



«Tortío rfc «jilos en Wargemöhnt» (1884) -Renotr-. Berlín Nationalgalerie.

ESTADO, MERCADO Y TEXTOS ESCOLARES. NOTAS HISTÓRICAS PARA UN MODELO TEÓRICO

Mariano Narodowski
Laura Manolakis



RESUMEN

ESTADO, MERCADO Y TEXTOS ESCOLARES. NOTAS HISTÓRICAS PARA UN MODELO TEÓRICO

El presente trabajo pretende indagar acerca de los mecanismos de regulación estatal en relación con los libros de textos para la educación escolar como parte de un proceso más general de escolarización de una parte sustantiva de la población.

En tanto proceso histórico, la acción estatal en el disciplinamiento de los educadores respecto de la utilización de textos escolares es de carácter local y hecha raíces en un determinado tiempo y lugar. En ese sentido, se ha escogido como campo de análisis al sistema educativo y al Estado en la Argentina. Sin embargo, y como ya hemos intentado señalar en otros estudios, el análisis que se ofrece sienta las bases para la consolidación de un modelo teórico e histórico más general (es decir, no específico para el caso argentino) y que parece verificarse en otros territorios.

ABSTRACT

STATE, MARKET, AND SCHOOL TEXTS: HISTORICAL REMARKS FOR A THEORETICAL MODEL

This work examines regulation mechanisms of the State in terms of school textbooks. It intends to do so by considering them as part of a more general schooling process of population at large.

As a historical process in itself, the action of the State in the education of teachers for using school textbooks has a local character and is grounded in a particular time and place. In this sense, the Argentinean State and its education system have been chosen for the analysis. However, as we have indicated in previous studies, the analysis hereby presented sets the bases for building up a more general theoretical and historical model – which is not only restricted to Argentina – that can be verified in other regions.

RÉSUMÉ

ÉTAT, MARCHÉ ET MANUELS SCOLAIRES. DONNÉES HISTORIQUES POUR UN MODELE THÉORIQUE

Ce travail a pour but de rechercher les mécanismes de régulation utilisés par l'Etat en ce qui concerne les textes et livres pour l'éducation à l'école faisant partie d'un processus plus général de scolarisation d'une grande partie de la population.

En tant que processus historique, l'action de l'Etat disciplinant les enseignants par rapport à l'utilisation des manuels scolaires est une action à caractère local et s'enracine dans un espace et en un temps déterminés. A cet égard nous avons choisi comme espace d'analyse le système éducatif du pays d'Argentine. Pourtant, et tel que nous l'avons tenté de signaler lors d'autres études, l'analyse que nous présentons constitue la base pour l'affermissement d'un modèle théorique et historique plus général (c'est à dire, non spécifique pour le cas argentin) et qui semble vérifiable dans d'autres territoires.

PALABRAS CLAVE

Estado, escuela y mercado, textos escolares, legislación educativa, manuales escolares en Argentina

REFERENCIA

NARODOWSKI, Mariano y MANOLAKIS, Laura. "Estado, mercado y textos escolares. Notas históricas para un modelo teórico". En : *Revista Educación y Pedagogía*. Medellín: Facultad de Educación. Vol. XIII, No. 29-30, (enero-septiembre), 2001. pp. 27-38.

ESTADO, MERCADO Y TEXTOS ESCOLARES. NOTAS HISTÓRICAS PARA UN MODELO TEÓRICO

Mariano Narodowski*
Laura Manolakis* *

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende indagar los mecanismos de regulación estatal en relación con los libros de textos para la educación escolar, como parte de un proceso más general de escolarización de una parte sustantiva de la población. En este sentido, se entenderá por regulación estatal el ordenamiento de fines y principios plasmados en leyes, decretos, reglamentos, dictámenes y otras formas normativas, emanadas desde el aparato estatal. Tales formas normativas enmarcan las limitaciones y posibilidades en la legitimación de ciertos textos escolares.

En tanto proceso histórico, la acción estatal en el disciplinamiento de los educadores respecto de la utilización de textos escolares, es de carácter local y hecha raíces en un determinado tiempo y lugar. En ese sentido, se ha escogido como campo de análisis al sistema educativo y al Estado en la Argentina. Sin embargo, y a partir de lo señalado en otros estudios (Narodowski y Manolakis, 2000; Narodowski y Capeletti, 1999), el análisis que se ofrece aquí

sienta las bases para la consolidación de un modelo teórico e histórico más general (es decir, no específico para el caso argentino) que parece verificarse en otros territorios políticos, a la luz del proceso de escolarización y de estatalización de la institución escolar.

LA ESTATALIZACIÓN DE LOS TEXTOS ESCOLARES

El sistema educativo argentino mantuvo, desde su surgimiento, una fuerte marca estatal que permitió ordenar y disciplinar las diversas experiencias escolares que existieron con anterioridad a su existencia en el actual territorio argentino. Especialmente a partir de la segunda mitad de siglo XIX, las Direcciones de Escuelas de las diferentes provincias primero, y el Consejo Nacional de Educación¹ después, generaron normativas y disposiciones que impactaron sobre el financiamiento, la organización y la institucionalización del sistema escolar.

La fuerte intervención estatal en materia educativa responde básicamente a procesos socia-

* Universidad Nacional de Quilmes y Fundación Gobierno & Sociedad. Dirección electrónica: mnaro@unq.edu.ar ** Universidad Nacional de Quilmes y Fundación Gobierno & Sociedad.

1. El Consejo Nacional de Educación se conformó en el seno de Ministerio de Instrucción Pública a fines del siglo XIX. El mismo tenía como función regular, a través de reglamentos, dictámenes y otras formas normativas formales, las limitaciones y las posibilidades de las instituciones escolares en todo el territorio nacional. Dentro de sus atribuciones estaban contemplados los aspectos financieros, organizativos y administrativos, de infraestructura, didácticos y curriculares. (Ley No. 1420 de Educación Común. 1884, art. 57).

les y políticos que se dieron entre 1860 y 1890, conformando una suerte de "consenso básico del Estado" en relación con las políticas públicas en materia educativa, a diferencia de otros países occidentales (incluidos algunos latinoamericanos), donde el Estado tuvo limitaciones para generar similares instancias de control sobre las escuelas. En el caso argentino, este proceso de estatalización² de las escuelas logró disciplinar en su seno a las corporaciones de educadores religiosos y laicos, conformando así el pilar más sólido de su política de Estado (Puiggrós, 1990).

Se puede afirmar que Argentina se caracteriza por tener un sistema educativo de provisión estatal cuasi-monopólica del servicio educativo. Este tipo de provisión consiste básicamente en la asunción total de responsabilidades en materia escolar por parte del Estado Nacional y de los Estados provinciales (y sobre todo del Estado Nacional por sobre los provinciales), dejando de lado a los particulares y a las principales organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia católica en este accionar. Si bien existieron experiencias parciales de educación en manos de la sociedad civil, las mismas siempre fueron muy fuertemente controladas por el Estado.

El caso de la Argentina tiene una característica interesante que merece ser destacada. Como ya hemos demostrado en otro trabajo (Narodowski, 1998), la consolidación de este modelo de política educativa no necesitó consenso legislativo, en la medida en que la Argentina careció de ley orgánica de educación hasta la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993. En otras palabras, la situación de las políticas educativas de Estado y su constancia y eficacia a lo largo del siglo XX, precisaron de unas pocas regulaciones parlamentarias -básicas como, por ejemplo, la Ley 1420

de Educación Común de 1884-, las que parecieron tener la fuerza suficiente para operar, incluso, en niveles institucionales en los cuales las leyes no tenían injerencia, al menos en teoría.

Como correlato de lo anterior, desde finales del siglo XIX, el Estado argentino, por medio de sus *pedagogos de Estado*, había efectuado una promesa y había ayudado a construir una ilusión plasmada en los postulados de la Ley 1420, que clamaba por educación laica, gratuita y obligatoria. La promesa consistía en brindar educación pública de calidad al alcance de todos los habitantes de la Argentina y lograr, por medio de la educación escolar, un mejoramiento de las condiciones de vida de cada uno de los argentinos ricos y pobres, nativos e inmigrantes, hombres y mujeres.

Para lograr este objetivo, fue necesaria una operación de ingeniería social consistente en la generalización de un bien (el conocimiento), que había sido tradicionalmente patrimonio de una porción minoritaria de la sociedad. De esta manera, el Estado garantizó, a través de la institución escolar estatal, la promesa de igualdad de oportunidades educativas al alcance de todos, a través de la justicia meri-tocrática. De acuerdo con esta premisa, todos estaban en las mismas condiciones de partida para acceder a la educación y según los méritos de cada sujeto, a los distintos escalones del sistema.

En este marco se tejió, en la Argentina, un relato homogéneo, casi sin fisuras, a través de tres operaciones básicas (Puiggrós, 1990; Escudé, 1991; Narodowski, 1998):

1. *La conformación de la escuela pública como el instrumento estatal civilizatorio.* La escuela pública se configura en pro de este objeti-

2. «El Estado no es otra cosa que los hechos: el perfil, el desglosamiento móvil de una perpetua estatalización o de perpetuas estatalizaciones, de transacciones incesantes que modifican, desplazan, conmocionan o hacen decantarse insidiosamente, poco importa, las finanzas, las modalidades de inversión, los centros de decisión, las formas y los tipos de control, las relaciones entre las autoridades locales y la autoridad central» (Foucault, 1992, pp. 210).

vo, como institución igualadora de lo diferente, produciendo, en su seno, el proceso de argentinización de los inmigrantes, pero también de normalización³ de los enfermos, los inadaptados, los ignorantes.

2. *La consolidación de la escuela pública como la herramienta estatal a través de la yuxtaposición entre lo público y lo estatal.* Esta yuxtaposición implicó básicamente que las grietas que se sucedían en la educación pública, como producto de conflictos sociales y culturales, pedagógicos o religiosos, difícilmente se convirtieran en alternativas estables y organizadas dentro del espacio público.
3. *La capacidad estatal de cooptar las experiencias educativas que se generaban por fuera del sistema.* Por ejemplo, la de los obreros anarquistas y socialistas, integradas a su seno (en esto el éxito fue absoluto), a las proclamas ideológicas de los sectores políticos presuntamente contestatarios, quienes no sólo apoyaban la promesa de la educación pública, sino que, incluso, fueron fervorosos constructores de su ilusión.

LOS LIBROS DE TEXTOS ESCOLARES: DE RAZÓN DE LOS EDUCADORES A RAZÓN DE ESTADO

Con la sanción de la Ley 1420 de Educación Común en 1884, el Estado pretende constituirse,

3. A modo de aclaración, es importante destacar que los conceptos de normalidad y anormalidad han jugado un rol central en la Modernidad. Los mismos cumplen funciones de demarcación social; no sólo aparecen como constitutivos socialmente, sino que han sido constituyentes de lo social, en tanto tienden a establecer líneas divisorias al interior de las relaciones sociales. La sociedad de la normalización tendió a la homogeneización de toda la población a efectos de tornarla previsible.
4. El *Monitor de la Educación Común*, era una revista mensual editada por el Consejo Nacional de Educación de acuerdo al art. 57, inc. 19, de la Ley 1420 dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública desde 1881-1976. Su publicación se suspendió en dos períodos: entre 1950-1958 y entre junio 1961-agosto 1965.

La revista contenía dos partes: la primera era una sección oficial donde se publicaban las actas de las sesiones del Consejo Nacional y otros documentos oficiales y la segunda contenía literaturas pedagógicas y didácticas, reseñas bibliográficas de revistas nacionales y extranjeras, notas literarias e históricas.

Para mayor información consultar <http://www.bnm.me.gov.ar/bnmdigital/monitor/monitor.htm>

Estado que intentará regular, durante más de un siglo, a través de disposiciones minuciosas y de políticas centralizadas, todo lo que tenía que ocurrir en el seno de las instituciones educativas, con el fin de lograr un efecto homogeneizador y masificado ante la diversidad cultural de la población del territorio nacional. Bajo la atenta mirada del Estado-Docente de fines del siglo XIX, se conformó el Consejo Nacional de Educación, con el objetivo de lograr, bajo distintas operaciones discursivas, una matriz de legitimación de los saberes que debían circular y ser apropiados en la escuela pública. Dentro de esta matriz, un elemento central de preocupación son los libros de texto. La ley 1420 hace referencia a ellos, al explicitar que es parte de sus funciones: «prescribir y adoptar los libros de texto más adecuados para las escuelas públicas, favoreciendo su edición y mejora por medio de concursos u otros estímulos y asegurando su adopción uniforme y permanente a precios módicos por un término no menor de dos años» (Ley 1420, art. 57, inc.15).

Para atender estos postulados específicos sobre los libros de texto, el Consejo Nacional de Educación creó en 1884 una Comisión Didáctica, conformada por miembros prestigiosos de la corporación de educadores. En este sentido, el redactor del *Monitor de la Educación Común** A. Atienza y Medrano, explícita, en relación con lo anterior, que

El Consejo, auxiliado por comisiones de que forman parte las personas más reputadas y

más competentes en cada rama del saber, examina los libros de textos presentados al concurso y aprueba los que reúnen condiciones más favorables al progreso de la educación. ¿Puede decirse entonces que es el Estado quien prescribe los libros de textos? No, en modo alguno [...] (Consejo Nacional de Educación, 1893, 100).

Los educadores que conformaban la Comisión eran pares (educadores), quienes aprobaban o desaprobaban de acuerdo a sus supuestos didácticos, pedagógicos, filosóficos, culturales y políticos los textos propuestos por los sellos editoriales o los autores.⁵ Estos no estaban definidos *a priori*, sino que, en cada concurso, los integrantes de la misma establecían sus propios parámetros, con lo cual, típico de una corporación, los criterios se modificaban según la configuración de la misma.

Básicamente, los dos objetivos que consideraban rectores en sus dictámenes, desde finales del siglo XIX hasta 1940, consistieron en asegurar la universalización en la cobertura de la matrícula escolar (razón por la cual se necesitaba garantizar bajos costos en los materiales para la enseñanza, de acuerdo a la gratuidad que establece la ley) y controlar el contenido a transmitir en las escuelas.

A fines de la década del treinta, el Consejo Nacional de Educación encomendó a la Comisión Didáctica un estudio sobre los textos de lectura para la educación obligatoria. Implícitamente se suponía que en los textos escolares que circulaban en este momento podían transmitirse "valores amenazantes" para la sociedad (Consejo Nacional de Educación, 1941). Este supuesto se potencializó ante la gran proliferación de libros, generando un "peligro" que no se podía correr: la diversidad de narrativas sobre "el ser nacional" ponía en riesgo la homogeneidad de la pobla-

ción. Éste sería el núcleo nodal de las reglamentaciones hasta mediados del siglo XX, y si bien también se realizaron regulaciones relativas a los aspectos didácticos, metodológicos y administrativos, éstas quedaban subsumidas a lo ideológico: desde finales del siglo XIX y principios del XX, llegaron a la Argentina corrientes inmigratorias predominantemente provenientes de los sectores europeos de menores ingresos, así como también de una pluralidad de regiones con importantes diferencias tanto en sus costumbres como en lo relacionado con los aspectos lingüísticos. La escuela pública se presentó como el medio de igualación de lo diferente, produciendo en su seno un proceso de "argentinización" de los inmigrantes. Es por ello que el libro de texto se presenta en este contexto como un dispositivo de carácter central en la construcción de la identidad nacional (Narodowski y Manolakis, 2000).

Durante la primera mitad del siglo XIX, antes de la conformación del Sistema Educativo Nacional, el seno de la corporación docente, a través de una estructura piramidal (maestro, ayudante, aprendiz), se transmitía el secreto de la profesión, el "arte de enseñar" y se difundían los supuestos filosóficos, didácticos, culturales, sociales y políticos que subyacían en el proceso de transmisión de los saberes. Durante la última parte del siglo XIX y a principios del XX, la corporación fue perdiendo este rol, a través de un lento proceso de estatalización operado en el territorio argentino. El mismo se produjo mediante diferentes tácticas. Una de ellas, por ejemplo, fue la relativa a la contratación de los docentes por un salario convenido por las autoridades estatales, asegurando así un determinado nivel de ingreso por los servicios prestados a la enseñanza. Otra de las tácticas fue la capacidad de sustraer a la Corporación de los Educado-

5. Los autores podían presentar propuestas de libro de texto de manera independiente para su aprobación. La única restricción al respecto es que los autores no podían pertenecer a la Comisión Didáctica. Es importante destacar que, además, no existe ninguna normativa que circunscriba este derecho únicamente a las editoriales.

res de su función de seleccionar y aprobar los libros de texto que debían circular en los establecimientos educativos, para ser atravesada por una clara razón de Estado. Los criterios ya no dependían de sus supuestos como corporación, sino que eran dirimidos en el terreno de la política estatal. Es importante destacar que este tipo de relación de coacción del Estado con la Corporación, trasciende las fronteras de nuestro contexto y se presenta como una tendencia mundial, sobre todo en los aspectos referentes a la regulación de los textos escolares.⁶

En relación, por ejemplo, con los libros de lectura para la escuela primaria, el Consejo realizó una encuesta⁷ sobre las características pedagógicas de los libros vigentes, dirigidas a todos los docentes y directivos. La misma consistía en analizar el libro de texto utilizado por el educador y otros dos libros a su elección de aquellos aprobados por el Consejo,⁸ indicando tanto sus aspectos positivos como los negativos. Para el procesamiento de los datos se montó una verdadera *cadena jerárquica*: cada escuela, a través de sus directivos, debía gene-

rar un informe que sería elevado a la Inspección Seccional; ésta, a su vez, debía generar un informe resumen de los resultados obtenidos en los establecimientos a su cargo. La Inspección General de Capital, Provincias, Territorios y Adultos, a partir de los informes parciales de las distintas Inspecciones Seccionales, elaboraban un resumen de las observaciones formuladas por cada texto y finalmente entregaron un informe general a la Comisión.

A partir de los resultados de este estudio se montaron una serie de mecanismos de regulación estatal sobre los textos escolares: *cartilla patriótica; regulaciones didácticas-pedagógicas; formato; elección de libros por cursos paralelos; cadena de vigilancia jerárquica; método de enseñanza y las guías metodológicas*, mecanismos que se presentan como grandes continuidades desde 1939 hasta 1983:

1. La inclusión de una *cartilla patriótica* en todos los textos de lectura. La misma tenía como objetivo explícito que los niños se familiarizaran con los símbolos patrios desde su más temprana edad e, implícitamente,

6. A modo de ejemplo, podemos ilustrar esta tendencia a través de una de las recomendaciones de la VII Conferencia Internacional de Instrucción Pública, realizada en Ginebra en 1938. La recomendación estableció «que las selecciones hechas por los maestros deben ser aprobadas o ratificadas por Consejos especiales y que en la elección de los libros es necesario tener en cuenta en primer término el fondo científico de la obra y el método pedagógico empleado, entendiéndose que todos deben ajustarse a los programas vigentes, no contener expresiones contrarias a las instituciones del país y tratar de conciliar, en lo posible, los principios sobre los cuales está edificada la vida nacional con aquellos más generales en que se base el progreso de la humanidad» (Consejo Nacional de Educación, 1941,6).

7. La encuesta fue diseñada por la Comisión Didáctica del Consejo Nacional de Educación. Expediente 12870/P/939. *Monitor de la Educación Común*. Sesión del 9 de junio de 1939.

8. El cuestionario respecto al libro de lectura constaba de las siguientes preguntas: ¿Se adapta el libro a la capacidad del niño al que está destinado? ¿Es ameno y variado? ¿Emociona? ¿Contribuye a desarrollar la inteligencia, la voluntad, el sentimiento moral? ¿Estimula las virtudes y la formación del carácter? ¿Existen errores en su contenido científico? ¿Es tendencioso? ¿Hay orden, coordinación, unidad y método en el desarrollo de los temas? ¿Cuántos capítulos dedica al conocimiento del país? ¿Cuántos a los grandes acontecimientos históricos? ¿Cuántos a la exaltación de las grandes figuras nacionales? ¿La extensión de los capítulos es adecuada al tiempo que proporcionalmente debe dedicarse a la ejercitación de la lectura? ¿La extensión de los períodos es accesible a la capacidad comprensiva del niño? ¿Cada capítulo destaca con claridad la idea general? ¿Cada lectura tiene un plan claramente establecido y el libro una finalidad? ¿Suministra ideas que permitan al lector la redacción de composiciones? ¿Es pura y sencilla la forma literaria o usa un vocabulario ampuloso? ¿Contiene barbarismos, expresiones vulgares o faltas de sintaxis? ¿Complementa la puntuación y la enseñanza ortográfica? ¿Cómo educa el sentimiento estético? ¿Las ilustraciones son bellas, nítidas, sugerentes? ¿Cuántos cuadros de pintores argentinos contiene? ¿Se observa una definida finalidad cultural en el texto? ¿El tamaño de los tipos, la nitidez de la impresión, el color y la calidad del papel son los apropiados? (Consejo Nacional de Educación, 1941,8).

te, la depuración ideológica de aquellos elementos que podían perturbar el proyecto homogeneizador del Estado. Todos los libros de lectura aprobados a partir del *Reglamento de estudio, selección y concurso de textos de lectura de 1941*, tenían la obligación de incorporar la cartilla patriótica de acuerdo a los siguientes requerimientos:

Primer curso inferior: los símbolos nacionales

Primer curso superior y segundo: los símbolos nacionales y el himno (parte que se canta).

Tercer curso: los símbolos nacionales, el himno (completo), el mapa físico-político de la República Argentina, texto y explicación del Preámbulo de la Constitución Nacional.

Cuarto, quinto y sexto curso: los símbolos nacionales, el himno (completo), el mapa físicopolítico de la República Argentina, texto y explicación del Preámbulo y comentario de los principales artículos de la Constitución Nacional.

La elección de los retratos, ilustraciones, mapas y textos fue cuidadosa para poder llevar a cabo el objetivo.⁹ Tanto los contenidos, las imágenes y los mapas, como su distribución gradual en cada uno de los períodos de la escolaridad primaria, se presenta como una continuidad a lo largo

de todo el período del estudio, si bien se presentaron algunas discontinuidades al respecto, durante el gobierno peronista, con la inclusión de otros textos o imágenes afines con su doctrina política.¹⁰

2. Otro objeto de regulación son los referidos a los *aspectos didáctico- pedagógicos* de los textos escolares.

Durante este período, se pueden destacar al respecto las siguientes continuidades:

- Los textos tenían que responder a un plan didáctico racional, en lo que respecta a la gradación de las dificultades y al proceso pedagógico de la enseñanza.
- Que el contenido de los mismos educara los sentimientos, estimulara el amor a la lectura y no suministrara únicamente conocimientos meramente informativos.
- Además, debían ajustarse a las reglas del idioma, contener un mínimo de lecturas suficientes para el curso escolar; que las lecturas se adapten por el tema, el estilo y la extensión a la capacidad del alumno; que la parte de verso no exceda del tercio de las lecturas y sea adecuada a la conveniencia del curso en cuanto a su contenido, medida y combinación métrica.
- En relación con los tipos de lecturas que debían contener los textos escolares se

9. El contenido de *Cartilla Patriótica Oficial de 1940* era el siguiente: Tapa: El tambor de Tacuarí (fotografía del bronce existente en el Círculo Militar). "Patria" (Por Joaquín V. González; del libro *Patria*). "Patriotismo" (Por Joaquín V. González; del libro *Patria*). La Bandera Argentina en colores. "Oración a la Bandera" (Por Nicolás Avellaneda). "La Bandera" (Por Belisario Roldan, pronunciado por él en el juramento a la Bandera por los conscriptos de la clase 1888). El escudo en colores. "El escudo" (Estanislao Zeballos). Retrato del General San Martín. "El General San Martín" (Bartolomé Mitre de la *Historia de San Martín*). "San Martín" (Fragmento leído al pie de la Bandera de los Andes por Olegario V Andrade). Retrato del General Don Manuel Belgrano. "El General Manuel Belgrano" (Por Bartolomé Mitre de la *Historia de Manuel Belgrano*). "Himno Nacional Argentino". "Constitución Nacional". Mapa de la República Argentina (preparado por el Instituto Geográfico Militar) (*Monitor de la Educación Común*. Expediente 17968/C/940, Agosto de 1940,113).

10. De acuerdo al *Reglamento, estudio y aprobación de textos para la enseñanza primaria*, Capítulo V de las condiciones que deben reunir los textos, se indica, para el sexto curso, que el mismo debe contener: el Himno Nacional (completo). El Preámbulo de la Constitución Nacional. Día de la Lealtad. Cuadros de la Jura de la Constitución de 1853 y 1949. Derechos del Niño y de la Ancianidad. Retrato de Urquiza. Alberti y Mitre y Galería de los Presidentes Argentinos (Ministerio de Educación de la Nación, 9 de febrero de 1951)

específica que: los libros correspondientes del primer curso superior al cuarto curso de la escuela primaria inclusive, debían incluir las dos terceras partes de las lecturas de prosas originales; transcripciones de obras realizadas con fidelidad estricta al texto original. En el caso de los cursos superiores, la normativa hace referencia a que los libros debían tratarse de una obra original en las dos terceras partes en prosa. Si se trataba de una antología, además de lo anterior, más de la mitad del texto original debía ser de autores argentinos, incluyéndose como tales a los extranjeros que traten temas argentinos. En este último caso, se solicitaba agregar una nota biográfica de cada autor, con un breve juicio crítico de su obra; esta nota también figurará en las transcripciones de capítulos, partes o fragmentos de una obra; que al pie de cada uno se haga constar la edición utilizada para la transcripción y se indique el año o el número de la misma y sólo se indicarían notas aclaratorias del texto sobre voces y giros anticuados o a los tecnicismos, regionalismos y licencias del idioma.

- e. Otra indicación importante es la solicitud, por parte de las Comisiones a los autores, para que consignaran las lecturas dirigidas especialmente para las niñas, aquellas sólo para los varones y de las que son de "interés común".

3. Otro aspecto fundamental de regulación es el relativo *al formato*.

De los requerimientos relativos a las ilustraciones podemos destacar:

- a. Que las mismas deberían ser adecuadas de acuerdo al objetivo de su incorporación en un texto escolar, tanto por su tamaño y ubicación en la página, como por la manera de destacar en ella «el aspecto que verdaderamente interesa» (Consejo Nacional de Educación, 1941, Art. 58 Inc. A).

- b. Que las mismas deberían ser sencillas y reproducir hechos, seres y escenas que «sean agradables en la vida real o en los cuales predominen la alegría y el optimismo» (Consejo Nacional de Educación, 1941, Art. 58 Inc. B).
- c. En los libros de primero inferior, cada palabra generadora presentada debería llevar una ilustración adecuada «por su magnitud, precisión y aspecto atrayente, y ser capaz de evocar en la mente del niño el vocablo» (Consejo Nacional de Educación, 1941, Art. 58 Inc. C).

Los materiales escolares deberían reunir, además, ciertas condiciones relativas a la presentación general, tales como: la calidad del papel -por ejemplo, papel mate de color marfil o agarbando, no traslúcido y de ochenta gramos por metro cuadrado como mínimo y papel satinado o de ilustración para las láminas de color-; impresión en tinta negra mate, tipografía -por ejemplo, composición tipográfica no menor a veinte ciceros y no mayor a veintiséis, con interlínea proporcionada al cuerpo de la letra de dos puntos como mínimo; margen de un centímetro y medio en el interior de la página y de dos en el exterior; tipografía de ojo grande, sin perfil demasiado fino-, y tipo de encuadernación -acartonada, de pliegos cosidos sobre cañamazo de hilo o con alambre inoxidable y lomo de tela reforzado-.

A pesar de los aspectos detallados, ciertas estrategias comerciales de *packaging*, fueron las que permitieron que los sellos editoriales muchas veces presentaran en los distintos *concursos de textos de lectura*, libros que sólo tenían cambios de formatos o imágenes y sin alterar el esquema textual de los mismos, ya que esto traería aparejado la necesidad de renegociar los derechos de autor o los criterios estipulados por las autoridades de la Comisión Didáctica.¹¹

11. Un trabajo que estudia esta relación es Narodowski y Capelletti, "¿La imagen es todo?. Mercado y *packaging* en la industria del texto escolar argentino" (1999), a través del análisis de *Girasoles*, libro de lectura de tercer curso, que fue editado por primera vez en 1940 y por última vez en 1986.

4. Otra regulación importante era la *elección del mismo texto de lectura* para las secciones paralelas del mismo establecimiento educativo. No se trata de una regulación menor, ya que tiene como supuesto la homo-geneización y el control de los contenidos que se debían transmitir en cada curso, sin contemplar las diferencias de cada grupo de alumnos o el docente a cargo.
5. La *cadena de vigilancia jerárquica* (maestro, director, Inspector Seccional, Inspector General, Consejo Nacional de Educación) se utilizó como un importante mecanismo de control de la actividad docente. Los docentes carecían de autonomía para realizar la elección de los textos escolares de acuerdo a sus propios criterios y necesidades. Sólo podían seleccionar libros de los listados de textos aprobados por el Consejo Nacional de Educación que se publicaban en el Boletín Oficial, y los podían adoptar con acuerdo tanto del docente del curso paralelo como del directivo de la escuela, quien debía elevar una nota informando el resultado de la elección en el mes de diciembre. Es importante destacar que en el caso que un curso no tuviera docente titular, la elección del texto escolar era realizada por el directivo. Esta, a su vez, era elevada a todos los organismos de mayor jerarquía a través de informes resúmenes. Una vez recibidos los resultados de todas las escuelas, el Consejo Nacional de Educación notificaba la aprobación o desaprobación de los textos seleccionados, notificando de arriba hacia abajo a todos los actores involucrados.

Las familias no permanecían ajenas a esta cadena de vigilancia, ya que los docentes debían pedirles, para su adquisición, solamente aquellos que figuraban en el listado de libros aprobados y, por ende, que tuvieran el número de registro de aprobación en su contratapa. Si esto no se cumplía, las familias podían denunciar al maestro a su superior inmediato.

6. Los *métodos de la enseñanza* también fueron objeto de regulación. *El método de la palabra generadora* se presenta como el más adecuado por más de treinta años. Se fijaba específicamente como política didáctica que el método de lectura se ajustara al de palabra generadora: las palabras, de acuerdo a los reglamentos deberían ser familiares al niño o referentes a elementos simples y directos; no se podía introducir las consonantes de doble sonido; sólo se enseñarían las letras del alfabeto español y que las vocales no se presentaran como signos aislados.

Esta regulación intentaba, por un lado, garantizar que todos los alumnos del primer curso aprendieran las mismas palabras en el mismo tiempo, a través del mismo método; por otro, el Estado interviene en la actividad propia del docente, en el saber de los educadores, ya que los métodos de enseñanza no surgen en el interior de su Corporación, sino que son impuestos por los especialistas del Ministerio de Educación o por los de los sellos editoriales.

7. Esta coacción del Estado a la Corporación de Educadores también se visualiza con la aparición de las *guías metodológicas para el docente y de uso del material didáctico de los libros de textos*, en las que se explicitaba, paso por paso, el uso de las secuencias de enseñanza, para incorporar las lecturas del mismo, como también el tiempo de las mismas, los ejercicios y otros recursos didácticos complementarios, el vocabulario a incorporar por los alumnos, entre otras.

A pesar del control del Estado, que "cuidó" a la ciudadanía limpiándola e higienizándola de aquellos valores que pudieran contaminarla, *no se establecieron textos únicos para la enseñanza en la Argentina*. En el decreto 14386 del 28 de junio de 1945, el Poder Ejecutivo establece que los profesores de establecimientos de enseñanza, oficiales y privados, no podrán exigir a los alumnos que estudien en textos determinados, por la

crisis económica que estaba atravesando el país. Se desliza la intención de realizar una lista de libros de texto únicos, de uso continuado y editados a bajo precio por cuenta del Estado. Esta idea termina por ser descartada debido a que la misma requería de «un tiempo prudencial para concretarse y ponerse en vigor» (Consejo Nacional de Educación, 1945).

Aunque los intentos de implementación de textos únicos¹² no proliferaron en el ámbito nacional, durante el período de gobierno peronista se oficializó el texto *La razón de mi vida*, de Eva Duarte de Perón, para todos los niveles de la enseñanza (Ministerio de Educación de la Nación, 1952). De acuerdo a lo explicitado en la legislación, el contenido del libro debían ser comentado parcial o totalmente por el docente a cargo, hasta cuarto curso, o como texto de lectura obligatorio en los ciclos superiores. Aunque este ejemplo se presenta como una discontinuidad del período de estudio, de acuerdo a lo relevado en las normativas que tuvieron vigencia, los listados de textos aprobados siempre contenían más de una opción por curso.

Durante la última dictadura militar (1976-1983), las regulaciones sobre los textos escolares se acentuaron cada vez con mayor rigurosidad, no sólo a través de indicaciones precisas sobre las condiciones didácticas e ideológicas que debían poseer los mismos,¹³ sino que, además, aparecieron "listas negras" que censuraban la publicación y la circulación de algunos textos en las instituciones educativas.

LAS FISURAS DEL ESTADO EDUCADOR Y LA ESCUELA COMO RAZÓN DE MERCADO

A mediados de la década del ochenta del siglo XX, con el advenimiento del gobierno democrático (y el fin del ciclo civil-militar en la Argentina), y aludiendo a que mantener los planes de aprobación por parte del Estado representaba una continuidad propia de los regímenes autoritarios o totalitarios y que actuaban en contra de la libertad del maestro y del desarrollo del libro de texto, se llevó a cabo un proceso de desregulación en el seno del Estado, transfiriendo las responsabilidades anteriores al mercado editorial. Los textos escolares pasan así a ser una razón de mercado.

El Estado se retira de sus responsabilidades anteriores de "control ideológico", pero se erige como un actor más en el mercado: compra textos en grandes cantidades para suministrarlos a las escuelas pobres, aunque carece de una Comisión que determine el valor de los textos. El criterio que parece prevalecer es el de ecuanimidad, a fin de que ninguna editorial sienta que es discriminada económicamente. Por otro lado, la diversidad y las culturas singulares pueden ser consideradas dentro de la lógica del mercado, posibilitando a los distintos actores implicados consumir de acuerdo a un perfil de demanda determinado. Dicho de otra manera, sería la demanda del mercado la que decidiría los valores, saberes y competencias que deben transmitir los libros de texto, de acuerdo al proyecto educativo institucional

12. En julio de 1949, durante el gobierno de Perón se presenta un proyecto de ley en el Congreso Nacional, mediante el cual se pretendía la introducción de un texto único de lectura obligatoria para primer curso inferior, titulado *Florecer*, editado por el Estado a través de la imprenta del Ministerio de Educación de la Nación. Su autora era Emilia C. Dezeo de Muñoz, quien fue Inspectora e integrante de Comisiones Didácticas organizadas para la selección y aprobación de texto de este curso desde la década del treinta. Este proyecto nunca llegó a concretarse, a causa de las protestas que desató y que se reflejaron en los principales diarios del país (ver *La Nación* del 2 de abril de 1950).

13. De acuerdo a los dictámenes de los sucesivos ministros de educación o de los provenientes de la Comisión Permanente de Textos y Literatura Infantil -a partir de 1981 por la Resolución 1354 del 29 de octubre-, dependiente del Ministerio de Cultura y Educación.

de cada escuela, reconvirtiéndose el poder unversalizante, homogeneizador y disciplinador del Estado.

La pregunta acerca de los motivos de esta mutación necesitan ser respondidos. Como hemos visto en este trabajo, no es cierto que la regulación estatal sobre los textos escolares haya sido potestad de gobiernos dictatoriales. Por el contrario, parece más bien una política del Estado argentino durante varias décadas la intromisión y el control acerca de qué es lo que pueden leer docentes y alumnos. Resulta aleccionador comprobar las continuidades de las regulaciones a lo largo del tiempo, ya que cada uno de los mecanismos atravesaron las tácticas particulares de los diferentes gobiernos de turno, civiles y militares.

La pérdida de legitimidad política por parte del Estado en las últimas décadas del siglo XX parece aportar elementos que contribuyen a una hipótesis fuerte: sería imposible, en la actualidad, someter a la población al imperio de las decisiones de funcionarios estatales (sean estos políticos o pedagogos) acerca de cómo educar a los niños y a los jóvenes. Por el contrario, el mercado parece comportarse como una balanza más equilibrada, en la medida en que en la actualidad ya no se registran protestas acerca de los textos escolares: el tema está fuera de la agenda de la opinión pública por primera vez en el siglo y cada segmento de la demanda parece satisfecha con las opciones disponibles.

En conclusión, en el período que se centró el estudio, la preocupación por regular los textos se torna minuciosa, poniéndose en vigen-

cia distintas reglamentaciones, que enfatizan la dimensión política sobre los aspectos didácticos y sociales de los mismos e involucran ya no a los educadores, sino a «las más altas autoridades de la educación que interpretan propósitos del Estado» (Consejo Nacional de Educación, 1941,4).

¿Por qué se instala esta necesidad del Estado de regular los libros escolares? Como se ha evidenciado, además de su función disciplinadora, éste percibe que en los textos escolares pueden transmitirse "valores amenazantes" para la sociedad. Las regulaciones interpelan a un "enemigo" que hay que aniquilar, estableciendo claramente los criterios didáctico-pedagógicos; las fundamentaciones psicológicas; el formato y disposición de las ilustraciones, tipografías y calidad del papel; los mecanismos técnico-administrativos para la aprobación de los textos para autores y editores; los tiempos de aprobación de los libros para su uso en la escuela; el rol de los docentes y directivos de las instituciones escolares en la selección y uso de los textos; los mecanismos de revisión para autores y editores ante un dictamen de la Comisión de textos; los costos de los libros, entre otras. Nada podía quedar al azar, el enemigo podía filtrarse si no se controlaban todas las variables y esto es una clara razón del Estado.

¿Es que en la actualidad ya no hay "enemigos" a los que sea necesario combatir por medio de regulaciones estatales que atraviesan décadas y décadas de la historia? No lo sabemos. Lo que sí es seguro es que, en caso de existir algún potencial peligro, el carácter dinámico del mercado de textos escolares parece estar en condiciones de conjurarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ (1946). Ley 12837. Buenos Aires

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (1881 - 1976). *Monitor de la Educación Común*. Buenos Aires.

- _____ (1941). *Reglamento de estudio, selección y concurso de textos de lectura de 1941*. Buenos Aires.
- _____ (1957). *Concurso y elección de textos de lectura. Reglamentación para su estudio, selección y concurso*. Buenos Aires.
- _____ (1962). Dirección General de Información Educativa y Cultura, Exp. 19.580/M/1962. *Cuestionario para la República Argentina sobre textos para escuelas primarias comunes por la O.E.A.* Buenos Aires.
- _____ (1965). *Estudio, selección y concurso de textos de lectura*. Buenos Aires.
- DEZEO DE MUÑOZ, Emilia (1949). *Florecer. Libro de lectura para Primero Inferior*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- ESCUDE, C. (1991). *El fracaso del proyecto argentino*. Educación e ideología, Buenos Aires: Tesis-Norma.
- FOUCAULT, Michel (1993). "Fobia al Estado". En : *La vida de los hombres infames. Ensayos sobre desviación y dominación*. Buenos Aires-Montevideo: Editorial Altamira y Editorial Nordan Comunidad, pp. 307-312.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1951). *Reglamento, estudio y aprobación de textos para la enseñanza primaria*. Buenos Aires.
- _____ (1952). *Ley 14126. Adopta un texto escolar* (B.O. 22/VLV52). Buenos Aires.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA (1955). *Decreto 6781*. Buenos Aires
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1965). Centro de Documentación e Información Pedagógica y Museo Pedagógico. *Reglamentación sobre Concurso de Textos*. Provincia de Buenos Aires.
- MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA (1884). *Ley 1420 de Educación Común*. Buenos Aires.
- NARODOWSKI, Mariano (1998). "¿Hacen falta "políticas educativas de Estado" en la Argentina?". En : *Punto de vista*. Buenos Aires. No. 66.
- _____ (1999). *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires: Edu/ causa-Novedades Educativas.
- NARODOWSKI, M. y CAPELLETTI, G. (1999). "¿La imagen es todo?. Mercado y *packaging* en la industria del texto escolar argentino". En : *Ensayos y Experiencias*. No. 12.
- NARODOWSKI, M. y MANOLAKIS, L. (2000). "Defendiendo el "modo de vida argentino". El Estado y los textos escolares en la Argentina". En : *XXII International Standing Conference of History of Education*. Alcalá de Henares.
- PODER EJECUnVO (1945). *Decreto 14386* (J. e LE).- (Bol. of., 6/7/945). 28 de junio
- PUIGGRÓS, A. (1990). *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*.

BIBLIOGRAFÍA

DUSSEL, I. y CARUSO, M. *La invención del aula. Una genealogía de las formas de enseñar*. Buenos Aires: Santularia, 2000.

JOHNSEN, E. *Libros de textos en el calidoscopio. Estudio crítico de la literatura y la investigación sobre los textos escolares*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996.

NARODOWSKI, Mariano. *Infancia y poder. La conformación de la pedagogía moderna*. Aique, 1994.

WAINERMAN, C. y HEREDIA, M. *¿Mamá amasa la masa? Cien años en los libros de lectura de la escuela primaria*. Universidad de Belgrano. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1999.