:

- I. Elaborar los contenidos, mantener actualizados y editar los libros de texto gratuitos, a partir de los planes y programas de estudio para la educación básica publicados, así como autorizar a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos su impresión y distribución;
- II. Realizar los análisis técnicos o pedagógicos relacionados con la edición, producción y adquisición de libros y materiales didácticos para la educación inicial, básica y especial y, en su caso, emitir la opinión técnica correspondiente;
- III. Proponer criterios y recomendaciones en materia de edición, producción y adquisición de libros y materiales didácticos para la educación inicial, básica y especial;
- IV. Analizar y resolver las solicitudes de autorización para el uso de libros de texto y emitir lineamientos para el uso de otros materiales educativos destinados a la educación básica;

V. Formular recomendaciones para garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos, así como de los acervos para bibliotecas escolares y de aula y demás materiales educativos complementarios que proporcione la Secretaría de Educación Pública para la educación básica;

VI. Proponer normas, criterios, procedimientos y estándares de calidad para la producción y selección de los materiales educativos para la educación inicial, básica y especial; VII. Elaborar los contenidos y diseñar, editar, desarrollar, innovar, producir, encomendar y actualizar materiales educativos para la educación inicial, básica y especial a partir de los correspondientes planes y programas de estudio, en coordinación con las demás direcciones generales adscritas a la Subsecretaría de Educación Básica;

VIII. Diseñar, editar, desarrollar, innovar, producir, encomendar y actualizar materiales educativos para la formación y capacitación de docentes de educación inicial, básica y especial, considerando los criterios que establezca la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica;

IX. Fomentar la elaboración de materiales educativos a partir de la experiencia del personal docente con funciones de dirección y de supervisión en las escuelas, en coordinación con las demás direcciones generales adscritas a la Subsecretaría de Educación Básica;

X. Impulsar entre las autoridades educativas locales el diseño y uso de materiales educativos de educación inicial, básica y especial, con contenidos propios de cada región que apoyen el aprendizaje de los planes y programas de estudio;

XI. Brindar la asesoría necesaria para el desarrollo de capacidades técnicas de equipos estatales para la elaboración, edición, producción, adquisición, distribución, difusión y uso de materiales educativos;

XII. Colaborar, en coordinación con las autoridades educativas locales y unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública, así como con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la implementación, seguimiento y evaluación de estrategias para el uso de materiales educativos, y

XIII. Proponer a la Coordinación General @prende.mx el uso de materiales educativos con componentes digitales vinculados a los procesos pedagógicos de enseñanza y aprendizaje de la educación básica y especial. (Artículo 30, DOF, 2016)

Cabe señalar que los funcionarios que llegan a esta dirección son clave para la dictaminación y, en su caso, aprobación de los LTG de nivel secundaria que serán utilizados en cada ciclo escolar.

En el año 2007, llegó a esta dirección María Edith Bernáldez Reyes, quien estuvo a cargo de la evaluación de los materiales educativos cuando se publicó el Acuerdo 592, documento con el que se dio el banderazo de salida a la articulación de la educación básica. Actualmente ocupa el despacho de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP. Posteriormente, tuvo a su comisión la Secretaría General de la Comisión Mexicana de Cooperación con la Unesco (Conalmex).

Ignacio Villagordoa Mesa, quien fue director general de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la SEP durante el gobierno de Vicente Fox Quesada y director adjunto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ocupó esta área cuando se llamaba Dirección General de Materiales e Informática Educativa (DGMIE), en el año 2013, cuando llegó Emilio Chuayffet a la Secretaría de Educación Pública. La tarea que le asignaron fue echar a andar el programa de computadoras en las escuelas.

Quien fuera gerente editorial de Secundaria de Ediciones Castillo, Aurora Almudena Saavedra Solá, ocupó esta dirección desde el año 2016 a 2020. Anteriormente, se había hecho cargo de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos (2001-2008) y de la Dirección de Evaluación, Distribución y Soporte Técnico (2006). También fue directora editorial de AulaPlaneta en el Grupo Editorial Planeta por un corto tiempo.

Durante el ciclo escolar 2018-2019 se encargó de operar el procedimiento de libros de texto destinados a escuelas secundarias del SEN, materiales que, en el caso de primer grado, se basaban

ya en el Acuerdo número 12/10/17, por el cual se establecían los aprendizajes clave para la educación integral.

Antes de pasar al análisis del proceso de evaluación, es pertinente mencionar a otros actores que también forman o formaron parte importante de este proceso que involucra al sector público y privado.

Javier Treviño Cantú, quien actualmente se desempeña como director general de Políticas Públicas del Consejo Coordinador Empresarial y ex senador del Partido Revolucionario Institucional, fue subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas en 2014 y en 2015 ocupó la SEB. Treviño fue uno de los artífices de la reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto y defendió el método de la evaluación para ocupar plazas de directores, subdirectores, supervisores y profesores. En el año 2018, veía preocupante que se derogara la reforma con el cambio de gobierno:

“Derogar la reforma educativa” significaría un grave retroceso para el país, si se consideran los avances que ya se han logrado en los cinco ejes.

La enseñanza en la educación básica hoy cuenta con un nuevo plan de estudios que incorpora contenidos y una pedagogía innovadora, que abren paso a una nueva generación de libros y materiales educativos, gratuitos. Más de *185 millones de ejemplares*³² llegarán a las aulas en agosto próximo. Casi un millón doscientos mil profesores de educación básica se están capacitando para implementarlo.

Con la estrategia Escuela al Centro se impulsa un modelo de organización escolar más vigoroso que confiere la mayor prioridad a los aprendizajes, atendiendo al contexto y necesidades de los alumnos. Más de 50 000 escuelas han recibido recursos monetarios para mejorar su gestión educativa. Casi 50 000 escuelas han sido apoyadas mediante infraestructura y equipamiento. Se

³² Las cursivas son nuestras.

incrementaron de 6 000 a más de 25 000 las Escuelas de Tiempo Completo. Más de 89 000 escuelas participan en el Programa Nacional de Convivencia Escolar. (Treviño, 2018)

Otra funcionaria que ha sido mencionada tanto en las entrevistas como en charlas *off the record* con trabajadores de la industria editorial, es María Antonia Chávez Arellano, quien se desempeñó como directora de Evaluación, Difusión y Distribución, de la SEP entre 2017 y 2018, y trabajó para editorial Patria de 1996 al 2012 como directora editorial.

En este mismo orden de ideas, es necesario enunciar a Lino Contreras Becerril, director general adjunto de Materiales Educativos de la SEP (cuando en la Subsecretaría se encontraba Lorenzo Gómez-Morín Fuentes), ya que después se convertiría en director de Investigación y Nuevos Desarrollos de Editorial Santillana.

Finalmente, cabe mencionar a Alba Martínez Olivé, quien también dirigió la SEB cuando Enrique del Val Blanco estaba en la Dirección de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, pues es autora de diversos materiales producidos y distribuidos por la CONALITEG, como *La enseñanza del español en la escuela secundaria*, *Libro para el maestro de español* y *Matemáticas*.

Como se ha evidenciado hasta el momento, detrás de los materiales educativos hay un complejo conjunto de relaciones estructurales entre el saber y el poder que debemos cuestionar para comprender este instrumento subrayando su carácter mercantil. Es entonces que se puede dar un paso más respecto de un discurso y visualizar al libro de texto como un bien cultural que representa ganancias millonarias e impone un paradigma ideológico afín a los grupos hegemónicos con valores bien arraigados que inciden en el sistema educativo nacional.

2.2.3 Proceso de evaluación

El proceso de evaluación de los materiales educativos que lleva a cabo la CONALITEG no puede entenderse sin analizar las políticas públicas que van acompañadas de la producción de nuevos libros durante las diversas reformas educativas que han modificado el mapa curricular, el perfil de egreso y los saberes y competencias que se espera que adquiriera el estudiantado.

Algunos testimonios de editores que se han dedicado por mucho tiempo a trabajar en el sector editorial ponen de relieve que la dictaminación y evaluación de materiales educativos es un concepto que se ha ido forjando en los últimos 30 años:

[...] te estoy hablando de septiembre de 1990 [...] Esos libros no llegaban a impresión porque ya había un proceso de evaluación de la SEP, que era muy distinto al que hay actualmente, digamos los libros si tenían que mandarse a evaluación, eh, pero se mandaban [...] desde el inicio para la edición y los libros, todos los libros eran aprobados, la única diferencia es que algunos eran aprobados para un año, para dos o para tres, nos daban un dictamen y algunas observaciones [...] había una Dirección que era la Subsecretaría de Educación Básica, pero la dirección, específicamente, se llamaba algo así como Dirección General de Evaluación, Incorporación y Acreditación, la DEGAIR, [...] entonces se mandaba el libro y te llegaba un dictamen donde decía, bueno, sí te podía decir que el libro no estaba aprobado, pero era muy raro, normalmente venía aprobado, pero te digo para uno, para dos o para tres años, la particularidad era que tú publicabas el libro así como tú lo habías entregado a evaluación y hasta que se vencía ese plazo que te daba la SEP, lo volvías a presentar con esos cambios que te había pedido, para que otra vez lo volvieran a revisar y a evaluar, pero no había un periodo general de evaluación como ahorita de que hay un calendario y demás, tu simplemente decías: “Ah, pues ya se me van a vencer estos libros, entonces los preparo y los presento a la SEP. La preparación era esta, le metías ahí sobre las páginas las correcciones y tenías que, preferiblemente en los mismos espacios que tenías disponibles, ahí hacías las adecuaciones necesarias. (E_PRISA_Editor, comunicación personal, 30 de junio de 2019)

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, los libros de texto y la renovación curricular quedó a cargo de Gilberto Guevara Niebla (1992-1993), quien en ese momento ocupaba la Subsecretaría de Educación Básica. La encomienda era producir en muy poco tiempo 42 libros para el siguiente ciclo escolar, cuya producción quedó a cargo de Editorial Santillana (GGN en Latapí, 2004).

Aunado a lo anterior, quienes se encargaron de elaborar los nuevos libros de historia fueron Héctor Aguilar Camín y Enrique Florescano, quienes formaban parte del grupo *Nexos* y eran cercanos al presidente Carlos Salinas de Gortari. Para completar el equipo, estaba Olac Fuentes, asesor pedagógico de los libros, y quien después pasaría también por la SEB. En este marco, dado que no hubo una licitación, la evaluación de los materiales corría a cargo del mismo círculo de poder y es de destacarse que tanto Guevara Niebla como Esteban Moctezuma ³³ tienen cargos en la administración actual como coordinador de Estrategia Institucional y Secretario de Educación Pública, respectivamente.

Latapí (2004) considera que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), impulsado en 1992 por el gobierno salinista, fue el punto de partida de la formación de equipos técnicos formados en la SEP encargados de evaluar y producir los libros de texto, proceso que se llevó a cabo a la par de la reforma curricular que hasta la fecha continúa y cambia con cada nueva administración.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, cuando la SEP estaba a cargo de Reyes Tamez Guerra, la educación secundaria pasó por otra reforma curricular. Para ello, se encomendó al Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) elaborar instrumentos de evaluación para este nivel educativo. Más que los libros de texto, lo que se enfatizó fue la capacitación de maestros y la

³³ En 2021 Esteban Moctezuma dejó el cargo en la SEP para desempeñarse como embajador nacional en Estados Unidos. Al frente de la SEP quedó la maestra Delfina Gómez Álvarez. Entre la trayectoria profesional de Moctezuma se destaca su paso como Secretario de Gobernación en la administración presidencial de Ernesto Zedillo, responsable del proceso de descentralización educativa de México en 1992 y presidente de Fundación Azteca.

reforma curricular de las escuelas normales, en las cuales se desarrolló el Programa de Mejoramiento Institución (Promin) y un programa de becas para los docentes de éstas. Por otra parte, entre 2004 y 2005, se redujo el número de asignaturas de 21 a 34 para aliviar la carga de aprendizajes a los estudiantes de secundaria.

Durante la segunda administración panista, la evaluación de los libros de texto pasa por el tamiz de las pruebas estandarizadas ENLACE y PISA, por lo que estas pruebas estandarizadas se exigen en los libros de texto. En el sexenio calderonista, llega una figura cuestionada a la SEB: Fernando González Sánchez,³⁴ yerno de Elba Esther Gordillo. Este hecho trajo consecuencias en cuanto a la evaluación de los materiales educativos:

Él era el subsecretario de Educación Básica [...], y en esa época fue cuando Elisa Bonilla estuvo trabajando como la directora de la Fundación SM. Fue significativo ese cambio porque en esa época se hicieron muchos materiales, pero muchos de ellos, si tú los revisas carecen de calidad, están hechos de manera improvisada, trataron de incorporar ahí lo más que pudieron los priístas, su concepto educativo, pero con muchas deficiencias, o sea fue una década, bueno un sexenio, en este caso cuando estuvo Calderón que le cedió esa parte a Elba Esther y en su caso estuvo su yerno ahí en la Subsecretaría. Fue un desastre en todo sentido, la Secretaría de Educación Pública, un desastre, eran puras políticas *fake*, pura política de simulación, y en el caso de los materiales se cometieron muchísimos errores, no hablo de los errores ortográficos o eso, ¿no? que realmente era hasta menor; sino más bien en torno a decisiones que tenían que ver con el tipo de materiales que se imprimieron, con el tipo de materiales que se elaboraron en esa época, cómo se desarrolló, por ejemplo, la evaluación de los libros, o sea fue un desastre y en ese sentido bueno la Secretaría creo que ha tenido ese tipo de cambios fuertes al interior de la Subsecretaría en torno a los libros de texto. [...]
(D_SEB_Coordinador, comunicación personal, 25 de marzo de 2019)

Entre los funcionarios que llevaron a cabo el diseño curricular del programa de estudios 2011 de educación secundaria, se encontraba Leticia Gutiérrez Corona, quien había colaborado en

³⁴ En 2013, la Auditoría Superior de la Federación detectó anomalías y posible daño al erario por 10 mil millones de pesos por el programa Habilidades Digitales para Todos, el cual fue cancelado. Para ampliar esta información, consultar: <https://bit.ly/317gtMu>

el Partido Revolucionario Institucional, y en 2014 alcanzó una diputación en la LIX Legislatura por el Partido Nueva Alianza.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder, llega otra reforma educativa, cuya característica más visible fue la evaluación magisterial punitiva y las evaluaciones de desempeño para ocupar cargos directivos. Estos instrumentos de evaluación fueron diseñados y producidos por el Ceneval. La otra parte fue el Nuevo Modelo Educativo, el cual tiene su génesis en el documento Aprendizajes Clave para el Aprendizaje Integral, el cual venía a sustituir al Acuerdo 592, ya que cambiaba el paradigma educativo y el mapa curricular con base en diversos foros regionales y reuniones nacionales que contaron con la participación de 28 mil personas.

Asimismo, por primera vez se organiza un concilio alrededor de la educación pública que cuenta con la participación de instituciones como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Cámara de Senadores y de Diputados, el SNTE, autoridades directivas de los centros escolares, académicos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

En este contexto, la industria editorial tiene una participación fundamental que reforzaría el vínculo entre éstas y las autoridades de la SEB. Prueba de ello, es que el equipo de Desarrollo Curricular de la DGDC de la SEP contó abiertamente con especialistas de las empresas emblemáticas del sector, tales como Ernesto Manuel Espinosa Asuar, gerente editorial de Ediciones SM; Esther López Portillo, funcionaria de la DGDC y autora de las editoriales Santillana,³⁵ Ediciones SM, Trillas y Montenegro; María del Carmen Tovilla Martínez, autora de Esfinge y funcionaria de la DGDC; Fernando Flores Camacho, autor del libro de Física de secundaria de Editorial Santillana; Armando Sánchez Martínez, gerente de Investigación Educativa Media Superior, de Editorial

³⁵ En el oficio publicado el 01/06/2017 en el Diario Oficial de la Federación donde aparece la lista de libros autorizados por la SEP para el ciclo 2017-2018, aparece un libro de esta autora. Quizás no sea el único caso y resulta al menos peculiar que una funcionaria que pertenece a la dependencia que evalúa los materiales, con información privilegiada, escriba un libro para que sea evaluado por colegas que trabajan codo a codo en la DGME.

Santillana; Laura Lima Muñiz, con una estancia académica en la DGDC y autora de Geografía e Historia de Santillana; Concepción Chávez Romo, profesora de la UPN y autora de McGraw Hill y Ediciones SM; Rosa Carmen Merino Corona, autora de Historia del sello Nuevo México (Santillana); Rafael Ernesto Sánchez Suárez, autor de Ediciones Castillo; Alicia Ledezma Carbajal, funcionaria del área de Ciencias Sociales de la DGDC y autora de Santillana; Martha Estela Tortolero Villaseñor, funcionaria de la DGDC y autora de Santillana; Claudia del Pilar Ortega González, autora de Ediciones SM y directora general adjunta para la Articulación Curricular de la Educación Básica de la DGDC; entre otros.

Como podemos apreciar en este breve recorrido histórico por el proceso de evaluación de los LTG de nivel secundaria, éste ha sido un camino accidentado en donde han confluído intereses diversos, tanto por parte de la administración en turno como por parte de los consorcios de la industria editorial, quienes han tenido un papel activo incluso en el diseño curricular de los planes y programas de estudio.

Capítulo 3. CONALITEG y otros involucrados

Al volver en el tiempo un poco, hacia los inicios de la CONALITEG, es posible apreciar cómo ha hecho frente a las problemáticas propias de producir millones de libros, enfrentándose a los grupos conservadores y al mismo tiempo tejiendo alianzas con otros actores de la industria editorial: las imprentas, los maestros y las maestras, los editores, entre otros.

El 11 de marzo de 1997 entra en vigor el Programa para la Modernización de la CONALITEG, con lo que se actualizaron procesos de producción, quedándose con 20% de la operación total de la producción de los LTG y el control de la distribución nacional (CONALITEG, 2008). En este marco, el 2 de diciembre de 1998 entró en operaciones su planta de producción ubicada en Querétaro. Actualmente, la CONALITEG cuenta con dos almacenes: uno en la planta de producción y el otro en Tequesquináhuac, Estado de México.

La CONALITEG tiene una infraestructura que, por su tamaño, resulta atractiva para las industrias que participan en la cadena de producción del libro, como los proveedores que le proporcionan los insumos materiales: papel, tinta, películas, maquinaria, mantenimiento, distribución. La investigación con respecto a la participación de estos actores también es una asignatura pendiente.

Volviendo al tema que nos compete, en sus inicios, la CONALITEG no sólo se encargó de producir y distribuir los LTG, también empezó a emitir convocatorias para la redacción de libros y cuadernos de trabajo y “guiones” para conducir a los autores y darles una pauta a seguir cuando elaboraran los materiales educativos. Esto termina en 1980, cuando se decide que la SEP sea la que se encargue de la parte curricular (CONALITEG, 2008):

Entonces con la creación de la CONALITEG, se trató de dar un impulso a la distribución de libros de texto en el país, pero imagínate que para esas fechas el peso valía mucho más que ahora, pero

en esas épocas, en los años sesenta, se pagaba por hacer la autoría de un libro, a cada autor 25 000 pesos, es como si ahorita pagaran 250 000 pesos, y ahora las editoriales si quieres hacer un libro te pagan eso. Si tú vas a SM o a Santillana, tal vez no con las otras editoriales, pero esas sí, te pueden pagar eso o más, hasta 1 000 000 de pesos. Pero ese está más o menos como los precios de ahorita, o sea era muy buen dinero para los autores.

Entonces sometieron a un concurso público los libros y hubo varios autores de reconocido prestigio. Se hizo un concurso abierto, o sea, es importante la parte histórica porque hemos tenido ese tipo de inconsistencias en la historia de la creación de las materias. Se hizo una convocatoria abierta se les pagaba muy buen dinero a quien metiera sus libros, se les pagó, y esas propuestas nunca coincidieron con lo que se solicitaba de la SEP para los libros de texto. ¿Qué hicieron en la SEP?, hicieron una cosa que se llama guiones técnico-pedagógicos, que son como una guía, cómo un plan de obra, como unas orientaciones para el diseño de los contenidos, para cuando lo revisara un comité, es decir, crearon un comité y recibieron las propuestas de estos autores reconocidos, de gente experta, de la UNAM, del Politécnico, de otras instituciones, y las recibieron y ninguna cubría los requisitos que se solicitaron. ¿Y entonces que hizo la SEP?, que se lo mandó a hacer a gente con la experiencia de las editoriales y entonces ellos como siempre, son los que sacaron la *chamba*, entonces sacaron los libros. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, enero de 2020)

La distribución del libro de texto es otro aspecto del cual se habla muy poco, al grado de que casi se ha invisibilizado, sin pensar en la logística que requiere la entrega de millones de libros al inicio del ciclo escolar, puntualmente. Para ello, se creó el Departamento de Calendarios y Estadística. Este órgano envía circulares a inspectores y directores en los estados para que éstos informen detalladamente el número de libros y cuadernos que se reutilizarán en el siguiente ciclo escolar para hacer el cálculo de cuántos libros de texto gratuitos deben producirse en el siguiente ciclo escolar (Villa, 2009). Posteriormente, se publicaba en los medios del país el calendario de entregas para que los alumnos recibieran sus materiales en tiempo y forma. La red de distribución de la CONALITEG incluye a otras secretarías, como la Sedena, la Marina, los gobiernos estatales, organizaciones civiles, padres de familia y empresas.

Estos ejemplos tienen el objetivo de mostrar cuán importante es cada parte del proceso de producción del LTG y dilucidar por qué resulta tan atractivo para las industrias culturales hegemónicas. Ello también da pie a los siguientes apartados donde se hablará de lo que pasa cuando el libro aprobado por la CONALITEG entra en circulación en un mercado rapaz, los procesos de compra y venta, hasta llegar al aula y al docente que elige el libro que se adapta mejor a sus necesidades o el que debe elegir por consigna o mandato de las autoridades o el sindicato. A continuación, se explicará más ampliamente esto.

3.1 Proceso de compra del LTG

La producción de libros de texto gratuitos en México representa un proceso de suma importancia, no sólo para los monstruos de la industria editorial, sino también para las empresas editoriales medianas y pequeñas que se han consolidado a lo largo de los años. En muchos sentidos, el hecho de que un libro de texto sea aprobado o no, supone la supervivencia o no de una empresa editorial, para quien es conveniente que los planes y programas de estudios sufran ajustes cada periodo gubernamental, ya que ello quiere decir que se deben elaborar nuevos libros de texto gratuitos.

La CONALITEG compra a la industria editorial el 86% de los LTG, aun cuando tiene un acuerdo por medio del cual la comisión proporciona el papel y las editoriales se encargan de la impresión. También fija el precio mediante negociaciones con el sector privado.

De acuerdo con Alejos (2013), no siempre fue así y fue necesaria la intervención del Estado para regular los precios y acotar las prácticas agiotistas de las empresas editoriales, mayoritariamente españolas. Pero el encarecimiento del libro de texto tenía otras dos razones: el costo del papel y la mano de obra, y la devaluación de la moneda en 1954. Había también una tercera razón citada por la Comisión Impulsora del Autor el Libro Mexicanos: en el proceso de producción del libro de texto debían distinguirse a las empresas mexicanas de los consorcios internacionales que tenían sellos con empresas propias en Latinoamérica, pues tendían a elevar el

precio de los libros. Un dato anecdótico es que la producción de las empresas españolas y la relación comercial de México con España no se detuvo con el ascenso del franquismo (p. 1194).

Regresando al presente, cada año, la CONALITEG pone a disposición del magisterio nacional alrededor de 400 títulos y reparte aproximadamente 33 millones de libros, algunos de los cuales son adquiridos por los estados. La inversión que lleva a cabo la CONALITEG representa 75% de la compra (CONALITEG, 2014). Con base en los libros que tienen un dictamen favorable, la SEP hace un catálogo en donde los maestros y las autoridades educativas de los estados escogen los libros. De manera paralela, se da un cabildeo entre representantes de las editoriales, el sector magisterial y autoridades de los estados y la lucha por acaparar sectores del mercado del LTG comienza:

Forma parte de ese mismo proceso de evaluación pero es un procedimiento, una fase del proceso de evaluación que no se le ha dado la suficiente importancia, primero porque los estados, pon tu que mandan un catálogo de libros, ¿no? antes se mandaba; las editoriales tenían que hacer un nuevo ejemplar, para llevárselo a los estados en una muestra, o los estados venían a una reunión en la Secretaría, o se reunían en un salón de un hotel y los libros estaban ahí físicos, entonces los veían y cada representante de los estados —venía un representante de la Secretaria de Educación del estado—, un el maestro, un director, lo que sea, y ellos decían: “¿Cómo lo ves? ¿sí?”, entonces ellos decían, ah, pues nosotros le vamos a comprar el libro español de primer grado a Santillana; el de matemáticas, se lo vamos a comprar a Trillas; y así, entonces hacían su paquete o decían todos van a ser de Santillana de mi estado, entonces todo el estado era una venta consolidada de Santillana, Zacatecas todo Santillana, Guadalajara todo Trillas o un libro de Trillas... así en secundaria. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 25 de noviembre de 2019)

Para a entender a cabalidad este cabildeo y visitas a las escuelas por parte de los ejércitos del Departamento de Ventas de las diferentes casas editoriales, es necesario remitirnos al Manual de procedimiento del proceso de selección de libros de texto para educación secundaria vía web (CONALITEG, 2017), pues aquí se plasma con claridad la operación que implica llevar a las escuelas de nivel secundaria los LTG y el papel que juegan las autoridades educativas, los estados,

los municipios y los diferentes gremios magisteriales; ello es importante porque dependiendo del número de libros que pidan es el volumen de ventas y con base en ello se hacen los contratos:

3.1 La SEP, por medio de la DGME, autoriza y comunica a la CONALITEG el catálogo del programa de distribución de libros de texto de secundaria.

3.2 El Director General de la CONALITEG instruye a las áreas responsables a realizar las gestiones necesarias para llevar a cabo el procedimiento de selección, adquisición y distribución de libros de texto gratuitos para secundaria.

3.3 El Director General de la CONALITEG comunica a las autoridades educativas de los estados y a la CANIEM, las actividades del procedimiento para la selección, adquisición y distribución de libros de texto gratuitos para secundaria a cargo de la CONALITEG.

3.4 La Dirección de Distribución acuerda la matrícula con las autoridades educativas de la SEP (DGPPYEE y DGME) y de los estados (RUD y representantes del área de estadística), e integra la base de datos de Matrícula por estado y grado educativo, incluida la matrícula de educación especial.³⁶

3.5 La Coordinación Editorial revisa el Catálogo en coordinación con la DGME e integra la base de datos del Catálogo con clave, autor y editorial.

3.6 La Unidad de Informática recibe la relación de CT de los estados (RUD) e integra la base de datos CT por estado con el detalle del almacén de entrega para cada CT.

3.7 La Dirección de Distribución recibe de la Unidad de Informática de la base de datos CT y verifica que los almacenes de entrega comunicados por los estados coincidan con los almacenes autorizados para el proceso de distribución.

3.8 La Unidad de Informática recibe solicitudes de mejora de las áreas de la CONALITEG, y realiza las gestiones necesarias para contratar y administrar los servicios de mantenimiento, soporte y hospedaje del SSLTG.

³⁶ Este dato es fundamental porque la matrícula indica el tamaño del mercado que se está peleando y cómo se segmenta éste.

3.9 La Unidad de Informática recibe la base de datos de Matrícula, la base de datos del Catálogo y la base de datos CT, y las registran en el SSLTG.

3.10 La Unidad de Informática determina y comunica a los editores las características técnicas de los archivos electrónicos que serán publicados en el SSLTG, y verifica el cumplimiento de dichas características técnicas e integra con los archivos proporcionados por los editores el Catálogo Electrónico.

3.11 La Coordinación Editorial recibe el catálogo electrónico de la Unidad de Informática y verifica que los títulos publicados correspondan a los títulos que se encuentran en el catálogo de la SEP. En caso de faltar algún título le informará a la Unidad de Informática para que lo solicite al editor correspondiente. Los editores son los únicos responsables en verificar que el contenido de los archivos presentados a la CONALITEG corresponda a las versiones autorizadas por la SEP. En caso de detectarse que esto no es así se dará de baja el título hasta que el error sea enmendado por el editor.³⁷

3.12 La Subdirección Jurídica recibe de los editores los derechos para publicar los libros en su página de internet e informa a la Unidad de Informática para integrarlos al catálogo que se publica en la página de la Comisión. Los títulos deberán encontrarse disponibles al menos durante todo el proceso de selección en www.secundaria.CONALITEG.gob.mx para consulta de los maestros.

3.13 La Unidad de Informática publica el Catálogo Electrónico en el SSLTG.

3.14 El Departamento de Difusión, Patrimonio Histórico y Comunicación Social junto con la Dirección de Distribución determinan e implementan estrategias, junto con la CANIEM, para la difusión del catálogo de libros autorizados por la SEP. La CANIEM hará del conocimiento de la CONALITEG los criterios éticos y de promoción acordados entre los editores y la Unidad Jurídica hará de estos criterios parte integrante de los contratos a celebrar con la CONALITEG para la adquisición de los ejemplares.

3.15 El Departamento de Difusión, Patrimonio Histórico y Comunicación Social recibe información de las áreas e implementa acciones para la difusión del SSLTG.

3.16 La Unidad de Informática establece los protocolos de seguridad del SSLTG y sus bases de datos (encriptación de contraseñas y respaldo de información), y asigna usuarios y contraseñas.

³⁷ Este error es más común de lo que parece.

3.17 Durante el periodo de selección la Unidad de Informática da soporte y mantenimiento al SSLTG.

3.18 En caso de requerir alguna actualización en la base de datos de Matrícula, en la base de datos del Catálogo o la base de datos CT, una vez iniciado el proceso, las áreas responsables deberán enviar la solicitud a la Unidad de Informática. En caso de requerir una modificación en la matrícula de alumnos por grado educativo en la base de datos de Matrícula, la Dirección de Distribución deberá solicitarlo durante la primera o segunda semana del proceso.

3.19 Concluido el periodo de selección la Unidad de Informática concentra los registros en el SSLTG a cargo de los directivos y maestros en los estados e integra la base de datos con la Selección Nacional de libros de texto gratuitos de secundaria y la base de datos de los estados, municipios, CT, grupos y turnos, que no registraron su selección durante el periodo establecido.

3.20 Las autoridades estatales serán las únicas responsables de asignar la matrícula del estado en cada una de las escuelas de todos los municipios que conforman la entidad. A su vez el director de cada escuela (CT) será el encargado de asignar la matrícula de cada grupo, así como los docentes responsables de cada materia por grupo. Estos docentes escogerán el título que crean conveniente para su clase. Para garantizar que ningún alumno se quede sin sus libros de texto, en el caso de que un maestro no escoja libro, el SSLTG aplicará un criterio de selección. Esta selección será como se indica: si un maestro no hace la selección se le asignará aquel título que haya sido más requerido en su escuela para esa materia y grado. En caso de no existir se le asignará el más elegido en el municipio. En caso de no existir se le asignará el más elegido en el estado. Este criterio de selección se aplicará automáticamente al cierre de la conformación de la Asignación Nacional de libros de texto gratuitos de secundaria.³⁸

3.21 La Dirección de Distribución comunica a la Coordinación Editorial la cantidad de ejemplares de cada título vigente disponibles en sus almacenes o en los almacenes de los estados.

3.22 La Dirección de Distribución acuerda con la Coordinación Editorial la cantidad de ejemplares necesarios por título del Catálogo para atender posibles incrementos a la matrícula y reposición de ejemplares.

³⁸ Este punto es clave para entender el proceso de compra, en los siguientes apartados se ejemplificará cómo las grandes editoriales tratan de incidir en quienes están encargados de seleccionar los libros de texto e integrar la matrícula.

3.23 La Coordinación Editorial recibe la base de datos con la Asignación Nacional de libros de texto gratuitos de secundaria e integra el Pedido Nacional de libros de texto gratuitos de secundaria.

3.24 La Coordinación Editorial cotiza el Pedido Nacional de libros de texto gratuitos de secundaria y solicita el presupuesto a la Coordinación de Administración.

3.25 La Dirección General comunica el Pedido Nacional de libros de texto gratuitos de secundaria a las autoridades educativas responsables de la SEP.

3.26 La Coordinación Editorial elabora la ficha técnico-económica para comunicar a cada Editorial su pedido de libros de texto gratuitos de secundaria.³⁹

3.27 La Coordinación Editorial solicita a la Coordinación de Administración realizar el proceso de adquisición los libros de texto gratuitos de secundaria.

3.28 La Subdirección Jurídica coordina la formalización de los convenios y contratos para adquirir los libros de texto gratuitos de secundaria.⁴⁰

3.29 La Dirección de Distribución recibe en sus almacenes los libros de texto gratuitos de secundaria y los entrega en los almacenes a cargo de las autoridades educativas de los estados. (pp. 3-6)

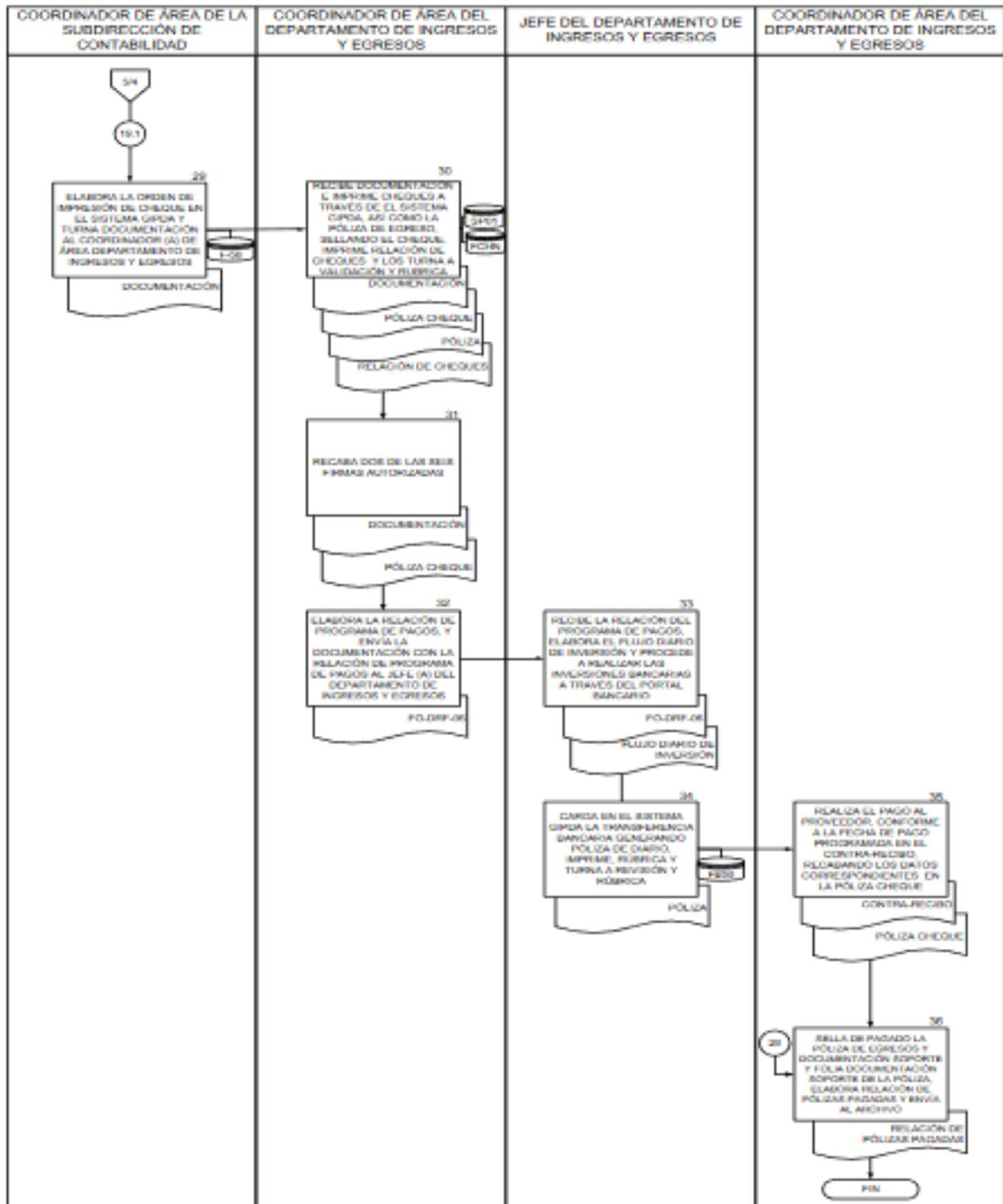
Era necesario citar a de forma íntegra esta parte, pues sólo así puede apreciarse analíticamente cada una de las etapas del proceso de compra de LTG de nivel secundaria entre las empresas editoriales y la CONALITEG.

Cuando ya se tiene la cantidad de libros que se requerirán con base en la matrícula de estudiantes a nivel nacional, entonces las editoriales pueden firmar contratos (Ver Anexo5) con la CONALITEG, con lo que da inicio otro procedimiento administrativo que culmina con el finiquito a los proveedores. La CONALITEG representa una estructura administrativa gigantesca que hace que en el proceso de compra de los libros pase por diversas áreas, en la Figura 3.1 tan sólo se ilustra el proceso de pago.

³⁹ En este punto, muchas editoriales ya tienen sus propias cifras, pues no sólo tienen la información de los pedidos que resultaron del cabildeo, sino de las escuelas con las que ya trabajan desde años atrás, así como de sus redes clientelares con los colegios privados.

⁴⁰ Hasta este momento del proceso se firman los contratos correspondientes, a veces los pagos de CONALITEG entran en el siguiente año fiscal por lo accidentado del mismo proceso editorial.

Figura 3.1 Diagrama de flujo del proceso de compra y pago a proveedores



Fuente: CONALITEG (2017). Pago a Impresores y Proveedores. México: CONALITEG.

No obstante, hay varios pasos previos antes de éste, primero la Subdirección Jurídica de CONALITEG tiene que revisar los contratos y revisarlos conforme a la normatividad aplicable. Por su parte, el Departamento de Contratos se encarga de elaborar e integrar la documentación relativa a las contestaciones e informes para su desahogo y cumplimiento de observaciones de los diversos Órganos Auditores Externos en coordinación con la Contraloría Interna de la Comisión. (CONALITEG, 2017)

Finalmente, el proceso de compra termina con el pago a proveedores mediante un galimatías de trámites digno de una estructura administrativa compleja. Incluso, consideran que si la factura y demás documentación entregada por el proveedor para su pago presentan errores o deficiencias, la entidad dentro de los tres días hábiles siguientes al de su recepción, indicará por escrito al proveedor las deficiencias que deberá corregir.

El estado de cuenta (finiquito) deberá llevar la firma del analista de finiquitos que lo elaboró, rúbrica de revisión del jefe del Departamento de Recuperación a Terceros y Finiquitos, así como la firma de Visto Bueno del subdirector de Contabilidad, en caso de ausencia de este último, por el director de Recursos Financieros. (CONALITEG, 2017)

Para la captura del estado de cuenta (finiquito), los proveedores y prestadores de servicio tienen seis días hábiles después de recibida la documentación para su elaboración y 10 días hábiles para los impresores y editores. Posteriormente, deben consultar en Cadena Productiva los avisos de notificación e imprimirlos para integrarlos a la documentación justificativa y comprobatoria que ampare la cesión de los derechos de cobro del proveedor a favor del intermediario financiero, lo cual servirá de soporte para la elaboración del documento de pago respectivo vía transferencia electrónica. El documento de pago (oficio), deberá elaborarse de manera oportuna, para cumplir con la fecha de vencimiento. Esto es a grandes rasgos el proceso de compra, veamos ahora quiénes compran el LTG de secundaria.

3.2 Compradores del libro de texto: CONALITEG y gobiernos estatales

El discurso de la modernización de la educación no es nuevo y periódicamente es retomado como sinónimo de calidad educativa. El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), con la venia de Elba Esther Gordillo (en ese entonces, dirigente nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE) y Ernesto Zedillo, secretario de Educación Pública donde se prevé una descentralización para aliviar la carga fiscal de la Federación.

En 1986, la Federación había aportado 76% del gasto total en educación, los estados 14% y los particulares 10%. Aunado a lo anterior, había grandes desigualdades en la distribución de las aportaciones financieras de los estados. Dos años después, el gobierno federal elevó su contribución a 80%, los estados la redujeron a 11% y los particulares a 9% (Latapí, 2004). Además, la CONALITEG también recibe aportaciones de los municipios.

Tan sólo en 2016, la CONALITEG tuvo un presupuesto de 2 213 152 084 pesos; para 2018, este presupuesto aumentó a 2 507 025 538 pesos; sin embargo, en 2019 tuvo una reducción al ubicarse en 1 968 767 323 pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación).

En este contexto, las empresas editoriales privadas son las grandes ganadoras, ya que no sólo reciben los ingresos como producto de los contratos firmados con la dependencia, sino que éstos aumentan en función de los pactos que tengan con autoridades, escuelas privadas y públicas y miembros del magisterio nacional:

[...] el dinero es importante en un aspecto, te posiciona y te da continuidad, pero esas empresas trasnacionales, Santillana, SM, no necesitan el dinero, lo que necesitan es el posicionamiento político, sus equipos son gente que ha estado en la SEP, entonces transforman eso en una intención distinta a lo que otras editoriales están proponiendo, entonces se van posicionando, se van

posicionando, no significa que haga cosas malas ni nada en términos legales, o en términos de la calidad de sus materiales, sino que es algo que tiene que ver incluso con esta cuestión del posicionamiento religioso, social y político y por supuesto económico; esos cuates están en esos ámbitos, es un paquete completo. [...]

Yo trabajé el año pasado como Director de Formación, en una asociación que se llama Confederación Nacional de Escuelas Particulares, me encargaba de la formación de los maestros. Ahí me di cuenta cómo está la competencia entre los grupos, entre las órdenes religiosas, los maristas, los jesuitas y lo que tratan ellos es, son grupos de poder que dentro de la religión católica está disputándose el territorio, el país, el continente, y el mundo y dentro de esos grupos de poder religiosos están unos grupos de poder económico que están impulsando por una parte una cosa y por la otra...

Por ejemplo, SM dijo “Oye te ofrezco mis productos gratis”, o sea les costaba 1 millón. Yo te los doy gratis, que los maestros los usen gratis. Y pues mi jefa me dijo, no, nosotros no somos maristas. Y ahora trabajo igual con una empresa brasileña... por eso te digo que en el ámbito de lo privado, es lo más crudo de la cadena alimenticia, es lo más crudo, porque está muy velado, y todavía hay gente en el ámbito de lo público que está tratando de hacer cosas por su sociedad, por su gente, hay gente que esta comprometidísima, incluso con todas las dificultades que tenga o con sus propias... sus medios... sus medios, pero también con sus propias deficiencias como persona, lo que tú quieras, fallas, hay mucha gente comprometida con que las cosas para este país vayan mejor, pero en el ámbito de lo privado no es así. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 25 de junio de 2019)

Es necesario detenerse en este punto para hacer un ejercicio de análisis de datos, pues esto reforzará el objetivo de la presente investigación. Con base en lo anterior, ya debe tenerse una idea del flujo de recursos públicos que entra al sector privado a través del proceso de producción del LTG de nivel secundaria. A continuación, se ilustrarán las inconsistencias sólo revisando los datos que son públicos a través de la Plataforma de Transparencia, el sitio ContratoBook y las cuentas públicas de CONALITEG.

En el año 2008, se pueden detectar inconsistencias en el contrato con folio 5300000014 y número de adjudicación 11137001-0081-08, cuya fecha de suscripción es 09/06/2008 cuyo proveedor es Ediciones Castillo S.A. de C.V. por un importe total de 30 837 375.70. Con base en los precios unitarios que se acordaron se realizó la Tabla 3.1.

Tabla 3.1 Información de Contrato 11137001-0081-08 entre Ediciones Castillo S.A. de C. V. y CONALITEG⁴¹

Libro	Precio	Cantidad	Importe
Español 1	\$29.32	85 996	\$2 521 402.72
Español 2	\$31.16	116 133	\$2 740 802.44
Matemáticas 2	\$26.46	21 428	\$566 984.88
Geografía de México y del mundo	\$36.48	40 808	\$1 488 675.84
Geografía de México y del mundo	\$36.65	77 217	\$2 830 003.05
Formación Cívica y Ética I	\$30.25	48 047	\$1 453 421.75
Ciencias 2. Física	\$30.36	127 491	\$3 870 626.76
Ciencias 2. Física	\$36.98	57 100	\$2 111 558.00
Formación Cívica y Ética II. 3º	\$28.48	61 561	\$1 753 257.28
Formación Cívica y Ética II. Tercer Grado	\$30.79	85 647	\$2 637 071.13
Matemáticas 3	\$34.68	14 039	\$486 872.52
Ciencias 3. Química	\$32.89	174 796	\$5 749 040.44
Español 3. Prácticas Sociales del Lenguaje	\$33.49	78 461	\$2 627 658.89
TOTAL			\$30 837 375.70

Fuente: Compranet.gob.mx

⁴¹ En estos ejercicios no se tomaron en cuenta los contratos que se firmaron con Macmillan Education y Nuevo México, filiales de Ediciones Castillo S.A. de C.V. y de Santillana, respectivamente.

Incluso considerando que la CONALITEG se reservó cierta información y se toma como base el documento Descripción detallada de las compras de CONALITEG a editoriales privadas de libros de secundaria para el ciclo escolar 2008-2009 (ver Tabla 3.2), el contrato fue por 440 885 884.1 millones de pesos (venta total con todas las editoriales), y de acuerdo con la solicitud de información, la venta total fue de 649 468 707 millones de pesos.

Tabla 3.2 información con base en la solicitud de información 1113700000609, descripción detallada de las compras de CONALITEG a editoriales privadas de libros de secundaria para el ciclo escolar 2008-2009

Libro	Precio	Cantidad	Importe
Español 1	\$29.32	117 998	\$3 459 701.36
Matemáticas 1	\$27.19	52 197	\$1 419 236.43
Ciencias 1. Biología	\$32.96	85 863	\$2 830 044.48
Ciencias 1. Biología	\$28.71	292 446	\$8 396 124.66
Español 2	\$31.16	116 133	\$3 618 704.28
Español 2. Prácticas Sociales del Lenguaje	\$24.06	104 873	\$2 523 244.38
Matemáticas 2	\$26.46	38 397	\$1 015 984.62
Geografía de México y del mundo	\$36.48	95 110	\$3 469 612.80
Geografía de México y del mundo	\$36.65	86 212	\$3 159 669.80
Formación Cívica y Ética I	\$31.22	191,229	\$5 970 169.38
Formación Cívica y Ética I	\$30.25	70,133	\$2 121 523.25
Ciencias 2. Física	\$30.36	226,419	\$6 874 080.84
Ciencias 2. Física	\$36.98	61,036	\$2 257 111.28
Formación Cívica y Ética II°	\$28.48	87,624	\$2 495 531.52
Formación Cívica y Ética II	\$30.79	154,951	\$4 770 941.29
Matemáticas 3	\$34.68	22,158	\$768 439.44

Libro	Precio	Cantidad	Importe
Matemáticas 3	\$29.06	19,357	\$562 514.42
Ciencias 3. Química	\$32.89	269 421	\$8 861 256.69
Historia II	\$38.38	126 201	\$4 843 594.38
Historia II	\$38.63	54 136	\$2 091 273.68
Español 3. Prácticas Sociales del Lenguaje	\$33.49	162 480	\$5 441 455.20
Español 3	\$31.49	82 051	\$2 583 785.99
TOTAL			\$82 599 863.32

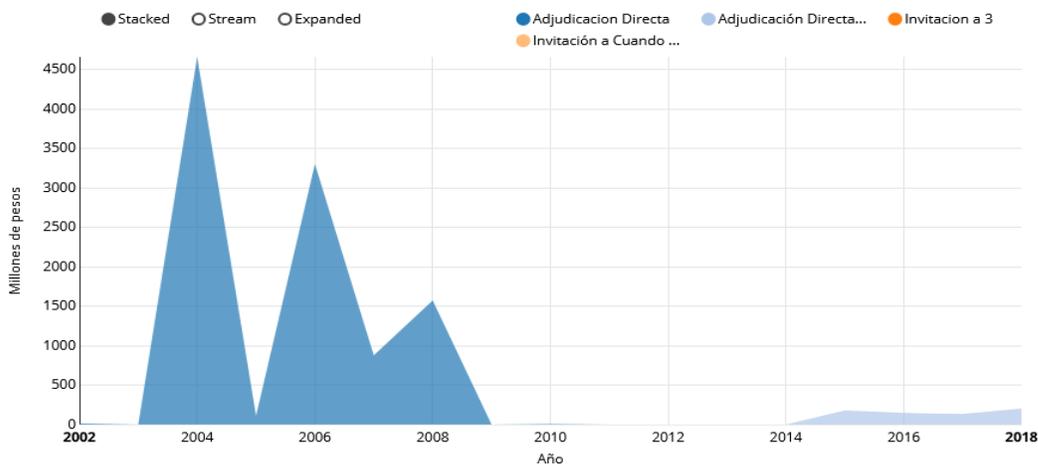
FUENTE: Plataforma Nacional de Transparencia.

Cuando se considera el total de contratos que firman las editoriales con la Federación, además de CONALITEG, las cifras son más altas. Por ejemplo, en los sexenios panistas, Santillana de Grupo PRISA (consorcio que apoyó fuertemente la campaña de Felipe Calderón Hinojosa) logra sus picos más altos en cuanto a contratos de adjudicación directa (ver Gráfica 2.4): 4 659.48 millones de pesos, en 2004; 3 302.43 millones de pesos, en 2006 y 1 574.04 millones de pesos, en 2008.

Gráfica 2.4 Contratos por adjudicación directa celebrados entre Editorial Santillana y la Federación (2002-2018)

EDITORIAL SANTILLANA, S.A. DE C.V.

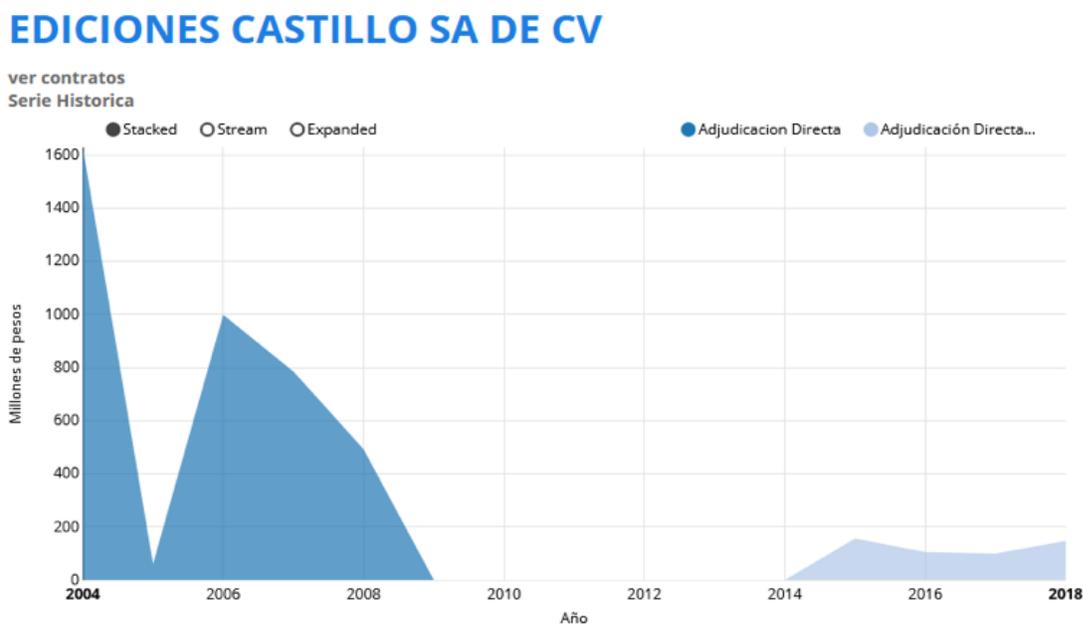
ver contratos
Serie Historica



Fuente: ContratoBook.

En este sentido, Ediciones Castillo (ver Gráfica 2.5) tiene su propia línea de tiempo y su pico más alto en cuanto a contratos de adjudicación directa fue en 2004, cuando llegó a 1 627 millones de pesos y sus picos más bajos fueron en 2015 (155.48 millones de pesos), 2016 (105.37 millones de pesos) y 2018 (147.34 millones de pesos).

Gráfica 2.5 Contratos por adjudicación directa celebrados entre Ediciones Castillo y la Federación (2004-2018)



Fuente: ContratoBook.

El caso de SM es paradigmático. Durante el periodo en el que Aurora Almudena Saavedra Solá fungió como funcionaria de la SEB, Ediciones SM alcanzó una facturación de 1 164.75 millones de pesos, la cual baja drásticamente a 63.51 millones de pesos en 2018, aunque, como veremos más adelante, no se consideró un contrato millonario que aún no es público.

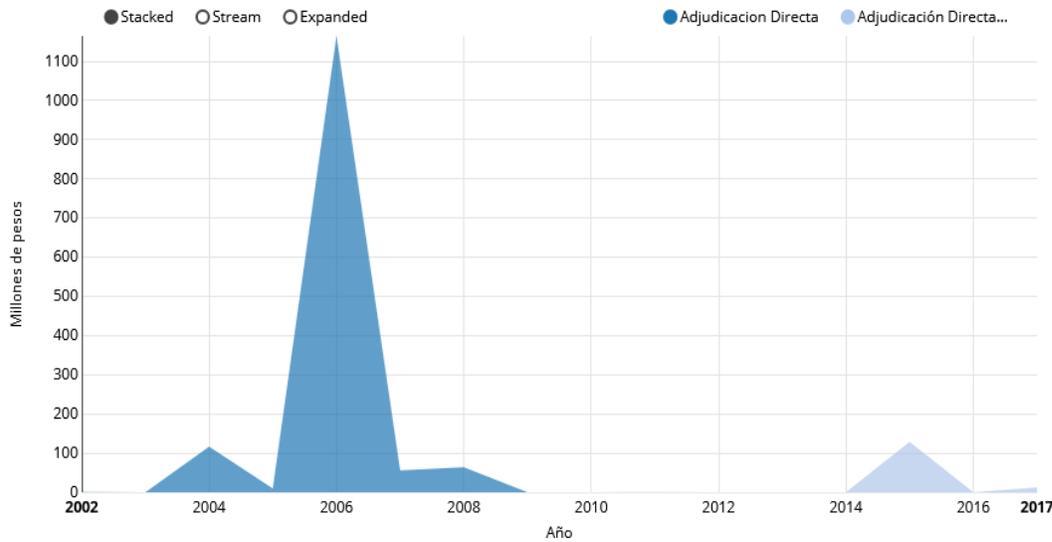
¿A qué conclusión se puede llegar a partir de estos datos? Primero, que la matrícula nacional de estudiantes representa para las editoriales la segmentación de su mercado, y sus

equipos de ventas trabajan con el padrón de las escuelas del sistema educativo nacional para acaparar la mayor cantidad de pedidos de LTG de nivel secundaria. Requiere una labor de campo más amplia que rebasa los objetivos de esta investigación determinar cuáles son las escuelas que colaboran con los monopolios del sector editorial, pero en las entrevistas se han mencionado algunas estrategias y se han descrito algunas redes de poder que operan a lo largo y ancho del territorio nacional.

Gráfica 2.6 Contratos por adjudicación directa celebrados entre SM Ediciones y la Federación (2004-2018)

SM EDICIONES, S.A. DE C.V.

ver contratos
Serie Historica



Fuente: ContratoBook.

En segundo lugar, se debe considerar que las aportaciones estatales no sólo se refieren presupuesto que destinan para la producción de LTG de secundaria, sino las aportaciones que hacen las Secretarías de Educación Estatales en cuanto a la matrícula de pedidos para las editoriales:

En los estados, pues las editoriales demandaban mayor poder o mayor acceso a niveles altos de gobierno o directamente en las escuelas, había negociaciones directas con directores, con supervisores, para que les compraran sus libros a ellos, de esa, de su zona de influencia. A cambio de, o de pagos en efectivo o de regalos, o de comidas, o de viajes, o demás. Se supieron de muchas, muchas prácticas, todo a nivel de rumores, nunca hubo una denuncia de nadie, por desgracia pues en el medio editorial hasta la fecha prevalece mucho el dicho de que no hay que moverse para poder salir en la foto, siempre se ha temido a que la ya de por sí, cuestionada objetividad de la SEP, de la evaluación, pues se vea todavía afectada en caso de que te conviertas en un dolor de cabeza para ellos ¿no? Ha habido casos donde las editoriales han demandado a la SEP por problemas o por desacuerdos con la evaluación o con algún problema, y se sabe que han salido perdiendo más de lo que hubieran podido ganar ¿no?, entonces, digo todo esto no está confirmado ni está asentado supongo yo en ningún expediente, pero son cosas que siempre, siempre se han manejado, que a lo mejor tienen una parte de mito, pero pues una buena parte de realidad.

Entonces, el proceso de selección siempre ha sido cuestionado por eso, de qué tanto realmente al maestro le llega el libro que pide, y, o le cambian su selección, ahorita ya está visto, incluso hay estados donde, y lo digo por experiencia directa, los maestros no seleccionan sus libros, los seleccionan a nivel de zona. Lo sé porque tengo conocidos que dan clases en el Estado de México. (C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 12 de abril de 2019)

Una tercera observación es que los procesos de compra tienen inconsistencias que pueden ser tema de otra investigación, ya que podrían revelar otras redes políticas que aún son desconocidas y el destino de partidas presupuestales que desaparecen sin dejar rastro. Finalmente, también debe colocarse la lente de aumento en los contratos que signa la CONALITEG, sobre todo con las trasnacionales del sector editorial y solicitar que se transparente esa información sin reservas. Ello abonaría en un proceso de producción del LTG más comprometido con la transparencia y con la educación de los niños, las niñas y los adolescentes.

3.2 Quiénes seleccionan los materiales

El profesorado no sólo tiene que enfrentarse a las carencias materiales propias del sistema educativo nacional, sino a un abordaje sistemático por parte de las diferentes casas editoriales que buscan incidir en la selección de los libros de texto.

Uno de los puntos donde suceden estas operaciones de los departamentos de ventas son los Centros de Maestros, estos son definidos institucionalmente como espacios académicos de formación permanente para el magisterio en servicio. Su objetivo principal es contribuir a reforzar al docente profesionalmente mediante el intercambio de experiencias académicas y pedagógicas entre pares y con apoyo de especialistas. En estos centros se ofrecen servicios como biblioteca, informática, préstamo de instalaciones y recursos académicos, así como servicios de asesoría a colectivos escolares. En este marco, las empresas editoriales más grandes del mercado tienen la oportunidad de mostrar sus materiales educativos ahí:

[...] financiar el proceso no es barato, sobre todo cuando se pedían las muestras, o sea, si tenías libro aprobado, tenías que entregar 2 500 muestras, 2 400, de hecho, ya recordé, eran cuatro muestras por Centro de Maestros y había 600 Centros de Maestros en el país, entonces eran 2 400 muestras que se tenían que entregar, y eso no te garantizaba un pedido lo suficientemente grande para amortizar ese gasto. [...]

Entonces no es lo mismo eso a ser un editor independiente, [porque] vendes en las librerías que puedes, o tienes un pequeño cuerpo de promotores. Entonces, yo creo que es a partir de que empieza esa situación de que, por un lado, es una gran oportunidad de mercado, pero por otro exige un financiamiento fuerte, o sea, sí exige empresas muy sólidas económicamente. (E_PRISA_Editor, comunicación personal, 20 de junio de 2019)

Otro de los testimonios recabados menciona también a los Centros de Maestros como lugares de cabildeo entre editoriales y docentes:

[...] hasta el 2011 creo que fue, para la difusión de los libros la CONALITEG pedía ejemplares, 2 500 o 2 000, no sé cuántos ejemplares, para distribuir en sus Centros de Maestros, y que a partir de ahí ellos hicieran su selección, los concentraran y los pidieran [...] pero pues era un costo muy fuerte para las editoriales, ¿no?, y te enfrentabas al problema de que bueno, voy a imprimir 2 000

ejemplares que salen muy caros y después, ¿cuántos me van a pedir, o cómo calculo yo, si quiero arriesgarme? Espero que me pidan 10 000 ejemplares, entonces 2 000... mando a hacer 12 500: 2 000 para las Centros de Maestros y 10 000 para la venta ¿no? Pero pues resulta que no te compraban o te compraban más o te compraban 13 000 y entonces tenías que hacer 3,000 aparte. En fin, la logística de la producción era muy complicada. (E_CASTILLO_Editor, comunicación personal, 16 de mayo de 2019)

De acuerdo con los datos de la Plataforma Nacional de Transparencia, la matrícula estudiantil, según los pedidos de los estados de la República, se repartió de la siguiente manera entre las tres grandes empresas de la industria editorial trasnacional en el año 2008:

Tabla 3.3 Estados de la República que pidieron más libros de Ediciones SM para el ciclo 2008-2009

Estado	Ejemplares pedidos
Aguascalientes	4 002
Baja California	16 312
Baja California Sur	15 500
Coahuila	15 168
Durango	26 137
Guerrero	55 535
Hidalgo	25 047
Jalisco	100 647
Sonora	118 239
Tamaulipas	51 543
Veracruz	73 336
Yucatán	37 214
Tlaxcala	44 129
TOTAL	538 680

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se observa, con un total que supera el medio millón de pedidos, editorial SM ocupó el tercer puesto a escala nacional. Sonora y Jalisco fueron las entidades que hicieron una mayor compra a dicha casa editorial

Tabla 3.4 Estados de la República que pidieron más libros de Santillana para el ciclo 2008-2009

Estado	Ejemplares pedidos
Chiapas	155 382
Guanajuato	226 499
Guerrero	173 165
Jalisco	197 936
Nuevo León	103 493
Veracruz	173 600
Zacatecas	52 722
Tamaulipas	54 228
Tabasco	60 553
Puebla	118 040
TOTAL	1 315 618

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

De acuerdo con la tabla 3.4, editorial Santillana fue la empresa con mayor cantidad de pedidos para el ciclo 2008-2009 superando el millón de libros vendidos. Es de destacar que siete estados superaron los cien mil ejemplares solicitados a esta editorial, en contraste con SM, editorial a la que únicamente dos entidades rebasaron el pedido de los cien mil ejemplares.

Tabla 3.5 Estados de la República que pidieron más libros de Ediciones Castillo para el ciclo 2008-2009

Estado	Ejemplares pedidos
Chiapas	102 717
Chihuahua	108 514
Guerrero	167 455

Jalisco	132 007
Nuevo León	98 779
Veracruz	115 381
Zacatecas	36 586
Tamaulipas	59 466
Coahuila	51 109
Hidalgo	31 195
TOTAL	902 209

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Al interpretar la tabla 3.5 podemos anotar que ediciones Castillo ocupó el segundo puesto en total de pedidos aproximándose al millón de libros vendidos. Los estados de Guerrero, Jalisco y Veracruz fueron los principales compradores de esta editorial.

Quizás sea necesario dimensionar de otra forma la importancia que tiene para las editoriales que los docentes —o alguna autoridad estatal más alta— seleccionen sus libros. En la Tabla 3.6 se muestran los libros pedidos de acuerdo con la matrícula nacional de escuelas secundarias públicas para el ciclo escolar 2018-2019, se separaron los datos de las otras editoriales para compararlas con la producción de las empresas hegemónicas del sector.

Tabla 3.6 Relación de LTG solicitados para el ciclo escolar 2018-2019, por editorial⁴²

Editorial	Cantidad de libros
Ediciones Castillo	3 812 410
Macmillan Publishers	1 158 561

⁴² En esta tabla se consideran los sellos editoriales con los que la CONALITEG firma contratos, aun cuando algunos sean filiales de las mismas editoriales, como es el caso de Nuevo México, Richmond Publishing, Norma y Santillana; Castillo Ediciones y Macmillan Publishers; Ángeles Editores y Ediciones Ángeles Hermanos; Ediciones de Excelencia y Fernández Editores; Patria y Larousse; Esfinge e Innova Ediciones, y Ediciones SM y University of Dayton Publishing.

Editorial	Cantidad de libros
Santillana	4 602 074
Nuevo México (filial de Santillana)	98 079
Norma Ediciones (filial de Santillana)	661 586
Richmond Publishing (filial de Santillana)	2 063 834
Ediciones SM	4 921 440
University of Dayton Publishing	440 777
Subtotal	17 758 761
Angeles Editores	67 769
Ediciones Ángeles Hermanos	8 142
Correo del Maestro	537 101
Ediciones de Excelencia	51 931
Fernández Educación	1 447 536
Edebé	9 520
Ediciones Impresas y Digitales del Río	19 032
Ediciones Larousse	1 351 987
Grupo Editorial Patria	864 222
Ediciones Cervantes	6 939
Editorial Progreso	95 288
Terracota	290 657
Ek Editores	601 929
EPSA / McGraw-Hill	296 223
Esfinge	613 582
Innova Ediciones	163 780
Limusa Noriega	31 503
Méndez Cortés	642 303
Oxford University Press	109 771
Pearson Educación	1 530 031

Editorial	Cantidad de libros
Ríos de Tinta	574 727
Rubén Octavio López Haro	19 358
Siglo XXI	13 943
Trillas	3 209 633
Subtotal	12 556 907
TOTAL	30 315 668

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CONALITEG.

En este sentido, se encontraron contradicciones entre los datos de CONALITEG y la CANIEM, pues de acuerdo con sus indicadores del año 2018, los libros que se vendieron vía contratos de adjudicación directa con CONALITEG fueron 32.2 millones de ejemplares; mientras que los datos de la CONALITEG indican que son 30 315 668 millones de ejemplares. Es probable que se trate de libros de repuesto o mermas, sin embargo, tampoco se indica el paradero de más de dos millones de libros.

En un primer análisis podemos concluir que el poder económico de tres industrias transnacionales supera la producción de la suma de las otras empresas que participan en el concurso de selección de LTG, de nivel secundaria, incluyendo a Patria-Larousse y Trillas, dos consorcios con una infraestructura fuerte, y en menor medida, Fernández Editores: 17 758 761 millones de ejemplares son los que facturó la tríada de Santillana-Macmillan Publisher-Ediciones SM; mientras que el resto de las editoriales suman entre todas 12 556 907 millones de ejemplares.

Hagamos otro ejercicio, calculemos el precio promedio al que se compraría cada libro cotejando la Tabla 3.6 con los datos de ContratoBook y Compranet. Los resultados pueden consultarse en la Tabla 3.7.

Tabla 3.7 Precio promedio por libro con base en los contratos de adjudicación directa del Programa de Secundaria 2018-2019

Editorial	Valor del contrato	Precio promedio
Ediciones Castillo	\$106 908 971.56	\$28.04
Macmillan Publishers	\$39 368 585.88	\$33.98
Santillana	\$132 326 313.26	\$28.75
Nuevo México	\$4 197 344.58	\$42.79
Norma Ediciones	\$17 953 307.63	\$27.13
Richmond Publishing	\$54 517 292.12	\$26.41
Ediciones SM ⁴³	-----	-----
University of Dayton Publishing	-----	-----
Ángeles Editores	\$3 216 191.28	\$47.45
Ediciones Ángeles Hermanos	\$306 369	\$37.62
Correo del Maestro	\$22 866 019.11	\$42.57
Ediciones de Excelencia	\$2 055 535.51	\$39.58
Fernández Educación	\$40 507 540.07	\$27.98
Edebé ⁴⁴	\$2 471 779.7	-----
Ediciones Impresas y Digitales del Río	\$986 532.03	\$51.83
Ediciones Larousse	\$44 933 796.33	\$33.23
Grupo Editorial Patria	\$31 391 160.35	\$36.32
Ediciones Cervantes	\$425 488.53	\$61.31
Editorial Progreso	\$4 339 467.89	\$41.40
Terracota	\$12 159 899.55	\$41.83
Ek Editores	\$22 431 012.74	\$37.26
EPSA / McGraw-Hill	\$ 9 438 268.8	\$31.86

⁴³ Esta información se encuentra reservada.

⁴⁴ Los datos son inconsistentes, por lo que se infiere que debe haber otro sello o sellos editoriales afines a esta empresa, toda vez que el precio promedio se dispara hasta 259 pesos, lo cual no es posible porque CONALITEG siempre negocia el precio más bajo.

Editorial	Valor del contrato	Precio promedio
Esfinge	\$ 22 526 534.27	\$36.71
Innova Ediciones	\$ 5 548 621.76	\$33.87
Limusa Noriega	\$1 954 560.57	\$62.04
Méndez Cortés	\$19 353 637.34	\$30.13
Oxford University Press	\$4 488 693.59	\$40.89
Pearson Educación	\$50 983 531.98	\$33.32
Ríos de Tinta	\$20 776 677.2	\$36.15
Rubén Octavio López Haro ⁴⁵	-----	-----
Siglo XXI	\$911 130.71	\$65.34
Trillas	\$96 776 642.98	\$30.15

FUENTE: Elaboración propia con datos de CONALITEG, ContratoBook y Compranet.

Los datos anteriores pueden interpretarse de diversas formas, empecemos por el tema de esta investigación. Al haber una disparidad entre los recursos que pueden invertir las trasnacionales de la industria editorial, ello afecta incluso al precio final del libro. Mientras que editoriales como Oxford y Progreso no pueden ofrecer un precio por debajo de 40 pesos y cuentan con equipos editoriales pequeños, Santillana y Castillo pueden ofrecer un precio más competitivo a la CONALITEG (28.75 pesos y 28.04 pesos, respectivamente), pues cuentan con más recursos materiales y humanos para invertir en la producción editorial de los LTG.

Antes de continuar quisiera abordar el tema de los datos reservados sobre el contrato de Ediciones SM. Es posible hacer una aproximación matemática al valor de este contrato que aún no es público simplemente haciendo la sumatoria de los contratos de todas las editoriales (776 120 906.3 millones de pesos) y restar esa cantidad a la cifra oficial que presentó la CANIEM en sus indicadores del sector editorial privado en México de 2018 (991 000 000 millones de pesos), lo

⁴⁵ Rubén Octavio López Haro es subsecretario de Afiliación y Registro Partidario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Puebla. También es autor de un libro de Matemáticas de Esfinge, se ignora por qué se ingresó su libro de forma independiente.

cual da como resultado 214 879 093.7 millones de pesos, el contrato más alto de todas las editoriales sólo considerando la cifra oficial.

Aunado a los hallazgos encontrados al revisar los contratos de las editoriales con CONALITEG del ciclo escolar 2018-2019, en las entrevistas con los actores clave del proceso editorial también se documenta la existencia de otros libros extraoficiales que no son aprobados o no participan en el proceso de selección de LTG, con los que las editoriales también generan ganancias:

A eso voy. Fíjate que como no hay un área de la SEP que verifique que esos libros que no son favorables puedan venderse o no en las escuelas; esos libros que no son favorables de todos modos se venden en las escuelas de educación privada. En las públicas, no, aunque hay escuelas públicas que a pesar de que la SEP les manda sus libros, esas escuelas dicen: “No, es que no me sirve. [En Guanajuato] compraron sus libros de Ciencias, pero dicen las escuelas o un conjunto de escuelas o un municipio, que este libro de la SEP está muy malo, el de inglés es malísimo. Entonces, ¿saben qué?, decidimos la organización de padres de familia o el municipio tal que mejor vamos a comprar este libro para complementar nuestros libros de texto.

Entonces ya hicieron un acuerdo con la editorial y le compran su libro, aunque no esté autorizado. Eso se supone que no lo pueden hacer las editoriales, pero sí lo hacen porque invierten mucha “lana” y tratan de recuperar lo que puedan. Eso, por una parte, [hablando] de los libros que se hacen para participar en el proceso.

Pero el libro, si la asignatura se llama, por ejemplo, Formación Cívica y Ética de secundaria y estaba en proceso para su evaluación, las editoriales hicieron otro libro que se llamaba *Mis principios* o *Mis valores universales*, entonces el libro que no pasó por ningún proceso de revisión ni nada que quién sabe quién lo hizo, ése libro las editoriales lo llevan a las escuelas públicas y privadas y lo venden, no pasa por ningún proceso de autorización. Venden así el de Tecnología, venden así el de Artes, venden así el de Orientación, y venden así cualquier otro tipo de material que sea complementario a las asignaturas, incluso uno que sea de puras Matemáticas, que se llame *Mis ejercicios de Matemáticas* de primer grado, en matemáticas, sin que tenga ninguna verificación o revisión académica.

Eso es la realidad, pero eso no es nuevo, o sea siempre ha sido así, las editoriales tienen una parte de ventas al gobierno, otra parte a los gobiernos locales, otra parte de ventas al menudeo en las escuelas, otra parte esos libros... O sea, hay libros que tú ni te imaginas que existen, pero ahí andan circulando. (D_SEB_Evaluador, comunicación personal, 29 de septiembre de 2019)

Parte de la red clientelar de las industrias culturales hegemónicas del sector editorial son las escuelas privadas, generalmente creadas por organizaciones religiosas católicas de viejo cuño que tienen en la educación básica un nicho:

[...] sí, por ejemplo, acá siempre dicen las editoriales es que no me importa si no me compra, claro que les importa les compra un par de millones, pero las escuelas privadas que cada vez han crecido más en México muchas de ellas, por ejemplo, fundadas por las propias editoriales o por las compañías religiosas de las editoriales, compran sus libros, entonces la SEP con esta política de extensión, de querer cumplir con las metas de la marcan pues los organismos internacionales de que todas los ciudadanos tengan educación distribuye tanto escuelas públicas como privadas, los libros de texto.

Es una locura, o sea, la SEP en las escuelas privadas da los libros de texto, ¿y qué hacen las escuelas privadas?, no los usan, los tiran, o los arrumban o los resuelven. Mi hija estuvo en el colegio Columbia, la primaria y la secundaria, ahorita va en la UNAM, pero tenían los libros de texto y no los usaban, los tiraban. Pero les hacían que compraran un paquete de libros de otras editoriales, y entonces los papás, pues invierten también en eso, gastan más bien. Y entonces las editoriales venden sus libros, buscan por dónde venderlos y esas escuelas privadas compran lo que sea la verdad es que ahí no les importa la calidad. (E_PRISA_Editor, comunicación personal, 14 de abril de 2019)

El tema es complejo y tiene más de una lectura, en esta investigación sólo tocan algunas líneas, pero es necesario ahondar en estos temas si es que se quiere descolonizar los LTG y crear un modelo educativo que funcione, tanto para el docente como para los alumnos y alumnas de educación secundaria.

3.4 Qué factores toman en cuenta para la selección de materiales

En junio y julio de 2008 se llevó a cabo una encuesta entre grupos focales de maestros de toda la República Mexicana para conocer cuál era la utilidad de los LTG de educación básica (Villa, 2008, p. 164). Aunque los docentes entrevistados pertenecen al nivel primaria, algunos resultados podrían servir como contexto para conocer los factores que se toman en cuenta a la hora de seleccionar los materiales (*leitmotiv* de este apartado): 36.9% opinó que los libros ayudaban a motivar a los alumnos; 74.9% piensa que promueven las habilidades intelectuales de los estudiantes; 61.5% dice que los ejercicios propician el aprendizaje de los alumnos y 49.7% opina que los ayudan a planear sus clases (p. 163).

Por otra parte, las razones por las cuales los maestros planean el uso de los LTG en clase son múltiples y la rúbrica de la encuesta antes citada indica: 35% de los docentes afirma que siempre los usa para cumplir con el programa; 39.7% los vincula con las actividades de enseñanza que se preparan para la clase; 56.4% lo hace siempre en función de las necesidades de aprendizaje e intereses del alumnado y 54.2% lo hace siempre para afianzar el aprendizaje que los educandos deben obtener de acuerdo al programa (p. 166).

Finalmente, en cuanto a la utilidad de los Libros del Maestro de estos materiales, la rúbrica nos dice que 51.4% está totalmente de acuerdo con que les ayudan a organizar su práctica docente; 42.5% dicen estar de acuerdo en que les ahorran tiempo en la planeación y en la elaboración del avance programático; 46.4% dice estar de acuerdo en que les ayudan a encontrar los recursos que quieren para preparar sus clases y 44.7% está de acuerdo en que les sirven para planear sus clases (p. 167).

Cada año, la CONALITEG pone a disposición del magisterio nacional el Catálogo de Libros de Texto aprobados para el siguiente ciclo escolar. En este marco, las editoriales abren sus portafolios de ofertas al sector docente y ofertan una gama de herramientas e infraestructura que

vienen acompañadas de sus materiales educativos, ello con el fin de abarcar la mayor cantidad de matrícula en el contrato con dicha institución.

Santillana, por ejemplo, ofrece capacitaciones a docentes en diferentes temas: estrategias de evaluación: técnicas e instrumentos; planeación didáctica: pertinente, estimulante y atractiva; herramientas para favorecer la instrumentación de los programas de estudio; elaboración de instrumentos de evaluación con base en la planeación didáctica argumentada; educación disruptiva, gamificación (sic) en la enseñanza a través de recursos digitales; desarrollo de experiencias educativas mediadas por la tecnología; el proceso de aprendizaje en los adolescentes (Santillana, Sitio Oficial para Secundarias Públicas, 2020).

Asimismo, pone a disposición de autoridades directivas otros cursos: Gestión y administración escolar; Liderazgo en Centros Educativos y Evaluación del Desempeño Docente. El otro pilar de la estrategia de esta filial de Grupo PRISA, es la plataforma UNO o Santillana Connect, en donde los docentes y los alumnos tienen acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que refuerzan los contenidos de los libros de texto, algo que la propia compañía ha bautizado como “ecosistema educativo”.

De acuerdo con el informe corporativo de la empresa, en 2018, 32 millones de estudiantes emplearon sus recursos y servicios educativos; se digitalizaron 25 mil aulas y el número de usuarios de las plataformas UNO y Compartir fue de 996 mil (Santillana, 2019).

En cuanto a Macmillan Education Company, ofrece más recursos a los profesores de inglés, sin embargo, debido a la pandemia de COVID, puso a disposición de los maestros de educación básica un sitio en donde estos pueden tener acceso a capacitaciones dirigidas a docentes de nivel primaria, secundaria y multinivel.

Aunado a lo anterior, ofrecen una plataforma para todos los niveles educativos llamada Infinita, mediante la cual se tiene acceso a libros digitales, actividades interactivas, infografías, cómics animados, audios, videos, tutoriales, fichas de lectura, galerías de imágenes, evaluaciones interactivas, rúbricas, guías para el docente, sugerencias didácticas, solucionarios, planificadores, etcétera. Además, cuenta con la App Castillo, un Centro de Evaluación Digital y un vínculo con la plataforma Blink Learning, otra empresa de tecnología educativa.

Ahora bien, Ediciones SM, divide su portafolio de productos entre las escuelas públicas y las privadas, no obstante, pone a disposición del magisterio nacional los siguientes programas avalados por la Dirección General de Formación Continua de la SEP: gestión educativa, curricular y disciplinario (plan y programas de estudio), didáctica general y de las disciplinas, aterrizaje de las metas y prioridades del sistema educativo, gestión escolar, desarrollo y gestión de la docencia y temas transversales de relevancia social y educativa.

Cuenta también con cursos en línea dirigidos a docentes, jefes de enseñanza, asesores técnico-pedagógicos, técnicos docentes, directores, supervisores y docentes de educación especial.

Cada libro de Ediciones SM cuenta con recursos para el docente y para los alumnos, tales como una guía didáctica, un auxiliar en la dosificación, orientaciones didácticas, una matriz competencial, dosificaciones por bloque y libro del alumno con respuestas. Asimismo, se le proporciona al maestro un CD con exámenes de opción múltiple y objetos multimedia de aprendizaje.

Entre los productos que Ediciones SM oferta al sector privado se encuentran libros no oficiales ni dictaminados por la SEP que incluyen actividades en su plataforma, tales como Entrenamiento Matemático XD, el cual es parte de un Entorno Virtual de Aprendizaje con evaluaciones, actividades y juegos. Cada uno de estos títulos se conecta con un entorno virtual en

el cual los alumnos pueden tener acceso a animaciones, videos, investigaciones en línea para el desarrollo de un tema, actividades interactivas y enlaces verificados a páginas de internet. También hay libros de asignaturas oficiales que no cuentan con LTG, como Artes, Tutoría y Música.

Como se puede observar, a los docentes del SEN, no sólo se les ofrece un libro, sino un modelo pedagógico, un perfil ideológico, materiales didácticos y una plataforma digital con actividades prediseñadas y listas para ser consumidas. De esta manera, se crean entornos educativos *ad hoc*, al servicio de empresas transnacionales abiertamente religiosas y conservadoras (Santillana y Ediciones SM), generando un magisterio dócil a las políticas educativas, con una libertad de cátedra limitada y un alumnado atrapado en el reformismo que caracteriza la política educativa.

Elisa Bonilla Rius, quien fuera directora general de Desarrollo Curricular durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y parte del equipo que diseñó el plan y programas de estudio que se basan en la reforma educativa de 2017,⁴⁶ recientemente participó en el coloquio “Los Libros de Texto Gratuitos en su 60 Aniversario”, en donde expuso su postura sobre el futuro de los LTG:

Me parece que tenemos que empezar a pensar en ecosistemas de materiales donde el libro de texto es uno más dentro de este ecosistema, no el único, ni la pieza eje ni la pieza fundamental. Creo que no tiene que ser. [...]

No creo que el Estado tenga que decidir tanto por el profesor [...], yo creo que no debemos limitar las decisiones de los maestros, yo creo que cada vez más tenemos que dar mayor capacidad a los maestros de tomar decisiones y de tomar decisiones pedagógicas.

Un último asunto que para mí es muy importante [...] los beneficiarios. Esto empezó con primaria y me parece que debe cubrir a todo lo que es obligatorio en este momento, según la Constitución

⁴⁶ Particularmente, coordinó el diseño del nuevo currículo nacional para los niveles preescolar, primaria y secundaria. Cabe mencionar que es socia fundadora de BO-TH, una empresa que brinda “soluciones para el aseguramiento de la calidad, equidad y gestión de la educación”, asociada con SM, donde es miembro de la Comisión delegada.

hoy, es obligatorio desde los cero años, con educación inicial hasta los 18 con bachillerato, entonces tendríamos que estar pensando en una política que abarque de los cero a los 18 porque eso es lo que es obligatorio hoy, entonces el concentrarnos en ciertos niveles educativos creo que ya es hora de ir ampliando. [...]

Los libros, en tiempos de Torres Bodet, era normal y necesario que se les entregaran a los niños, no había manera de pensar en tener bibliotecas, no había manera de pensar en generar una capacidad instalada en las escuelas. Y el hecho de que se le entreguen los libros a los niños en propiedad desnuda a las escuelas todos los años, las escuelas no tienen materiales. La inversión se hace y se les entrega los libros, entonces mantener la gratuidad, pero haciendo que los libros se puedan utilizar hasta dos o tres años, teniendo siempre excedentes para que no le falte a nadie el libro, etcétera; pero que permita que el Estado invierta en muchos otros materiales, de los cuales ya se ha hablado aquí ampliamente para hacer lecturas, para tener materiales digitales, para tener conectividad, para tener otras cosas.

Porque la inversión que hace el Estado mexicano en imprimir libros nuevos es el único país que lo hace, pero tiene consecuencias muy graves porque no ha permitido verdaderamente fortalecer toda la capacidad instalada de las escuelas. Entonces creo que si revisamos las inversiones que se hacen y se plantea una reestructuración seria de ese presupuesto para pensar en un ecosistema de múltiples materiales que son los que necesitan las escuelas, le vamos a estar haciendo un gran favor al futuro de los chicos y a su educación. En ese sentido, pensaría en cambiar hasta el nombre de la comisión nacional, que ya no tendría que ser el libro de texto donde está todo concentrado, sino en esta posibilidad de un ecosistema de materiales mucho más amplio que fortalezca a las escuelas y a los maestros.

Mantener la gratuidad, pero haciendo que los libros se puedan utilizar dos o tres años, pero que permita que el Estado invierta en muchos otros materiales. (Bonilla, 2020)

No se debe perder de vista que Elisa Bonilla forma parte de Grupo SM y también del Consejo de Planeación de los exámenes EXANI y EGEL en el Ceneval, por lo cual no sorprende que, básicamente, piense en ecosistemas de aprendizaje cuando Ediciones SM ya vende libros con estos entornos digitales. La otra novedad es que está solicitando formalmente que haya más procesos de licitación para las editoriales, al hablar de inversión en otros materiales y de ampliar

la política del LTG a maternal y bachillerato, donde hay otros actores importantes en ese mercado, como Noriega y Trillas, en el caso de este último.

Tampoco se debe perder de vista la trayectoria de este actor con gran influencia política, tanto en la función pública como en el sector editorial, ya que cuando era directora general de Materiales y Métodos Educativos en 2004, recibió fuertes críticas cuando decidió borrar de los libros de secundaria, la historia anterior al siglo XV, lo que también es una muestra del perfil de los directivos de las empresas transnacionales neocoloniales.

Cabe mencionar que algunos testimonios indican que cuando Bonilla estuvo en la DGDC, hubo conflictos internos:

El de Elisa Bonilla, ese es el grupo fuerte, pero en algún momento como que ya no coincidieron tanto Elisa y Aurora [Saavedra]. Cuando se separaron las dos direcciones ya empezaron como a chocar, porque los equipos de evaluación ya no coincidían en todo con lo que proponía desarrollo curricular, y desarrollo curricular tampoco aprobaba los libros. [...]

Entonces ha sido un juego de interpretaciones del currículum y una lucha interna de ver quien tiene más la razón, si los de curricular o los de materiales. Pero imagínate en ese nivel, o sea por ejemplo ese cuate Lino Contreras, estando ya Aurora como directora general de Materiales Educativos, lo contrató como director adjunto, como subdirector general adjunto. [...]

Y los subsecretarios, secretarios y subsecretarios, todos han tratado de orientar los procesos para beneficiar a los partidos. En la Secretaría de Educación Pública, y la Subsecretaría por supuesto, desvíos de recursos para las campañas políticas por cientos de millones de pesos, por miles de millones de pesos. O sea, eso es lo clave. [...]

Ese es el mero problema, o sea olvídate de que estén mal capacitados los maestros, sino que los recursos que están destinados para eso, han estado desviándose de manera sistemática durante más de 30 años hacia las campañas políticas, ésa es la clave. Si tuviéramos esos recursos dentro de la SEP, hubiéramos hecho mejores cosas, todos los funcionarios que hemos estado ahí, hubiéramos hecho mejores cosas, pero ha habido mucha corrupción y muchos desvíos de recursos, entonces

para mi esa es la clave, sobre todo que de estos dirigentes. (D_SEB_Evaluador, comunicación personal, 20 de junio de 2019)

Dicho lo anterior, queda claro cuál es el perfil de los actores que fungen como intermediarios entre las empresas transnacionales culturales y las instituciones públicas y qué criterios se toman en cuenta al seleccionar los LTG, de nivel secundaria que se trabajarán en las aulas de todo el territorio nacional.

Por un lado, se tiene a un gremio magisterial vapuleado por las reformas educativas de los últimos cuatro sexenios con carencias de infraestructura básicas y salarios precarizados, y por el otro a un grupo de empresas que se benefician año con año con el proceso de selección de LTG, brazos de verdaderos emporios del capital cultural hegemónico.

En este mismo tenor, no se debe soslayar el hecho de que tanto Santillana como Ediciones SM tienen una relación muy cercana con congregaciones religiosas, de hecho, esta última publicó recientemente el Informe 2020. Panorama de la Religión en la Escuela en el cual presenta los siguientes resultados:

Es el estudio más completo sobre la asignatura de Religión de las últimas décadas, en el que han participado 18 800 encuestados, entre profesores de Religión de escuelas públicas y concertadas, así como alumnos y familias.

Ocho de cada diez alumnos afirman que la asignatura de Religión les ayuda a ser más tolerantes y mejores personas.

Los antiguos alumnos de Religión guardan un buen recuerdo de su profesor (más del 90 %), y un 80% destaca la importancia que la asignatura ha tenido en su vida personal.

Más del 85 % del profesorado considera que su asignatura ayuda a comprender otras culturas, y contribuye a la formación ética y a la ciudadanía global. Para tres de cada cuatro familias esta materia es necesaria para la educación de sus hijos. (Fundación SM, 2020)

Cabría hacerse la pregunta de si este informe es un intento por normalizar la enseñanza de principios religiosos en las escuelas laicas en el marco del diseño curricular de las asignaturas de Ética y Civismo, el cual está en proceso. Es una pregunta legítima y abre la discusión en cuanto al desarrollo de una política pública en cuanto a la laicidad y la educación religiosa, otro de los grandes negocios de las editoriales dominantes en el mercado educativo de México.

En cuanto a Santillana, esta casa editorial tiene presencia e influencia también en colegios religiosos como los salesianos, fundados en el siglo XIX como “Pía Sociedad de San Francisco de Sales”, no obstante, su perfil se inclina más por la “macdonalización” de la educación, concepto acuñado por la profesora e investigadora Vargas L. (2004):

Empecemos por una de las características fundamentales del modelo McDonald's: el control de tiempos y movimientos. El control se orienta a reducir el tiempo en el que se realizan determinadas acciones. Preguntémonos, si en el ámbito académico, ésta es o no una de las tendencias actuales. Con frecuencia escucho a profesores hablar del programa o del plan de estudios, como si se tratara de una gran masa amorfa a la que hay que meter en un envase pequeño.

Prueba de ello es una declaración de la directora general de Materiales y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), quien afirmó: "el problema general de la educación es cómo metemos todo en un jarrito (sic)". En educación, el factor tiempo equivale a la duración de una clase, al ciclo escolar o a la duración de un programa académico. Y el programa equivaldría a las acciones o a los movimientos. Por tanto, visto de esta manera, la McDonalización de la educación consiste en el control de tiempos y movimientos, o dicho en palabras de la funcionaria, consiste en saber "meter todo en un jarrito". Los programas no son masas amorfas. Aunque para los(as) profesores que trabajan con modelos educativos tradicionales, la clase siempre resulta un envase insuficiente. Tiempo y programa son compatibles cuando se trabaja con modelos innovadores, centrados en la persona. [...]

Al pensar en prácticas educativas, en las que se ha buscado reducir el tiempo y el esfuerzo, la referencia inmediata es la calificación de exámenes de opción múltiple por medio de lectores ópticos computarizados. No podemos negar que, gracias a esa tecnología, se reduce tiempo y esfuerzo, pero vale la pena reflexionar sobre *qué se evalúa* con ese tipo de sistemas. En general, el cálculo o la cuantificación se orientan a centrar las decisiones en la relación costo/beneficio, devaluando con ello las estimaciones sobre calidad. Esto pone en desventaja las capacidades argumentativas y reflexivas y, por supuesto, nos aleja de la utopía. Por otra parte, en McDonald's se ha diseñado un sistema para hacer creer a sus clientes que, por muy poco dinero obtienen mucha comida. Sabemos que, quienes ahí comen, más que una experiencia nutritiva o placentera, buscan rapidez. Tratar de obtener más por menos es una tendencia mundial, basada en la especulación de capitales y en la voracidad material. La consigna más por menos muestra una clara vocación por lo "medible", lo cuantificable. (p. 9)

Tomando en cuenta lo anterior, el ecosistema educativo Santillana, está enfocado en desarrollar competencias, las cuales son definidas en el documento *Competencias para el siglo XXI en Iberoamérica*: “En lo que parecen coincidir las diversas aproximaciones al concepto es en la necesidad de aplicación de los conocimientos y destrezas. Una persona competente sería aquella que demuestre capacidad para resolver problemas y decidir eficientemente, pero siempre movilizand o una diversidad de conocimientos, incluidos los de naturaleza cognitiva y los de orden técnico, experiencial, social y crítico” (OEI, 2020).

En este contexto, de lo que se trata es de educar para un cambio hacia una “época global, digital, desbocada”, es decir, educar para una fase superior del capitalismo, donde las oficinas entran al espacio cotidiano, donde en el mismo espacio se educa al alumno para desarrollar competencias para el trabajo que desempeñan ya sus padres a través de una pantalla y un teclado.

A grandes rasgos, se han definido cada una de las etapas de la producción del LTG de nivel secundaria y caracterizado a los monopolios transnacionales de la industria editorial en México, se ha descrito el proceso de producción, compra y selección de materiales y se ha esbozado el significado de la influencia real que tienen las grandes casas editoriales en las políticas educativas e incluso en el diseño curricular de los planes y programas de estudios.

Más allá de las turbulencias que presenta el panorama de los libros de texto en sus diferentes procesos, este apartado expuso la forma en que la evaluación de los materiales expresa una serie de mecanismos de diverso orden (económico, simbólico, cultural, institucional, etc.) que ha dado respaldo a las editoriales extranjeras para consolidarse como transmisoras del conocimiento a ser absorbido por los estudiantes de educación básica. Como se ha visto, el proceso de elaboración del libro de texto es atravesado por los tres estados del capital cultural, en tanto que los alumnos incorporan los conocimientos que el gran capital requiere para satisfacer las necesidades del mercado laboral, inherentes a los planes y programas de estudio (en donde se institucionalizan) que se objetivan en los materiales educativos prefabricados en las oficinas de los monstruos de la industria editorial.

En el siguiente apartado de conclusiones nos centraremos en reflexionar al respecto de estos temas y plantearnos hacia dónde va el libro de texto y el por qué es necesario conocer a fondo quién evalúa los LTG de secundaria, cómo y con qué criterios, y asimismo cuáles son los intereses que representan los diferentes actores que intervienen en el proceso, sobre todo hablando de funcionarios públicos y personajes con puestos directivos en diversas instituciones públicas y privadas.

Conclusiones

Con base en la información expuesta en este trabajo, hemos explicado cómo, históricamente, el libro de texto ha estado permeado por el modelo político-económico hegemónico, y de forma particular, en el tránsito de México hacia el modelo neoliberal de la educación.

La centralización y concentración de los contenidos educativos del LTG de nivel secundaria en unos cuantos monopolios editoriales transnacionales, aun cuando en las licitaciones públicas participan empresas nacionales medianas y grandes, demuestra, entre otras premisas, que la educación es un factor de producción por medio de la cual se amplían las oportunidades de ingreso y la competitividad de los agentes económicos del mercado (Gentili, 2010).

El libro texto encarna no sólo el discurso institucional de las relaciones de poder, como afirma Martínez (2013), sino las relaciones de poder que señala Apple (1983) desde hace bastantes años entre la industria editorial y las políticas públicas que se aplican en el modelo educativo nacional.

Se ha cumplido con el propósito, al menos parcialmente, de entender las dinámicas de poder que se entretienen durante el proceso de elaboración, edición, evaluación, compra y distribución del LTG, así como las relaciones sociales y hegemónicas en las cuales se circunscribe dicho proceso, agudizadas por la implementación de las políticas neoliberales en el sector educativo. En cuanto a los objetivos enunciados en el Capítulo 1, analicemos punto por punto si se han cumplido o no en este trabajo de investigación.

En el planteamiento del problema, nos propusimos determinar los intereses mediante los cuales las editoriales extranjeras han tenido respaldo para posicionarse como transmisoras del conocimiento oficial mediante el libro de texto gratuito para secundaria en México. Este objetivo

se demuestra cualitativa y cuantitativamente. En el capítulo 2 se caracterizaron, tanto de forma histórica como sociopolítica e ideológica, las empresas editoriales que acaparan las ganancias en el proceso de licitación del LTG de nivel secundaria que realiza la CONALITEG año con año: Castillo-McMillan, Ediciones SM y Santillana.

En el caso de Ediciones SM se detalló la incidencia que tiene la Fundación SM en las políticas públicas del sector educativo mediante las cuatro áreas en que se divide: investigación educativa, formación del profesorado, fomento a la lectura y trabajo altruista con organizaciones. Asimismo, se detalló cómo han incidido en el diseño y producción de los libros de texto a través del doble papel que juegan directivos de alto nivel que fungen como enlace en la Dirección General de Materiales Educativos de la Subsecretaría de Educación Básica.

Por su parte, Santillana ha tenido un respaldo importante en su posicionamiento como empresa debido a sus vínculos con grupos conservadores como el Partido Acción Nacional y los colegios salesianos. En este trabajo también se hizo hincapié en las ventas que obtuvo esta empresa vía CONALITEG durante los sexenios con gobiernos panistas, cuando sus utilidades crecieron gracias al aumento de contratos con el gobierno en turno, lo cual está documentado por la información obtenida vía Contratonet. Esta empresa también tuvo un papel preponderante en el diseño del Nuevo Modelo Educativo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), ya que muchos de los asesores que participaron en el diseño de los nuevos planes y programas de estudio de nivel secundaria, al mismo tiempo tuvieron una participación en la autoría de los LTG de la editorial Santillana.

En cuanto a Castillo-McMillan, si bien puede considerarse un actor menor si se le compara con Santillana y Ediciones SM, también forma parte de un conglomerado transnacional, por lo que también se vincula con los grupos hegemónicos que dominan la industria editorial a nivel global y participan de la colonización cultural a través del negocio de la educación pública en México.

El segundo objetivo fue describir las características que dan soporte a la hegemonía transnacional de las editoriales que comercian el libro de texto gratuito para secundaria. Este propósito se ha justificado a cabalidad con la explicación dada en el capítulo 2 a partir del aparato teórico seleccionado para sustentar la presente investigación. La educación se ha convertido en un campo social en disputa (Martínez, 2012) en el cual se concentran distintos discursos y proyectos históricos que quieren afianzar su hegemonía.

Por otra parte, en estas páginas dimos cuenta de cómo opera el proceso de colonización cultural que afecta a los Estados-Nación a lo largo del continente, y de forma particular, a México. Hemos caracterizado al libro de texto como un bien cultural mediante el cual las empresas hegemónicas de la industria editorial no sólo obtienen ganancias exorbitantes, sino que inoculan en los estudiantes de nivel secundaria su postura ideológica basada en el consumismo y en la creación de capital cultural (Bourdieu, 1979), el cual imprime un valor monetario en el capital escolar para satisfacer las necesidades del mercado laboral.

El tercer objetivo fue exponer la manera en la que el libro de texto gratuito para secundaria se ha convertido en un instrumento de venta que expresa los rasgos generales de las políticas gubernamentales en México. En el capítulo 1 se presentó un contexto histórico *grosso modo* desde el origen del libro de texto gratuito en las postrimerías de la Colonia española, con las cartillas doctrinales, pasando por la creación de la CONALITEG en 1959 y las políticas públicas mediante las cuales se fue fortaleciendo este organismo sexenio tras sexenio.

Se dio cuenta del decreto lopezportillista a través del cual se descentralizó la labor de la CONALITEG y se creó la Dirección General de Materiales Educativos, órgano administrativo que hasta la fecha se encarga de convocar a las editoriales, evaluar los materiales educativos y autorizar aquellos que serán utilizados en el periodo lectivo por el profesorado nacional.

Con la entrada de los gobiernos de corte neoliberal, la política económica, como se ha mencionado reiteradamente, se enfoca y va de la mano de las necesidades del mercado y del desarrollo económico. En este sentido, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se da pie a la participación de la iniciativa privada en la educación, sector que durante el nacimiento del libro de texto se había unido al coro de actores conservadores que vapulearon esta política pública.

Durante la década de los 90, se profundizan las políticas neoliberales impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y el BID. Con ello, la educación secundaria se hace obligatoria y se le transfieren mayores responsabilidades al sector privado, no sólo en su participación en la producción de libros de texto sino en el sector educativo en general.

Por otro lado, el aumento de la matrícula de 15.89% durante la misma década le dio un impulso sin precedentes a los particulares, toda vez que pasó de 4 267 156 en 1990 a 5 208 903 en el año 2000. A partir de entonces, cada año creció la lista de títulos aprobados por la Comisión, y con ello, las ganancias millonarias de la industria editorial transnacional hegemónica.

Asimismo, esta investigación no sólo ha fungido como el hilo conductor del planteamiento inicial con respecto al papel del libro de texto en la industria editorial y en la política educativa, sino también ha develado otros aspectos que quizás merezcan tratarse en otras tesis o trabajos académicos.

El primero de ellos, es develar por completo las relaciones político-económicas entre el Estado y el sector privado en cuanto a la incidencia que tiene éste en el diseño de planes y programas de estudio, la cual queda de manifiesto al analizar el proceso de producción del LTG de nivel secundaria y los actores que intervienen en cada una de sus fases.

En este sentido, de acuerdo con los testimonios recabados en entrevistas y en los escasos indicios que se tienen con base en el cruce de datos y la investigación cualitativa, dicha incidencia sucede desde la concepción misma de los planes y programas de estudios (con la contratación de especialistas que también fungen como asesores de las editoriales o autores de LTG de nivel secundaria), hasta la producción, aprobación y selección de los materiales por parte de los docentes (quienes no pocas veces lo hacen por la presión de otros grupos hegemónicos como los sindicatos y las autoridades educativas, o por el cabildeo de los vendedores y especialistas de las editoriales que visitan las escuelas y los centros de maestros).

En el capítulo 3, se delinearon algunas de las interrelaciones que ilustran la disputa por el libro de texto en el marco de la mercantilización educativa que se presentan tanto en el proceso de compra-venta en la producción de LTG de nivel secundaria, como en su distribución. Así también, se analizaron datos cuantitativos relativos a las ganancias que obtienen las editoriales por la venta de los libros de texto de nivel secundaria en algunos ciclos escolares.

Cabe señalar que se debe seguir indagando en la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que sólo así se podrá dimensionar en su justa medida las relaciones político-económicas que se presentan en la producción del LTG de nivel secundaria y su capitalización cultural y mercantil.

Es claro que al analizar el libro de texto quedan al descubierto los conflictos y los compromisos políticos, económicos y culturales en función de las limitaciones de los mercados (Apple, 1993), así como las relaciones de poder que intervienen en su manufactura.

Abierta la caja de Pandora, como se puede observar, aún falta mucho camino para construir un sistema educativo independiente de los intereses del mercado, descolonizado y en donde la atención se centre en las y los estudiantes, las y los docentes, y en resolver las carencias materiales

de las escuelas. Además, se requieren planes y programas de estudios diseñados en función del interés colectivo y no de las necesidades del mercado, con libertad de cátedra y múltiples modelos de enseñanza que se adapten a los requerimientos de cada una de las regiones del país.

Se deben construir un sistema educativo que no se base en competencias, sino en la cooperación, cambiar el enfoque mercantilista representa un reto mayúsculo tomando en cuenta el arraigo que tiene el modelo educativo mercantilista, producto de varios gobiernos neoliberales e históricamente construido para dominar, controlar y dirigir a los estudiantes de acuerdo con el modelo socioeconómico y político hegemónico.

No se puede hablar de una modernización educativa sin pasar por un cambio de paradigma, pues una educación de calidad no es aquella que adapta la tecnología para perpetuar la hegemonía de un modelo económico, sino que se construye desde una perspectiva equitativa, ética, que dé pie a la esperanza, como afirma Paulo Freire.

ANEXO 1

Caracterización de actores clave

Fase	Tipo de actor	Perfil de los sujetos
Elaboración	Representantes de los tres grupos editoriales que encabezan la lista de ventas en los últimos años: SM y Grupo PRISA (Santillana y Castillo-Macmillan).	<i>Experto.</i> Actor que se vincula con el medio editorial desde hace 23 años o más. Es decir que presenció el cambio a la gratuidad de los libros de texto de secundaria cuando en 1997 el entonces presidente, Ernesto Zedillo anunció el procedimiento para dictaminar y autorizar las propuestas editoriales de independientes.
		<i>Editor.</i> Actor que sostiene algún cargo de importancia dentro de las editoriales que encabezan la lista de ventas. Se reconoce su capacidad de participación en la industria editorial privada a nivel gerencial, directivo o inversionista, por lo tanto, es un informante que conoce el proceso de primera mano.
		<i>CANIEM.</i> Actor que forma o formó parte del equipo de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (CANIEM). Por lo que puede dar cuenta de la organización y los procesos del libro de texto.
Evaluación	Representante de la Subsecretaría de Educación Básica	<i>Director, coordinador, evaluador.</i> Actor que desempeñe o haya desempeñado funciones directivas, de coordinación o evaluación en alguna de las direcciones generales que dictaminan los libros de texto que ingresan a concurso por parte de las editoriales.
Consumo	Representantes de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	<i>Funcionario.</i> Actor que desempeñe o haya desempeñado funciones relacionadas con la compra de los libros de texto a editoriales privadas.
FUENTE: Elaboración propia.		

ANEXO 2

Guion de entrevista

Todas las entrevistas inician con la presentación de la entrevistadora, justificación de la entrevista y aclaración de confidencialidad. Los datos que se solicitan a cada informante al comienzo de la conversación son: formación académica y experiencia profesional.

Referente	Cuestionamiento
Procesos de cambio en los libros de texto en México	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximación al medio editorial/libros de texto • Cambios percibidos en el tiempo (desde el primer proceso de evaluación de los materiales hasta la fecha)
Elaboración de los libros de texto Sujeto: editoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrados (instituciones, direcciones, gobierno y sector privado) • Papel o función de los involucrados (estructura organizacional) • Relación entre los involucrados • Flujo editorial que sigue la empresa respecto a una licitación de libro de texto • Opinión sobre el proceso • Diferencias o coincidencias con otras editoriales
Evaluación de los libros de texto Sujeto: Subsecretaría de Educación Básica	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrados (instituciones, direcciones, gobierno y sector privado) • Papel o función de los involucrados (estructura organizacional) • Proceso de evaluación • Opinión sobre el proceso • Relación gobierno-sector privado
Compra de los libros de texto Sujeto: CONALITEG-estados, otros	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrados (instituciones, direcciones, gobierno y sector privado) • Papel o función de los involucrados (estructura organizacional) • Proceso de compra • Opinión sobre el proceso • Relación gobierno-sector privado

ANEXO 3

Codificación de informantes

La codificación hace referencia a la caracterización de los actores clave que se utilizó con el consentimiento de los entrevistados. En este sentido, la codificación **E_PRISA_Experto** corresponde a:

E = Elaboración

PRISA = Tipo de actor

Experto = Perfil

En el siguiente cuadro se identifica a los informantes.

Eje analítico	Codificación del actor
Elaboración	E_PRISA_Experto
	E_PRISA_Editor
	E_CASTILLO_Editor
	E_CANIEM
Selección	D_SEB_Director
	D_SEB_Coordinador
	D_SEB_Evaluador
Compra	C_CONALITEG_Funcionario

ANEXO 4

Principales editoriales que participan en el proceso de selección de libros de texto

Editorial	Representante	Domicilio
Ángeles Editores, S.A. de C.V.	Lic. Javier Ángeles Ángeles 04455-54-00-33-06	Parque Vía 198. Col. Cuauhtémoc, CP 06500, Ciudad de México
Correo del Maestro, S.A. de C.V.	Lic. Ana Lilia Estrella Montoya	Avenida Reforma 7 403 Ciudad Brisa, Naucalpan de Juárez, CP 53280, Estado de México
Ediciones Ángeles Hermanos, S.A. de C.V.	Lic. Alba Ángeles Ángeles	Campanario 29, Col. San Pedro Mártir, Tlalpan, CP 14650, Ciudad de México
Ediciones Castillo, S.A. de C.V. Macmillan Publishers, S.A. de C.V.	C. Neveroskaa Isabel Talía Moreno Culver	Insurgentes Sur 1457, Piso 25, Insurgentes Mixcoac, Alcaldía Benito Juárez, CP 03920, Ciudad de México
Editorial Esfinge, S. DE R.L. DE C.V. Innovación Académica y Tecnológica, S.C.	C. Gabriel Torres Messina	Calle Átomo 24, Industrial Tlatilco 2, Naucalpan, de Juárez, CP 53489, Estado de México
Editorial Limusa, S.A. de C.V.	Carlos Anaya Rosique 55 26-53-40-83	Balderas 95, Colonia Centro, Cuauhtémoc, CP 06000 Ciudad de México
Editorial Santillana, S.A. de C.V. Richmond Publishing, S.A. de C.V. Editorial Nuevo México, S.A. de C.V. Educa Inventia, S.A. de C.V.	C. María Inés Vega Álvarez	Av. Río Mixcoac 274, colonia Acacias, Benito Juárez, CP 03240, Ciudad de México
Editorial Trillas, S.A. de C.V.	Lic. Rosa María Vázquez Vargas	Av. Río Churubusco 385, Col. Gral. Pedro María Anaya, Coyoacán, CP 03340, Ciudad de México
Ek Editores S.A. de C.V.	C. Verónica Ortega Villagómez	Sur 26 16, Agrícola Oriental, Iztacalco, CP 08500, Ciudad de México

Editorial	Representante	Domicilio
Edebé, Ediciones Internacionales, S.A. de C.V.	C. Daniel Corona Cunillé	Calle Ignacio Mariscal 8, Tabacalera, Cuauhtémoc, CP 06030 Ciudad de México
Contenidos y Servicios Educativos Nueva Fernández Editores, S.A. de C.V. Ediciones de Excelencia, S.A. de C.V.	Lic. Tanirá Arellano García	Insurgentes Sur 2453, Piso 12, Revolución, Tizapán, Ciudad de México, CP 01090
Grupo Editorial Patria, S.A. de C.V. Ediciones Larousse, S.A. de C.V.	C. José Reyes Díaz Vite	Calzada Renacimiento 180, San Juan Tlihuaca, Azcapotzalco, CP 02400, Ciudad de México
Editorial Progreso, S.A. de C.V.	C. Arizbeth López Martínez	Calle Naranja 248, Col. Santa María la Rivera, Cuauhtémoc, CP 06400, Ciudad de México
Mc Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.	C. Ángel Guarneros Vera	Prolongación Paseo de la Reforma 1015, Piso 16, Prol. De la Reforma y Autopista a Toluca, Santa Fe, Cuajimalpa de Morelos, CP 05348, Ciudad de México
Méndez Cortés Editores, S.A. de C.V.	C. David Toledo Maya	Ruiz Dael 70, Alfonso XIII, Álvaro Obregón, CP 01460, Ciudad de México
Oxford University Press México, S.A. de C.V.	C. Arturo Aguinaga Vizcaíno	Av. Insurgentes Sur 1602, Crédito Constructor, Benito Juárez, CP 03940, Ciudad de México
Pearson Educación de México, S.A. de C.V.	Ing. Rafael Antonio Tinoco Serrato	Antonio Dovali Jaime No.70, Santa Fe, Zedec Sta Fé, Álvaro Obregón, CP 01210, Ciudad de México
Ríos de Tinta, S.A. de C.V.	Azalia Mosqueda	Morelos 16, piso 4, Centro, Ciudad de México, CP 06040
Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.	Lic. Lydia Garibay Varela	Cerro del Agua 248, Romero de Terreros, Coyoacán, CP 04310, Ciudad de México
SM de Ediciones, S.A. de C.V. U.D. Publishing, S.A. de C.V.	Lic. Guadalupe Pozos Serrano CEL. 044-55-28-58-10-56	Magdalena 211, Colonia del Valle, Benito Juárez, CP 03100, Ciudad de México
Editorial Terracota, S.A. de C.V.	C. José Manuel Cortés Luján	Av. Cuauhtémoc 1430, Santa Cruz Atoyac, Benito Juárez, CP 03310 Ciudad de México
Ediciones Impresas y Digitales del Río, S.A. de	C. Wilebaldo Nava Reyes	Francisco Villa 183 304, Ampliación El Triunfo, Iztapalapa, Ciudad de México, CP

Editorial	Representante	Domicilio
C.V.		09438

FUENTE: Elaboración propia, de acuerdo con los convenios y contratos de la SEP.

ANEXO 5

Modelo de contrato estatal

CONTRATO No. _____

CONTRATO DE COMPRAVENTA DE LIBROS DE TEXTO DE SECUNDARIA, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR SU TITULAR, EL (LA) C. _____, Y POR LA OTRA PARTE LA EMPRESA EDITORIAL _____, A QUIEN SE LE DENOMINARÁ “LA EDITORIAL”, REPRESENTADA POR SU _____ LEGAL, C. _____, ACTUANDO DE MANERA CONJUNTA SE DENOMINARÁN “LAS PARTES”, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:-----

--

ANTECEDENTES

I.1. La Secretaría de Educación Pública y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), en coordinación con las autoridades educativas de los gobiernos de las entidades federativas y con la participación de las editoriales cuyos títulos fueron autorizados por la Secretaría de Educación Pública, concluyeron el proceso de selección de libros de texto gratuitos (LTG) para las escuelas públicas de nivel secundaria para el ciclo escolar 2019-2020.

I.2. Que a través del enlace de internet ubicado en la página web <http://www.CONALITEG.gob.mx/secundaria/2019>, la CONALITEG publicó la información técnica, legal y administrativa, relacionada con la adquisición de la Selección de Libros de Educación Secundaria de cada uno de los Estados participantes, a fin de coadyuvar en la instrumentación eficiente de los actos jurídicos de cada Entidad Federativa.

DECLARACIONES

II.- De “EL GOBIERNO DEL ESTADO”:

II.1.- Declara que es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo Estatal que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de Educación de la propia entidad federativa y demás ordenamientos legales aplicables, según lo establecido en los artículos _____.

II.2.- (Facultades)

II.3.- Para efectos del presente instrumento señala como su domicilio el ubicado en _____.

II.4.- Que los libros de texto de educación secundaria serán distribuidos gratuitamente a las escuelas de la entidad.

III.- De “LA EDITORIAL”:

III.1.- **Constitución.** - Es una empresa editorial constituida con base en las leyes mexicanas, según Escritura Pública número _____ de fecha _____, otorgada ante la fe del Notario Público número _____, Lic. _____, del _____.

III.2.- **Facultades.** - El C. _____ es su _____ legal y está facultado para obligarla en los términos de este contrato, como lo acredita con la Escritura Pública número _____, de fecha _____, otorgada ante la fe del Notario Público número _____, Lic. _____ del _____.

III.3.- **R.F.C.-** Que su Registro Federal de Contribuyentes es: _____.

III.4.- **Domicilio.** - Señala como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en _____.

III.5.- **Derechos de Autor.** - Manifiesta que cuenta con la capacidad legal de explotar los derechos patrimoniales de las obras objeto del presente contrato.

Expuesto lo anterior, “LAS PARTES” manifiestan su voluntad de celebrar el presente contrato al tenor de las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA. - OBJETO DEL CONTRATO. - “EL GOBIERNO DEL ESTADO” compra y “LA EDITORIAL” vende la cantidad de _____ Libros de Texto para Educación Secundaria Ciclo Escolar 2019-2020, en los títulos, en el monto y volumen que se mencionan en el ANEXO I del presente contrato que forma parte integral del mismo.

SEGUNDA. - CONTRAPRESTACIÓN. - “EL GOBIERNO DEL ESTADO” pagará a “**LA EDITORIAL**” el importe de \$ _____ (_____ PESOS __/100 MN), por concepto de la compraventa de los libros referidos en la cláusula anterior.

TERCERA. - FORMA DE PAGO. - “EL GOBIERNO DEL ESTADO” otorgará un anticipo a “**LA EDITORIAL**” por el 35% (treinta y cinco por ciento) del valor del pedido, “**LA EDITORIAL**” entregará la fianza de anticipo, que ampare el 100% del anticipo, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado.

Dicho anticipo se otorgará previa presentación de la factura correspondiente, emitida a favor del **Gobierno del Estado de _____**, la cual deberá presentarse para su recepción en el domicilio que “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” le indique.

El 65% (sesenta y cinco por ciento) restante será pagado a la entrega de la totalidad de los libros objeto del presente contrato en los almacenes de **LA COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS (“LA CONALITEG”)**, mediante cheque y dentro de los siguientes ____ (____) días hábiles, contados a partir de la recepción de la (s) factura (s) correspondiente (s) debidamente requisitada (s).

Para efectos del pago, “**LA EDITORIAL**” expedirá la factura correspondiente a cada uno de los pedidos a nombre de _____, con domicilio en _____, R.F.C. _____, adjuntando las remisiones de entrega debidamente selladas de recibido por el almacén receptor determinado por “**LA CONALITEG**”, acompañada de copia del contrato debidamente formalizado, copia de la fianza del contrato, presentando esta documentación en el domicilio que indique para estos efectos “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**”.

CUARTA. - CALENDARIO DE ENTREGA. - “LA EDITORIAL” se obliga a entregar los libros materia de este contrato a más tardar el día __ () de _____ del dos mil diecinueve (2019).

QUINTA.- CONDICIONES DE ENTREGA.- Por su parte “**LA EDITORIAL**” entregará los libros objeto del presente contrato en el almacén que “**LA CONALITEG**” le indique, ya sea en el Almacén de Tequesquináhuac ubicado en la calle de Martín Luis Guzmán S/N, Col. Nueva Ferrocarrilera, Tlalnepantla, C.P. 54030, Estado de México, o bien, en el Almacén de Producto Terminado ubicado en Avenida de las Misiones número 6, Parque Industrial Bernardo Quintana Arrijoja, Municipio de el Marqués, C.P. 76246, Querétaro, Querétaro. De conformidad con el **ANEXO I** del presente contrato que forma parte integral del mismo.

Los libros se recibirán debidamente empaquetados en cajas de cartón de doble corrugado, así como, en la calidad convenidas, en tarimas que deberán tener una altura máxima de 1.80 metros y de conformidad con lo especificado en el **ANEXO II** del presente contrato que forma parte integral del mismo.

Dicha entrega se llevará a cabo a través de una agenda programada, al teléfono 53 21 03 00 extensión 2023 y 2114 en un horario de 8:00 a 15:00 horas, notificando “**LA EDITORIAL**” a “**LA CONALITEG**” cualquier cambio que sufra la misma.

“LA EDITORIAL” se hará responsable de los daños o defectos que por empaque o transporte sufran los libros, hasta el momento de su recepción en los almacenes de “LA CONALITEG” De conformidad con el ANEXO I del presente contrato que forma parte integral del mismo. Asimismo, se obliga a responder por los vicios ocultos que pudieran presentar los libros materia de este contrato, procediendo a reponer en un término no mayor de dos días los libros defectuosos.

SEXTA. - VIGENCIA. - “LAS PARTES” convienen en que la vigencia del presente contrato será a partir de la formalización del mismo y concluirá una vez agotado el cumplimiento de todas y cada una de las cláusulas que en él se contienen, o hasta culminar con el ejercicio fiscal vigente.

SÉPTIMA. - “LA EDITORIAL” deberá imprimir en cada uno de los ejemplares adquiridos, la ficha de identificación del alumno en la segunda de forros. Así como la leyenda “DISTRIBUCION GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.” en la cuarta de forros.

OCTAVA.- FIANZA DE CUMPLIMIENTO.- Para garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del presente contrato, “LA EDITORIAL” se obliga a entregar a “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, dentro de los 10 (diez) días naturales posteriores a la firma del contrato, mediante fianza divisible expedida por **Institución de Fianzas legalmente autorizada para ello**, por un monto equivalente al diez por ciento (10%) del importe total del contrato establecido en el Anexo I del presente libelo, sin incluir el IVA, y deberá ser entregada en el domicilio ubicado en _____, en el entendido que de no hacerlo en el plazo convenido, se tendrá por incumplido el contrato y a partir de ese momento ésta sólo podrá ser cancelada mediante autorización expresa y por escrito de “EL GOBIERNO DEL ESTADO”.

“LA EDITORIAL” quedará exenta de la presentación de esta fianza, siempre y cuando cumpla con la entrega de los libros objeto del presente contrato a entera satisfacción de “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, dentro del término de diez (10) días naturales posteriores a la formalización del contrato, siempre y cuando compruebe o acredite de manera fehaciente e indubitable haber dado cumplimiento a las obligaciones de éste contrato, para lo cual presentará escrito donde manifieste lo dicho a “EL GOBIERNO DEL ESTADO”.

NOVENA. - “EL GOBIERNO DEL ESTADO” de así considerarlo notificará por escrito a “LA CONALITEG”, del debido cumplimiento del objeto de este contrato, así como que ha liberado a “LA EDITORIAL” las fianzas otorgadas, que se mencionan en las cláusulas tercera y novena del presente contrato.

DÉCIMA. - RESCISIÓN. - El incumplimiento por parte de “LA EDITORIAL” de cualquiera de las cláusulas de este contrato, da a “EL GOBIERNO DEL ESTADO” la facultad de rescindirlo administrativamente, aplicar las penas convencionales que correspondan y a exigir el pago de daños y perjuicios.

DÉCIMA PRIMERA. - PENAS CONVENCIONALES. - Para el caso de que “LA EDITORIAL” incurriere en mora por lo que hace a la obligación de entregar oportunamente los libros materia de este contrato, se penalizará con

un 0.5% (cero punto cinco por ciento) sobre el valor de los libros no entregados oportunamente, por cada día natural de retraso, hasta agotar el monto de la fianza de cumplimiento.

Para efectos de la cláusula anterior, se considerará incumplida dicha obligación a partir del primer día de vencido el plazo de entrega pactado en la cláusula cuarta del presente instrumento jurídico.

DÉCIMA SEGUNDA. - MODIFICACIÓN AL CONTRATO VIGENTE. - “EL GOBIERNO DEL ESTADO” podrá dentro de la vigencia del contrato, mediante comunicado a “**LA EDITORIAL**”, efectuar cambios en uno o más de los siguientes aspectos:

- a) El lugar de entrega,
- b) El plazo de entrega,
- c) Cantidad de libros a adquirir.

No procederá ninguna modificación a precios, pagos y en general cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a “**LA EDITORIAL**” comparadas con las establecidas originalmente.

Se podrá modificar el plazo de entrega de los libros por caso fortuito o de fuerza mayor, debidamente justificados.

DÉCIMA TERCERA. - CONTRATO INTUITU PERSONAE. - Los derechos y obligaciones que se deriven para “**LA EDITORIAL**” del presente instrumento no pueden cederse ni subrogarse parcial ni totalmente en favor de cualesquiera otras personas físicas o morales, con excepción del cobro, previa autorización escrita de “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**”.

DÉCIMA CUARTA. - “LAS PARTES” convienen expresamente en que “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” no contrae ninguna obligación de carácter laboral con los dependientes, tanto de “**LA EDITORIAL**” como de “**LA CONALITEG**”, por lo tanto, el personal designado para la ejecución de las acciones derivadas del presente contrato mantendrá su actual relación laboral y continuará bajo su misma dirección, por lo que no se establecerán nuevas relaciones o compromisos de este orden ni de patrón sustituto.

DÉCIMA QUINTA. - “LA EDITORIAL” se abstendrá de divulgar por medio de publicaciones, conferencias, informes o cualquier otra forma, elementos informativos que haya obtenido o que sean resultado de su relación con “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” y “**LA CONALITEG**”.

El incumplimiento de esta cláusula responsabiliza a “**LA EDITORIAL**” en los términos de este contrato y otras leyes aplicables.

DÉCIMA SEXTA. - Todo lo no expresamente estipulado en este contrato será regulado por las leyes del Estado Libre y Soberano de _____ y demás leyes aplicables.

DÉCIMA SÉPTIMA. - Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, “**LAS PARTES**” se someten a la jurisdicción de los Tribunales competentes, del Gobierno del Estado de _____.

El presente contrato se celebra y firma por triplicado en la Ciudad de _____ a los ____ días del mes de _____ de dos mil diecinueve (2019).

POR "EL GOBIERNO DEL ESTADO DE _____"

EL SECRETARIO DE EDUCACIÓN

POR "LA EDITORIAL"

EL _____ LEGAL

C. _____

C. _____

Bibliografía

- Alejos E. I. (2013). La creación del libro de texto gratuito en México (1959) y su impacto en la industria editorial de su tiempo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(59), pp. 1189-1211.
- Aguilar, L. (1997). Estudio introductorio. En G. Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (págs. 13-34). México: Fondo de Cultura Económica.
- Apple M. W. (5 al 17 de diciembre de 1983). *Economía política de la publicación de libros de texto* [ponencia]. Simposio Internacional Marxismo y Sociología de la Educación, Madrid, España.
- Apple M. W. (1993). El libro de texto y la política cultural. *Revista de Educación*, (301), 109-126.
- Barriga Villanueva R. (2011). Claroscuros de los libros de texto gratuitos a medio siglo de su aparición. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(49), pp. 353-362.
- Barroso Tristán J. M. (Junio, 2019). El mundo del capitalismo cognitivo depende de la instrumentalización del sistema educativo. Entrevista a Jurjo Torres Santomé. *Iberoamérica Social*. 27-43.
- Beltrán Herrera C. (19 de junio de 2004). El problema con la historia es “meter todo en un jarrito”, se justifica la SEP. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2004/06/19/036n4soc.php?printver=1&fly=>
- Bonilla E. *et al.* (2020, 27 de noviembre). Mesa 2. Pasado y futuro de los libros de texto gratuitos [conferencia]. Coloquio. Los libros de texto gratuitos en su 60 aniversario. Colmex: México. <https://www.youtube.com/watch?v=QAAMuReIIsc>
- Bourdieu P., Chamboredon J.C. y Passeron J.C. (1975). *El oficio del sociólogo*. Siglo XXI: México.
- Bourdieu P. (1979). Los tres estados del capital cultural. *Sociológica*, (5), pp. 11-17.
- (1987). Espacio social y poder simbólico. En *Cosas dichas*. España: Gedisa.
- (1988). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. España: Editorial Anagrama.
- y Wacquant, L. (1992). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Argentina: Siglo XXI.

- . (1997). *Los usos sociales de la ciencia*. Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- . (2000). *Intelectuales, política y poder*. Argentina: EUDEBA.
- Cabrera M. (2015). *Jesús de Polanco (1929-2007). Capitán de empresas*. Galaxia Gutenberg: Barcelona.
- (23 de marzo de 2017). Historias de empresarios: Jesús de Polanco (Grupo Prisa). *El Español*. Disponible en https://www.elespanol.com/invertia/mercados/20170323/historias-empresarios-jesus-polanco-grupo-prisa/202980571_0.html
- Camacho Sandoval S. (2009). Política educativa, maestros y derroteros de los libros de texto en España y México, 1930-1960. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(41), pp. 375-401.
- Cámara Nacional de la Industria Editorial (2015). Indicadores del sector editorial privado en México. CANIEM: México.
- Cámara Nacional de la Industria Editorial (2016). Indicadores del sector editorial privado en México. CANIEM: México.
- Cámara Nacional de la Industria Editorial (2017). Indicadores del sector editorial privado en México. CANIEM: México.
- Cámara Nacional de la Industria Editorial (2018). Indicadores del sector editorial privado en México. CANIEM: México.
- Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito (2016). Cuenta Pública 2016. CONALITEG: México.
- (2017). Manual de procedimiento. Proceso de selección de libros de texto para la educación secundaria vía web. CONALITEG: México.
- (2017). Manual de procedimiento. Pago a impresores y proveedores. CONALITEG: México.
- (2019). Código de Conducta. CONALITEG: México.
- Contrato 11137001-0081-08 entre Ediciones Castillo S.A. de C. V. y CONALITEG (2008). http://web.compranet.gob.mx:8000/pls/hist/C2InvDirSus.detalle?vv_Cladep=11137&vv_ClaUni=1&vv_NumInv=0081&vv_AnoInv=2008&vv_TipInv=D&vv_NumCon=5300000014&vv_provsino=0
- Dorantes Carrión J. J. (2019). La educación secundaria y México, su historia, desarrollo y proceso de reforma. *Memoria y Olvido. Revista de Humanidades*, (1), pp. 69-92.

- Federación, D. O. (1959). *DOF*. Obtenido de <https://bit.ly/3ev0wRC>
- Ferreiro J. (julio de 2009). Los textos escolares: una mirada hacia el futuro y para el futuro. ¿Estado o mercado? *Revista Iberoamericana de Educación*, (50), pp.1-8.
- Foucault M. (1990). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. España: Alianza editorial.
- Fundación SM (2007). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2007_120659.pdf
- Fundación SM (2008). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2008_125829.pdf
- Fundación SM (2009). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2009_132071.pdf
- Fundación SM (2010). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2010_134554.pdf
- Fundación SM (2011). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2011_141019.pdf
- Fundación SM (2012). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2012_151746.pdf
- Fundación SM (2016). *Memoria corporativa*. Ediciones SM: España. Recuperado de https://www.grupo-sm.com/sites/default/files/resources/WEB-CORPORATIVA/Sala-de-prensa/MEMORIAS/memoria_2016_183347.pdf
- Gil Antón M. (2018). La reforma educativa. Fracturas estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(76), pp. 303-321.
- Greaves Laine C. (2001). Política educativa y libros de texto gratuito. Una polémica en torno al control por la educación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 6(12), pp. 205-221.
- Hernández, B. (2012). *La trinchera del tiempo*. México: Comisión Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019). *La educación obligatoria en México. Informe 2019*. INEE: México, pp. 12-28.
- Latapí, Sarre P. (2004). La SEP por dentro. *Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.

Libros de texto caros. (14 de Febrero de 1959). *El Informador*, pág. 6.

Loaeza, S. (1988). *Clases medias y políticas en México*. Distrito Federal: El Colegio de México .

----- (2004b). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

Márquez Jiménez A. (2016). La desigualdad social y las reformas educativas. *Perfiles Educativos*, 38(154), pp. 3-18.

Martínez Bonafé J. (2012). El problema del conocimiento en el triángulo entre capitalismo, crisis y educación. *Investigación en la Escuela*, (1)76, pp. 7-23.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). *Competencias para el siglo XXI en Iberoamérica*. OEI: Madrid, España.

Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano*. México: FCE.

Osnaya, F. (2007). Política educativa en México. En Carmona, A., Lozano, A. y Pedraza, D. (2007) *Las políticas educativas en México*. México: Ediciones Pomares.

Peña, W. (2009). La violencia simbólica como reproducción biopolítica de poder. En *Revista Latinoamericana de Bioética*. Vol. 9, Num 2, edición 17, pp. 62-75.

Plataforma Nacional de Transparencia (2020). Solicitud número 1113700008120. Secretaría de Educación Pública.

Plataforma Nacional de Transparencia (2020). Solicitud número 0001100466120. Secretaría de Educación Pública.

Popkewirz, T. (1997). *Sociología política de las reformas educativas*. España: Morata.

Redacción (14 de enero de 2013). Yerno de Elba Esther gastó más de 10 mmdp en programa obsoleto. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/1401/mexico/yerno-de-elba-esther-gasto-mas-de-10-mmdp-en-programa-obsoleto/>

Regil Vargas, L. (2004). McDonalización de la Educación. Utopías frente al modelo global. *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (41),0. ISSN: 0188-168X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=340/34004107>

Requena, F. (1989). El concepto de red social . *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 137-152.

Rodríguez, D. (1992). *Breve relación: el mundo del libro en México*. Distrito Federal: Diana.

San Martín A. y Peirats Chacón J. (2018). Controversias en la transición del libro de texto en papel y electrónico a los contenidos digitales. *Revista de Educación a Distancia*, 56, doi: <http://dx.doi.org/10.6018/red/56/5>

Santillana (2016). *Informe corporativo*. Santillana: Madrid, España. Recuperado de: https://wcchilepre.s3.amazonaws.com/Informe_Corporativo_2016.pdf

Santillana (2017). *Informe corporativo*. Santillana: Madrid, España. Recuperado de: https://wcchilepre.s3.amazonaws.com/descargas_informe_corporativo_2017_es.pdf

Santillana (2018). *Informe corporativo*. Santillana: Madrid, España. Recuperado de: https://wcpro.s3.amazonaws.com/INFORME_CORPORATIVO_2018.pdf

Santillana (2019). *Informe corporativo*. Santillana: Madrid, España. Recuperado de: <https://wcpro.s3.amazonaws.com/109309.pdf>

Secretaría de Educación Pública (mayo de 2015). Lista de e libros de texto autorizados por la Secretaría de Educación Pública para su uso en las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional para el ciclo escolar 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. México.

SEP. (2013). *Estadísticas históricas, 1893-20210*. México: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa-SEP.

Secretaría de Educación Pública (2005). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. SEP: México. Recuperado de: https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201701/201701-3-RSC-6Ck3Wlfc9G-reglamento_interior_sep.pdf

----- (2017). Acuerdo número 18/12/17 por el que se determinan los lineamientos a que se sujetará el procedimiento para autorizar el uso de libros de texto destinados a escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional. *Diario Oficial de la Federación*. SEP: México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507679&fecha=13/12/2017

Smith, K. (1975). Who controls Book Publishing in Anglophone Middle Africa? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 421, 140-150.

Tanck, D. (2011). *La Educación en México*. México: El Colegio de México.

- Tello C. (2015). *La/s política/s educativa/s. Campo teórico, campo de intervención y la preocupación ética de la investigación [licenciatura]*. Universidad Nacional de La Plata.
- . Capítulo II. Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis. En Tello (Comp.) (2015) *Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico*. Argentina: libro digital, EPUB.
- Torres, B. J. (1981). *Memorias II*. México: Porrúa.
- Torres Santomé J. (2017). *Políticas educativas y construcción de personalidades neoliberales y neocolonialistas*. Ediciones Morata: Madrid.
- (1989). Libros de texto y control del currículum. *Cuadernos de Pedagogía*, (168), 50-55.
- (1995). Sobre los libros de texto. Algunas objeciones. *Cuadernos de Pedagogía*, (235), 68-69.
- (2014). De la democracia al neoliberalismo de la mano del currículum. *Cuadernos de Pedagogía*, (451), 28-31.
- (2009). La mercantilización y despolitización de la educación. *Eskola Publikoa*, (42), pp. 8-11.
- Torres, V. (2011). Los libros de texto gratuitos y su impacto en la Iglesia y en la derecha mexicana. En R. Barriga, *Entre paradojas: A 50 años de los libros de texto gratuitos* (págs. 179-198). México: Colegio de México-CONALITEG.
- Treviño Cantú J. (2 de marzo de 2018). Otra salida en falso de López Obrador: ofrece derogar la reforma educativa. *Educación Futura*. Recuperado de: <https://www.educacionfutura.org/otra-salida-en-falso-de-lopez-obrador-ofrece-derogar-la-reforma-educativa/>
- Trujillo, J. (2015). Las reformas educativas en México: un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013). En J. Trujillo, & P. Molina, *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa* (págs. 77-92). México: Escuela Normal Superior Profr. José E. Medra.
- Vargas Escobar N. (2011). La historia de México en los libros de texto gratuito: Evidencia de las transformaciones en los modelos de integración nacional. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(49), pp. 489-523.

Vargas Regil L. (diciembre, 2004). McDonalización de la Educación. Utopías frente al modelo global. *Reencuentro*, (41), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco: México.

Villa Lever L. (1988). *Los libros de texto gratuitos. La disputa por la educación en México*. Universidad de Guadalajara: México.

----- (2009). *Cincuenta años de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos: Cambios y permanencias en la educación mexicana*. México: CONALITEG-SEP.

Vizcarra, F. (2002). Premisas y conceptos básicos en la sociología de Pierre Bourdieu. En *Revista Estudios sobre las culturas contemporáneas*. Vol. VIII, Núm. 16, diciembre 2002. Universidad de Colima. México, pp. 55-68.

Zorrilla M. (2004). La educación secundaria en México: al filo de su reforma. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(1).

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Compranet. <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>

Contratobook. <https://contratobook.org/#/contratos>

Directorio de casas editoriales. <https://www.CONALITEG.gob.mx/secundaria/2019/>

Enciclopedia Británica. <https://www.britannica.com/topic/Macmillan-Publishers-Ltd#ref632949>

Grupo SM. <https://www.grupo-sm.com/mx/>

Holtzbrinck. <https://www.holtzbrinck.com/>

Informe Anual 2015 de Grupo PRISA. <https://www.prisa.com/informe-anual-2015/prisa-un-grupo-global/arquitectura-de-marca/index.html>

Observatorio de la Religión en la Escuela: <http://ore.fundacion-sm.org/>

Plataforma Nacional de Transparencia:
<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

Santillana, Sitio Oficial para Secundarias Públicas. <https://www.santillanacontigo.com.mx/>

ENTREVISTAS

C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 12 de abril de 2019.

C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 25 de junio de 2019.

C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, 25 de noviembre de 2019.

C_CONALITEG_Funcionario, comunicación personal, enero de 2020.

D_SEB_Evaluador, comunicación personal, 20 de junio de 2019.

D_SEB_Evaluador, comunicación personal, 29 de septiembre de 2019.

E_CASTILLO_Editor, comunicación personal, 16 de mayo de 2019.

E_PRISA_Editor, comunicación personal, 14 de abril de 2019.

E_PRISA_Editor