



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**DIAGNÓSTICO DE LAS CARACTERÍSTICAS, PROBLEMÁTICAS
Y RETOS DEL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE LIBROS DE
TEXTO GRATUITOS EN EDUCACIÓN BÁSICA, EN LA CIUDAD
DE MÉXICO. CICLO ESCOLAR 2018-2019.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

DURÁN RIVERA MARCO ANTONIO

ASESOR: LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE 2019.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Si no fuiste un buen aprendiz, nunca serás un buen maestro.”

-Platón.

Dedicatorias

A mis padres, Martha y Antonio; con su amor, esfuerzo y sacrificio, han forjado todo lo que soy.

A mis hermanas, Andrea y Araceli; que les sirva de ejemplo, nunca desistan.

A Monserrat; por su amistad y cariño incondicional, mi familia por elección.

A mis profesores; por compartir sus conocimientos y enriquecer mi formación.

A la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, mi universidad; que me brindó la oportunidad de desarrollarme académicamente.

Agradecimientos

A mi asesor, el Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez, por guiarme a lo largo de este proceso, así como por su paciencia y empeño en el desarrollo de este trabajo.

A la Secretaría de Educación Pública y a la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, porque en ellas, inició mi camino dentro de la Administración Pública.

A la Lic. Ana Lidya Silas Muñoz, Jefa del Departamento de Materiales Educativos y Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México ante la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, por brindarme todas las facilidades para el manejo de los datos e información recabada.

A la Mtra. María Angélica Páez Rodríguez, Coordinadora del Programa y Enlace de Nivel, por ser mi mentora y enseñarme todo sobre el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos.

¡Gracias!

Índice	Pág.
Índice de Gráficas	6
Índice de Tablas	7
INTRODUCCIÓN	8
Planteamiento del problema	12
Pregunta de Investigación	13
Justificación	14
Objetivo General	15
Metodología	16
DESARROLLO	18
Capítulo I. Antecedentes Históricos	18
Principales Políticas Públicas por Periodo Presidencial	19
Capítulo II. La Educación Básica	30
Educación Inicial	33
Educación Preescolar	34
Educación Primaria	35
Educación Secundaria	35
Educación Especial	37
Educación Indígena	39
Capítulo III. Los Libros de Texto Gratuitos como una política de Estado	40
La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG)	40
La descentralización de la CONALITEG	41
La política de Estado	43
La gestión administrativa	44
La gestión pública	44
Proceso de una política educativa	45
¿Son los Libros de Texto Gratuitos una política pública?	46
Economía en la Educación	49
El presupuesto asignado	50

Capítulo IV. El Proceso de Distribución de los Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México	55
Fundamentos del Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos	55
Distribución de los Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México.....	57
Perfil y funciones de los responsables	59
Descripción de las etapas del proceso	65
Capítulo V. Aplicación de formulario “Seguimiento al Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos. Ciclo Escolar 2018-2019”	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
Conclusiones.....	88
Recomendaciones	90
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA	92
Referencias Bibliográficas.....	92
Bibliografía.....	96

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Histórico de matrícula por alumnos por sector público y privado en la Ciudad de México	31
Gráfica 2. Participación del Gasto Público en Educación en el PIB (%).....	52
Gráfica 3. Nivel Educativo.....	69
Gráfica 4. Periodo de Recepción de LTG.....	71
Gráfica 5. Etapas de Entrega de LTG.....	72
Gráfica 6. Medio de transporte utilizado para traslado de LTG.....	73
Gráfica 7. Recepción de totalidad de claves de LTG.....	74
Gráfica 8. Faltantes de LTG por incremento de matrícula.....	75
Gráfica 9. Organización de juegos de LTG para grupos de escuela.....	76
Gráfica 10. Participantes en la organización de LTG para grupos de escuela.....	77
Gráfica 11. Entrega directa de LTG.....	78
Gráfica 12. Periodo de Entrega de LTG a alumnos.....	79
Gráfica 13. Uso de documento al momento de entrega de LTG.....	80
Gráfica 14. Entrega de LTG en cambio de plantel.....	81
Gráfica 15. Fecha de envío de documentación comprobatoria de entrega de LTG.....	82

Índice de Tablas

Tabla 1. Histórico de matrícula por alumnos por sector público y privado en la Ciudad de México.....	32
Tabla 2. Preescolar.....	34
Tabla 3. Primaria.....	35
Tabla 4. Secundaria.....	36
Tabla 5. Producción de LTG por Ciclo Escolar.....	40
Tabla 6. Participación del Gasto Público en el PIB.....	51
Tabla 7. Marco Jurídico.....	55
Tabla 8. Perfil de los Responsables.....	59
Tabla 9. Funciones de los Responsables.....	61

INTRODUCCIÓN

El hombre como ente social a través del tiempo ha ido incorporando actividades que le han llevado a generar la necesidad de tener una mejor manera de comunicarse. Es por ello la incorporación de los diferentes procesos educativos, donde en un primer momento se enseñaba para adquirir un oficio. Sin embargo, se tuvo la necesidad de contar con mayores conocimientos académicos y se determinó realizar un proceso de alfabetización, dando inicio a nuevas posibilidades educativas e ir las adaptando a la demanda globalizadora de esos tiempos.

El Estado, con el afán de iniciar con la alfabetización y conscientes de la vulnerabilidad social que se tenía, proporcionó la gratuidad de los libros de texto, convirtiéndose en la herramienta base para que los mexicanos se educaran, en consecuencia, el 12 de febrero de 1959, el presidente Adolfo López Mateos, decreta la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). No podemos omitir que tanto Álvaro Obregón y Manuel Ávila Camacho, fueron pioneros de los inicios primarios de tal iniciativa.

Lo anterior daría garante al cumplimiento del Artículo 3ro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice¹: “Toda persona tiene derecho a la educación”. Donde se establece, como primer principio: el derecho de acceso a la instrucción, así de general y simple, es sin duda el eje que sustenta y legitima los esfuerzos que se emprenden desde el Estado para asegurar la máxima cobertura posible de los servicios educativos.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), da cumplimiento a dicho mandato atendiendo como la institución federal que ejecuta lo relativo a educación básica, media superior y superior, inicialmente por medio del artículo 1ro de la Ley General de Educación (LGE), que a la letra dice²: “la presente Ley garantiza el derecho a la educación [...] su objeto es regular la educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.” y es en ella, donde se detalla lo relativo a los libros de texto gratuitos -tema central

¹ Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

² Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

del trabajo- en su artículo 9, sección XII que a la letra dice³: “Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución.”

Debido a su alto impacto cultural, social y sobre todo económico, el libro de texto gratuito representa en toda su extensión, una pieza clave en el desarrollo educativo en México. Al recorrer la historia y analizando el libro como instrumento público tan noble, muestra una cara de la política social que no siempre es reconocida, aun cuando se aplica directamente a toda la sociedad mexicana. Hablando de política de Estado que no solamente es un instrumento para aminorar los efectos de la pobreza y la desigualdad; sino también un elemento constructivo, que sirve a la equidad y tiene la capacidad de contribuir al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Los libros de texto gratuitos son un producto emblemático de la CONALITEG con gran permanencia, así como valor si lo vemos como material didáctico, resistiendo la evolución del entorno social, económico y político de México. Los libros de texto siguen ahí, al margen de los cambios en el paradigma económico y electoral, así como las transformaciones sociales y las demás modificaciones que ponen a prueba a cualquier programa gubernamental.

El propósito de esta investigación es destacar la necesidad de revisar sus alcances, así como la estrategia para su distribución en las escuelas de la Ciudad de México, por ello es importante conocer el proceso que se ejecuta desde la CONALITEG hasta llegar a los alumnos de cada nivel educativo de educación básica, destacando sus características, calidad e impacto social.

Se incentiva este trabajo al valor de lo que puede aportar una investigación descriptiva al tomar al libro de texto gratuito como herramienta que permita la ejecución de la educación básica, en beneficio de los niños de México, abatir el analfabetismo y así contar a futuro con ciudadanos que tengan una mejor calidad de vida.

El trabajo está construido en cinco capítulos, el primero hace referencia a los antecedentes históricos, desde José Vasconcelos, quién pretendía elevar los niveles de alfabetización creando bibliotecas y fomentando la lectura, mencionando que era el camino más corto para el

³ Ibidem

aprendizaje; hasta Narciso Bassols, titular de la SEP de 1931 a 1934, quién priorizó que los libros de texto y los manuales para escuelas primarias, tuvieran un valor fundamental en el desarrollo educativo.

Posteriormente con el presidente Lázaro Cárdenas del Río, dónde su reforma constituía entre otras cosas, las asignaturas del plan de estudios, como lengua nacional, cálculo aritmético y geométrico, observación de la naturaleza, ciencias sociales, actividades artísticas, etc.; así mismo, Jaime Torres Bodet, fortaleció la formación de profesores, la elaboración y distribución de libros de texto gratuitos, y junto con el presidente Manuel Ávila Camacho, emprendieron la Campaña Nacional contra el Analfabetismo y se imprimieron toda clase de folletos, revistas, carteles, tanto en español como en lenguas indígenas.

Más adelante, con el Plan de Once Años se consideró revisar los planes y programas de estudio para mejorar la calidad de la enseñanza, fue aquí donde se fundó la CONALITEG y su intención de que los libros se repartieran en todos y cada uno de los rincones del país.

La segunda parte, detalla un breve repaso por el contexto general que comprende la educación básica en la Ciudad de México, destacando estadísticas para entender el alcance e impacto social de la necesidad de producir y distribuir material educativo gratuito, a nivel inicial, preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, especial, indígena y educación para adultos.

El capítulo tercero, abordará a los libros de texto gratuitos como una política de estado, una política pública, detallando y haciendo énfasis en la creación y descentralización de la CONALITEG, así como el presupuesto asignado por la Federación para poder llevar a cabo la logística necesaria para alcanzar su objetivo: el que todos los niños de educación básica cuenten con sus libros de texto al inicio de cada ciclo escolar.

Los últimos dos capítulos, se cimientan en la operación, lo que da pauta al Proceso de Distribución de los Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México, el cual tiene como base entre otros elementos, un marco jurídico y figuras responsables dentro del mismo; y finalmente se detalla la aplicación de un formulario de preguntas dirigido a todas las escuelas pertenecientes a la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), (convocatoria

que se realizó al 100% de las escuelas de la ciudad, de lo cual sólo el 71% participó), la encuesta de percepción llevó por nombre “Seguimiento al Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos, Ciclo Escolar 2018-2019”.

Para garantizar que las escuelas de la Ciudad de México y de todos los rincones del país cuenten con sus libros de texto gratuitos, tal como lo marca la Ley General de Educación en su artículo 113, sección IV, que a la letra dice:⁴ “[...] enviar a las entidades federativas en formatos accesibles los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, [...] al inicio de cada ciclo lectivo.”, es indispensable se lleve a cabo año con año, este proceso de distribución, el cual debe contar con un mecanismo que permita el logro de objetivos “mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación”⁵ y así cubrir de este material educativo a todos los alumnos en los diferentes niveles de educación básica.

El correcto alcance de los objetivos se verá reflejado favorablemente si todos los actores que participan en el tenor administrativo y operativo del proceso, en función de la gestión para llevar a cabo la entrega oportuna y eficaz de los libros de texto gratuitos, trabajan en conjunto, a partir de los padres de familia, docentes, directores, supervisores y hasta los responsables tanto de la CONALITEG como de la AEFCM, todo en pro del buen desarrollo educativo de la niñez mexicana.

⁴ Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

⁵ Ibidem.

Planteamiento del problema

Actualmente los gobiernos utilizan principalmente el tema educativo como base de sus políticas internas, tan importante es que se ha incluido en el Plan Nacional de Desarrollo en sus diferentes actualizaciones y no se ha demeritado su presencia en ellos, en consecuencia y lo que se pretende diagnosticar con la presente investigación, es realizar una revisión general de las características de un proceso fundamental dentro del Sistema Educativo Mexicano, que es el de la distribución de libros de texto gratuitos, particularmente en el ciclo escolar 2018-2019 en la Ciudad de México, lo cual permitirá detectar sus áreas de oportunidad, problemáticas, sus relaciones con la praxis, el nivel de impacto y los retos dentro del proceso, con el propósito de contar con elementos que aporten a ir hacia un camino de mejora dentro del Programa Nacional de Libros de Texto Gratuitos, con la finalidad de dar cabal cumplimiento a uno de sus principales objetivos: que todos los alumnos de educación básica (inicial, preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, especial, indígena y educación para adultos), cuenten desde el inicio del ciclo escolar vigente con el insumo correspondiente a cada nivel educativo (libros de texto) asignado para su correcto aprovechamiento educativo, dentro y fuera de las aulas.

Pregunta de Investigación

¿Las características del proceso vigente de distribución de libros de texto gratuitos en la Ciudad de México, llevado a cabo en el ciclo escolar 2018-2019, coadyuvan a cumplir con los objetivos que establece la Ley General de Educación en su artículo 9, sección XII y en su artículo 113, sección IV; así como la Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México, 2018-2019⁶, en su numeral 13, primer párrafo; referente a que todos los alumnos que cursen educación básica, reciban en tiempo y forma el material asignado, de acuerdo a su nivel educativo para su correcta formación académica?.

⁶ Que a la letra dice: “[...] las autoridades educativas respectivas llevarán a cabo la distribución oportuna, completa y eficiente de acuerdo con la matrícula del ciclo escolar en curso de los Libros de Texto Gratuitos (LTG), [...] con la finalidad que el primer día del ciclo escolar, todos los alumnos que cursan la Educación Preescolar, Primaria y/o Secundaria, [...] cuente con los materiales escolares respectivos y puedan hacer uso de éstos.”

Justificación

La educación básica constituye el pilar más importante dentro del Sistema Educativo Mexicano, debido a que en ella se siembran las bases del conducto social; en la Ciudad de México así como en el resto de los Estados de la República, a través del Gobierno Federal, cada ciclo escolar se lleva a cabo la distribución de libros de texto gratuitos, con la meta de que cada niño y niña que se encuentre en cualquier nivel de educación básica, cuente con el material de trabajo apropiado la mejora educativa.

El propósito de la presente investigación es conocer de manera general cómo se lleva a cabo el proceso para la entrega de libros de texto gratuitos, su alcance, trascendencia y vulnerabilidad, considerando el contexto social, económico, histórico y político, así como la participación que tiene cada figura institucional dentro del mismo, a partir de la CONALITEG; la AEFCM, a través de los enlaces de distribución o inclusive directores, docentes, con apoyo de padres de familia y los propios alumnos. Así mismo, con la aplicación de un formulario de seguimiento a la entrega del material, al término del ciclo escolar 2018-2019, diseñado para detectar problemáticas con el fin de mejorar la calidad y eficacia de las necesidades administrativas y operativas, que parte desde recabar las estadísticas necesarias (matrícula de alumnos, docentes, directores, aulas, grupos, etc.) hasta proponer una mejora al proceso burocrático que conllevan todas estas acciones.

Objetivo General

Diagnosticar las características del proceso de distribución de libros de texto gratuitos en la Ciudad de México, ejecutado en el ciclo escolar 2018-2019, identificando problemáticas y proponiendo mejoras estratégicas sólidas para su resolución, analizando los retos que influyen directa o indirectamente, con el fin de demostrar si se cumple lo que establece la Ley General de Educación y la Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México, 2018-2019, referente a que al inicio de cada ciclo escolar, los alumnos cuenten con los ejemplares correspondientes de acuerdo al nivel educativo que cursarán.

Metodología

La presente es una investigación no experimental⁷ y se basa en un enfoque mixto⁸, utilizando estadística descriptiva⁹, en el cual se utilizaron datos reales proporcionados directamente por el Departamento de Materiales Educativos perteneciente a la AEFCM, a través del Responsable Único de Distribución a nivel Ciudad de México (RUD-CDMX) ante la CONALITEG, así como por los Enlaces de Nivel por Instancia de las 16 Alcaldías; de igual manera, por la información recabada a partir de la aplicación de un cuestionario electrónico de seguimiento dirigido a los directores de escuelas de educación básica (inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial y de educación para adultos) adscritas a la AEFCM, denominado “Seguimiento al Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos en Escuela. Ciclo escolar 2018-2019”, mismo que se aplicó por indicaciones del RUD-CDMX, con la finalidad de identificar las debilidades y desviaciones, para que posteriormente se realicen propuestas de mejora.

Las instancias que intervienen en el proceso coadyuvaron a la elaboración del cuestionario el cual constó de 13 reactivos divididos en 5 secciones: Información básica de los centros de trabajo; recepción de libros de texto gratuitos en escuela; distribución de libros de texto gratuitos a alumnos; comprobación de la recepción y entrega de libros de texto gratuitos y un

⁷ Hernández (2010), menciona que una investigación no experimental es aquella dónde “se realizará el estudio sin la manipulación deliberada de las variables y únicamente se observarán los fenómenos en su ambiente natural para posteriormente analizarlos.” (p.151). Es decir, no se tiene control sobre dichas variables ni se puede influir sobre ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.

⁸ El enfoque mixto representa un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio, es decir, estos pueden ser unidos de tal manera que las aproximaciones cuantitativas y cualitativas conserven sus estructuras y procedimientos originales. (Hernández, 2010, p. 546)

⁹ Es la rama de la estadística que recolecta, analiza y caracteriza un conjunto de datos (peso de la población, beneficios diarios de una empresa, temperatura mensual,...) con el objetivo de describir las características y comportamientos de este conjunto mediante medidas de resumen, tablas o gráficos.

apartado para opiniones y comentarios. Así pues, de un universo de 7,911¹⁰ escuelas, de las cuales, se obtuvo respuesta de 5,681 lo que equivale a una muestra del 71% respecto a lo programado, de igual manera, se contó con el apoyo de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), la Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSE PREESCOLAR), la Coordinación Sectorial de Educación Primaria (CSE PRIMARIA), la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria (CSE SECUNDARIA), la Dirección de Educación Especial (DEE), la Dirección de Educación Inicial (DEI); la Dirección General de Educación Secundaria Técnica (DGEST), la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI) y del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), para realizar la difusión y solicitar la atención oportuna de las figuras educativas responsables de los planteles.

¹⁰ Escuelas de educación básica en la Ciudad de México en el ciclo escolar 2018-2019. Datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa obtenidos en: <http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>

DESARROLLO

Capítulo I. Antecedentes Históricos

A lo largo de la historia de las políticas públicas en México, impulsadas por los gobiernos en turno, se ha puesto especial atención en el sector educativo.

En octubre de 1833, con Valentín Gómez Farias como vicepresidente del poder Ejecutivo, se creó una ley con la que surgía la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación, en la cual en su artículo 10 disponía que la nueva dependencia designaría los libros elementales de enseñanza, proporcionando ejemplares de ellos por todos los medios que estimara conducentes.¹¹

En el Porfiriato, se puso especial atención al tema de la obligatoriedad de la educación primaria y a pesar de que el país no contaba con escuelas suficientes, se propugnó¹² la uniformidad de los contenidos que se enseñarían a los alumnos. En 1877 Justo Sierra, profesor de historia en la Escuela Nacional Preparatoria, afirmaba que los libros escolares debían ser libros limpios, baratos y duraderos en su formato, sin embargo, no fue hasta 1891 que se determinó que los libros de texto eran necesarios para maestros y alumnos, aunque no para todos los grados.

El giro que implicó La Revolución Mexicana produjo una serie de ideas que reformuló la ideología tradicional del liberalismo e incluyó, en un mismo orden nacional, ideologías locales, regionales y comunitarias.

¹¹ Leyes y Reglamentos para el Arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre 1833. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_26101833.pdf

¹² Defender una idea o una acción que se considera útil o adecuada.

Principales Políticas Públicas por Periodo Presidencial

Álvaro Obregón (1920-1924)

La creación de la Secretaría de Educación Pública, el 3 de octubre de 1921, representó un acto de gran trascendencia, pues marcaba la creciente importancia del tema educativo en las prioridades del país.

En el gobierno de Álvaro Obregón, uno de los más firmes creyentes en una educación pública con carácter federal y con José Vasconcelos quién tomó posesión del cargo como primer titular de la SEP, se impulsó la educación popular y su idea central fue: “Hacer de la escuela una casa del pueblo y del maestro un líder de la comunidad” (Ocampo, 2005, p. 139), además de elevar los niveles de alfabetización, la creación de bibliotecas, la enseñanza indígena y la promoción de las bellas artes.

Entre sus convicciones estaba que la lectura era el camino más corto para el aprendizaje y hacer de éste un hábito, si se lograba, el resultado sería la necesidad de hacer todavía más libros y, por ende, bibliotecas, en consecuencia, optó por construir talleres propios con maquinaria importada.

Vasconcelos daría un paso adicional en la relación entre educación gratuita y libros de texto gratuitos, y probablemente la mejor prueba de ello fue la publicación en 1924, de una antología en dos tomos: *Lecturas Clásicas*, enfocada sobre todo a niños y jóvenes; así mismo, de acuerdo con cifras del propio Secretario de Educación, “dos millones de lecturas para primaria, entre las cuales destacan textos de geografía y de historia. Otras estimaciones indican que durante ese periodo se repartieron en promedio diez mil obras al mes, entre libros de texto y literatura, en bibliotecas y escuelas primarias”. (Loyo, 1992, p. 311).

Durante su gestión como Secretario de Educación, administrativamente contó con departamentos relacionados a la política de textos gratuitos a nivel básico: el Departamento Escolar, encargado de todos los niveles educativos (desde jardines de infancia hasta estudios de

nivel universitario) y el Departamento de Bibliotecas, cuyo objetivo era garantizar materiales de lectura para apoyar la educación en todos los niveles. La relación entre educación y libros quedó así, desde la fundación de la SEP, claramente establecida.

Plutarco Elías Calles (1924-1928)

Durante el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, la educación basada en libros se sustituye parcialmente por el aprendizaje basado en experiencias directas. El libro, se vuelve un complemento para la principal figura que capacita a los maestros: las misiones culturales, sobre todo en áreas rurales.

En ese tenor, las autoridades educativas buscaron que los materiales impresos tuvieran un carácter más informativo, se priorizó la publicación de folletos y manuales, es decir, se dio preferencia a las obras didácticas sobre las literarias.

Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1930-1934)

Años después, con el conflicto entre Estado e Iglesia, surge la adopción y la noción de *educación socialista*.¹³ Sus orígenes se remontan a la escuela racionalista, que combate las ideas religiosas a partir de la premisa de que la religión deforma la mente de los niños y los inclina a admitir dogmas sin fundamento racional alguno (Solana, 1981).

La principal figura que adoptó formalmente la educación socialista por el Estado mexicano fue Narciso Bassols, titular de la Secretaría de Educación Pública de 1931 a 1934 durante el Maximato¹⁴ (las presidencias de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez). Marxista y partidario acérrimo de la educación laica.

¹³ Corresponía con el reconocimiento de que el problema agrario era un punto clave para la construcción de un país más justo y equitativo.

¹⁴ Este periodo se caracterizó por la influencia de Plutarco Elías Calles, en el gobierno y el cual se le dio el nombre de "Jefe Máximo de la Revolución" de ahí que se le diera el nombre de Maximato a este periodo.

Cabe destacar que el secretario priorizó la labor editorial y consideraba que “esta era la manera más fácil de ilustrar a la población, por lo que los libros de texto y los manuales para escuelas primarias, tenían un valor fundamental”. (Loyo, 1992, pp. 332-333).

Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)

El presidente Lázaro Cárdenas continuó impulsando la implementación de una educación socialista y como tal, se reflejó en los libros de texto gratuitos que la SEP distribuyó, que contrastaban enormemente con el material que se encontraba en las escuelas antes de su llegada al poder y para impulsar esta nueva educación, se publicaron dos series de libros de lectura para los alumnos de primaria: Simiente, para los alumnos de escuelas rurales y Serie SEP, para alumnos de escuelas urbanas; ambos se publicaron en 1936.

A pesar de estas medidas, en esos años el país no reunía las condiciones necesarias para aplicar en la educación la ideología socialista; era muy difícil implantar una escuela socialista en un régimen no socialista. Pero los propósitos, las estrategias y los recursos que se usarían para llevarla a cabo, resultaron de gran valor para la transformación económica del país y el cambio social que se pretendía, de esta manera se atendió a la infraestructura educativa, creando espacios que incluyeran escuelas rurales primarias y secundarias, técnicas y agrícolas, urbanas y semiurbanas, fronterizas, centros obreros y también centros indígenas, escuelas especiales de pequeñas industrias y de artes domésticas para las mujeres, escuelas para los hijos del ejército, escuelas industriales; además de bibliotecas, áreas deportivas y recreativas.

“Años más tarde y debido al contexto internacional que se vivía, cambió la finalidad de la educación socialista, donde dejaba de ser la lucha de clases para lograr una convivencia social más humana y más justa, donde la organización económica se estructuraría en funciones de los intereses generales”. (Lerner, 1982, p. 68)

Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

Para 1940, el presidente Manuel Ávila Camacho frenó las políticas de izquierda impulsadas por el gobierno cardenista; se dirigió hacia una educación laica y se inició la “Unidad Nacional”¹⁵, la cual implicaba la transformación hacia un país poco democrático, habían cambiado las necesidades del país y se optó por un modelo que favoreciera la industrialización y el desarrollo.

En enero de 1942, queda claramente establecida dicha tendencia con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Pública, en su artículo 22, que a la letra dice: “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.” (D.O.F.,1942), en cierta forma sería precursora del futuro cambio constitucional.

Fue entonces en 1943 cuando Jaime Torres Bodet inició con una ideología que se encaminaba a terminar con el rezago educativo y el grave problema de deserción escolar, con nuevos planes y programas de estudio, el fortalecimiento en la formación de profesores y la elaboración y distribución de libros de texto gratuitos. Y junto con el presidente Ávila Camacho emprendieron la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, en la que su primer paso era enseñar a leer y a escribir a más de la mitad de los mexicanos; se imprimieron toda clase de textos, folletos, revistas, carteles, periódicos murales, con fines de enseñanza, propaganda y reforzamiento, tanto en español como en lenguas indígenas.

En el ámbito editorial, se continuó con la línea de trabajo realizada por José Vasconcelos dos décadas antes, por lo que Torres Bodet inició la Biblioteca Enciclopédica Popular, que tenía como objetivo la divulgación masiva de autores clásicos, tanto universales como mexicanos.

Es en 1946 cuando se hace la reforma el artículo 3ro. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que hoy conocemos.

¹⁵ El presidente Manuel Ávila Camacho impulsó el crecimiento acelerado de la economía y de la industria, bajo el modelo conocido como de Sustitución de Importaciones.

Miguel Alemán Valdés (1946-1952)

Con el gobierno de Miguel Alemán, se sigue la búsqueda de mayor cobertura y calidad educativa, se dio particular importancia a la educación rural y prosiguió la campaña contra el analfabetismo, de igual manera se fundaron organismos como el Instituto Nacional de Bellas Artes con el fin de expandir el conocimiento y generar impacto cultural en la niñez mexicana.

En 1954 se establece la Comisión Revisora de Libros de Texto y de Consulta, lo que posteriormente se convertiría en la CONALITEG.

Adolfo López Mateos (1958-1964)

En el año de 1959, con el presidente Adolfo López Mateos al frente del país y con Torres Bodet nuevamente como Titular de la Secretaría de Educación, se aprueba el 1ro. de diciembre el Plan de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, mejor conocido como Plan de Once Años, programa ambicioso, que pretendía erradicar el problema de deserción en este nivel, en el cual Santana (2014) afirma: de cada mil niños que ingresaban solo 59 continuaban a la secundaria. (p. 396) y de estos, solo uno ingresaba a nivel profesional; por lo que se concentraría en ofrecer educación a todos aquellos niños que tuvieran la posibilidad efectiva de asistir a la escuela, de tal forma que en un lapso de once años hubiera escuelas suficientes para todos los niños y así por primera vez en México se plantearía la educación a largo plazo.

El proyecto también consideraba la revisión de planes y programas de estudio para mejorar la calidad de la enseñanza, la capacitación de maestros, al tiempo que se aumentaba la construcción de las aulas. (Greaves, 2001).

Es importante señalar que de este Plan de Once Años se destacó la edición de los libros de texto gratuitos, dónde el 12 de febrero de 1959 se fundó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. Con el firme propósito de que los libros se repartieran en todos los rincones del país, llegaran a las ciudades y al campo; y se entregaran a niños sin recursos económicos y a los más favorecidos.

Se pretendía proporcionar a los mexicanos una educación gratuita y obligatoria, con base en el artículo 3ro.¹⁶, la gratuidad solo sería plena cuando los alumnos de las escuelas primarias recibieran sin costo, los libros indispensables para sus estudios y tareas. El presidente López Mateos fue advertido por Torres Bodet del gasto que implicaría para la federación entregar libros a escuelas tanto públicas como privadas, y él, tras unos segundos de meditación, respondió: “Todos son niños, y todos son parte de nuestro pueblo” (Orozco, 2012, p. 11). Por lo que, en cinco años, se editaron más de 114 millones de ejemplares (Torres, 1960), que se distribuyeron indistintamente en todas las escuelas del país, ya fueran oficiales o particulares, rurales o urbanas, mismos que estuvieron vigentes hasta la nueva reforma educativa que entró en vigor en 1972.

Realmente no era una novedad el entregar obras escolares gratuitas en México, ya que, desde los gobiernos de Álvaro Obregón, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho se realizaron esfuerzos para proveer de materiales de lectura y cartillas de alfabetización a las escuelas del país. (Martínez, 2002), sin embargo, es importante señalar que no se había planeado a tal magnitud, y por ende no se había logrado el impacto suficiente.

De esta manera, el Estado mexicano, no solo unificaba contenidos, sino que se atribuía funciones de actor, editor, impresor y distribuidor; y al mismo tiempo ingresaba al 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 el momento ninguna empresa había logrado. (Alejos, 2013).

Por lo anterior, Orozco (2012) menciona que en 1960 se editaron 19 títulos para los alumnos de primaria y dos para el maestro, cuyas portadas -autoría de los ilustres artistas David Alfaro Siqueiros, Roberto Montenegro, Alfredo Zalce, Fernando Leal y Raúl Anguiano- retrataban a héroes de la patria que, además de conmemorar los 150 años del inicio de la Independencia y 50 de la Revolución Mexicana, buscaban infundir en la niñez la identidad nacional. Más tarde

¹⁶ De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tomaría su lugar el cuadro *La Patria*, de Jorge González Camarena, que nos lleva, sin dudas, a identificar en ese rostro moreno el mismo de nuestro pueblo (p. 11).

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Hasta 1968 se logró contar con la totalidad de los 36 títulos correspondientes a los 6 años de educación primaria y se inició la distribución de libros en lenguaje Braille.

El Plan de Once Años, cumplió con su objetivo de ser una política a largo plazo, debido a que se logró entregar a cada rincón del país y a cada niño y niña, libros de texto gratuitos y aumentó la cantidad de escuelas de educación básica impartida por el Estado.

Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo (1970-1982)

Dentro de este sexenio en el año de 1972, la CONALITEG ya producía 43 títulos para alumnos y 24 para maestros que reflejaban las reformas introducidas por el Secretario de Educación, Víctor Bravo Ahuja; sin embargo, se mantienen los principios de gratuidad, obligatoriedad y sobre todo de oferta para cubrir la totalidad de la demanda nacional, que en este periodo aumentaba al ritmo del fenómeno demográfico.

En el periodo del gobierno de Luis Echeverría, se intentó la modernización de la Administración Pública y la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, adicionalmente se promulga el 29 de noviembre de 1973, la Ley Federal de Educación, en la cual en su artículo 19 fracción IV, mencionaba que el sistema educativo nacional tenía por elementos básicos: los libros de texto, cuadernos de trabajo, material didáctico, los medios de comunicación masiva y cualquier otro que se utilice para impartir educación. (D.O.F., 1973).

Bajo el mandato del presidente José López Portillo, surgió el lema “Educación para Todos”, sin embargo, se enfrentó con una resistencia magisterial y sindical, al proponer una iniciativa política e intentar reformar el sistema educativo.

Se establecieron 31 delegaciones, una para cada entidad federativa, con excepción del Distrito Federal, para impulsar la ampliación de los servicios educativos, mejorar la calidad de la

enseñanza y elevar la eficiencia del sistema (recursos humanos, materiales y financieros), Ornelas (1995) afirma que a esto se le denominó la “descentralización administrativa” (p. 145).

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 dio a conocer la transferencia de los servicios de educación básica y normal, así como los recursos financieros a los gobiernos locales. “Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional”. (Plan Nacional de Desarrollo, 1983). Para él, México exigía una revolución educativa, como palanca del cambio social.

La permanencia de los libros de texto gratuitos en ese periodo se consolidó y desde 1982, la CONALITEG publica monografías de todos los estados de la República con la finalidad de que los niños y niñas conozcan la Entidad donde viven.

Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León (1988-2000)

En el año de 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB), el cual incluía un Nuevo Modelo Educativo con ideas de política económica neoliberal del sistema; se pretendía reorganizar al sistema escolar, reformular los contenidos y revalorizar la función docente. Así mismo, se transfiere a los estados, municipios y delegaciones del Distrito Federal, cierta autonomía en el manejo de sus políticas educativas, aunque la SEP conserva sus funciones normativas, a esto se le conoce como “Federalización de la Educación”.

Derivado de lo anterior, en cada municipio se activó un Consejo Municipal de Educación, integrado por representantes del magisterio, asociaciones de padres de familia, educadores e investigadores; un Consejo Estatal de Educación, el cual llevaría a consulta obligatoria la definición de planes, programas y proyectos estatales de desarrollo educativo.

Con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (Programa de Desarrollo Educativo, 1996), el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, continúa con las innovaciones planteadas en el

sexenio anterior, así como con la federalización de la educación, atacando los principales problemas: los altos niveles de repetición escolar, la deserción y el rezago educativo.

Los libros fueron distribuidos a las escuelas antes del inicio de clases y, a partir de 1997, se puso en marcha el Programa de Distribución de Libros de Texto Gratuitos para educación secundaria, beneficiando inicialmente a los municipios con mayor índice de marginación. Para el ciclo escolar 1998-1999, se atendió a más de dos terceras partes de la matrícula total y ya en el ciclo escolar 1999-2000 se cubrió en su totalidad una matrícula de 5,349,659 alumnos (Zorrilla, 2004, p.9).

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

En el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, por medio del documento Compromiso Social para la Calidad de la Educación, firmado en 2002, comprometía a mejorar la educación en todos sus niveles y modalidades; y en él se enumeran algunas causas de la baja calidad en la educación, como por ejemplo: los enfoques centrados en la enseñanza, profesores con perfiles inapropiados, falta de instrumentos de evaluación, avances cortos en las formas de administración de la educación e infraestructura insuficiente para el desarrollo de la tarea educativa. (Arias, 2003).

Es así como en ciclo escolar 2001-2002, se puso en marcha el Programa de Escuela de Calidad (PEC) (SEP-SNTE, 2010), donde su intención era privilegiar a las escuelas rurales y las escuelas de zonas urbanas marginadas. Este Programa se basó en un modelo cuyo supuesto fundamental consistió en facultar a las comunidades escolares para tomar decisiones y rendir cuentas a partir de promover un modelo de planeación participativa, en el que los maestros, directores y padres de familia, asuman responsabilidades mayores respecto de las actividades educativas, por lo que, se promovió la transparencia y fortaleció la participación de los Consejos Escolares de Participación Social en la gestión de las escuelas en temas como medio ambiente, nutrición, seguridad y fortalecimiento de la infraestructura, a través de material de difusión como folletos y carteles.

El programa Enciclomedia, fue considerado el principal programa del sexenio del presidente Fox, donde se acercaba a todo el sistema de educación básica a la tecnología educativa con el

equipamiento de cada aula escolar con una computadora personal, proyector, impresora, conectividad y un pizarrón interactivo, sensible al tacto, lo que permitió un trabajo distinto en el aula; sin embargo, el presupuesto que se destinó a este Programa fue origen de polémicas y controversias, debido a la gran cantidad de recursos destinados a su desarrollo, durante los 10 años de su duración, su costo total ascendió a 28,191.3 millones de pesos¹⁷, hasta que en 2011, el Secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, puso fin a este Programa y dio inicio a otro proyecto de tecnología educativa similar que contemplaba el reequipamiento de los salones de quinto y sexto grados de primaria para convertirlos en aulas multimedia con acceso a internet.

Sin embargo, este programa realmente marca una diferencia con respecto a las administraciones anteriores: la digitalización de los LTG de quinto y sexto grados de primaria, para su utilización en el aula a través de una herramienta audiovisual.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

El presidente Felipe Calderón Hinojosa, presentó el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE), de solo 63 hojas que incluía algunos indicadores que supuestamente servirían de guía para el seguimiento de los objetivos educativos, estrategias, líneas de acción y metas previstas para todo su sexenio. El documento, no ofreció ningún esfuerzo para la planeación de cada uno de los niveles educativos del sistema de educación en México.

En 2009, con la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) (SEP,¹⁸ y con la actualización del artículo 1ro del Acuerdo número 181, se estableció el plan y los programas de estudio para la educación primaria de primero a sexto grados, donde se mejorarían los estándares de desempeño y también el currículo con principios pedagógicos preestablecidos.

En general, el desarrollo educativo ha estado condicionado a las políticas sexenales, lo que dificulta la continuidad de las acciones y propuestas de planeación y gestión institucional, particularmente en los niveles de educación básica. Se trata de un sistema educativo enorme,

¹⁷ Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Financiera, recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0923_a.pdf

¹⁸ SEP. Acciones para la Articulación Curricular de la Educación Básica 2007-2012, Subsecretaría de Educación Básica.

regulado por un gran aparato federal, al que se suman instancias estatales, instituciones autónomas y entidades privadas.

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Teniendo en cuenta estos antecedentes y sus varias áreas de oportunidad, en el 2012, con el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, se puso en marcha una reforma educativa buscando el mejoramiento constante y el máximo aprovechamiento de los educandos, siendo el Estado el que garantice la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y los métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de docentes y directivos lleven al cumplimiento de los objetivos. (Guevara, 2015, p. 162).

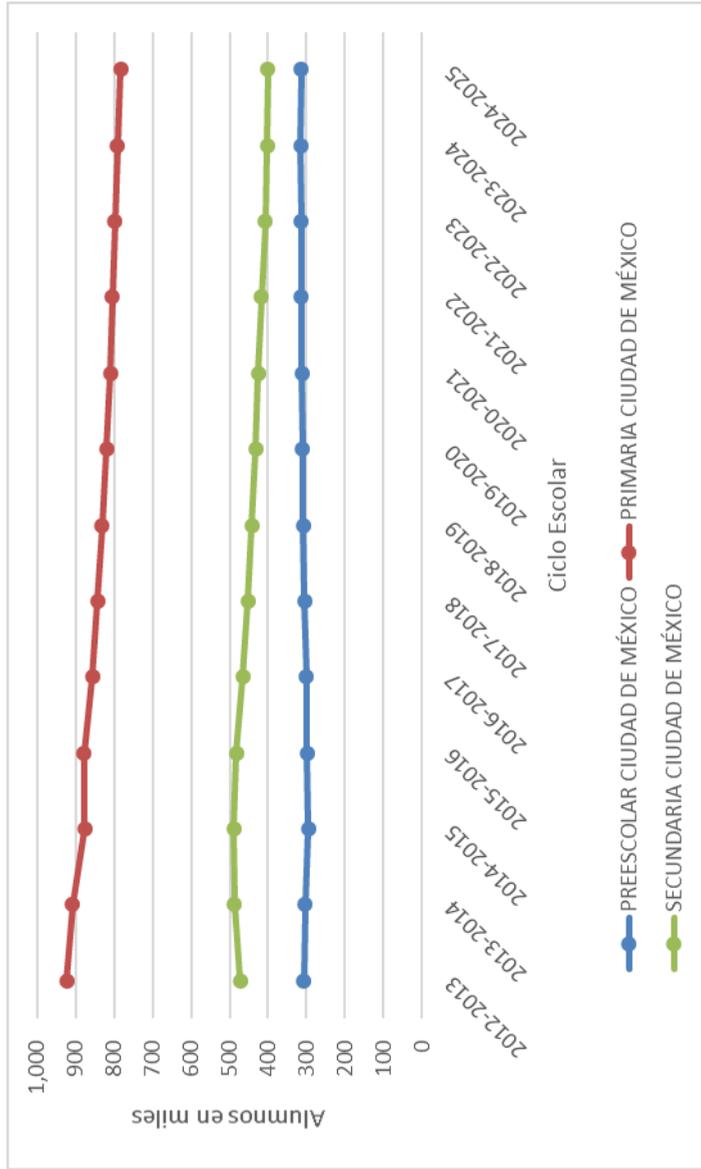
Capítulo II. La Educación Básica.

Con 21.5 millones de habitantes, la Ciudad de México es la quinta mega urbe en el mundo. (Solís, 2018). Poco más de la mitad de las mujeres y hombres tienen menos de treinta años, somos una población pluricultural, pero, sobre todo, joven.

Nuestro sistema educativo es también uno de los más grandes a nivel internacional y actualmente con poco más de dos millones de docentes ofrece servicios educativos a más de treinta y seis millones de alumnos en todos los niveles, de éstos cerca de veintiséis millones de alumnos cursan la educación básica obligatoria.

La educación básica abarca la formación escolar de los niños y niñas desde los tres a los quince años y se cursa a lo largo de doce grados, distribuidos en tres niveles educativos: tres grados de educación preescolar, seis de educación primaria y tres de educación secundaria.

Gráfica 1. Histórico de matrícula por alumnos por sector público y privado en la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

Tabla 1. Histórico de matrícula por alumnos por sector público y privado en la Ciudad de México.

MATRÍCULA EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR CICLO ESCOLAR	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
PREESCOLAR PÚBLICO	217,061	215,683	209,032	211,278	212,148	215,321	217,341	218,945	220,107	220,917	221,406	221,607	221,544
PREESCOLAR PRIVADO	90,922	89,198	87,383	87,921	88,885	90,315	91,404	92,164	92,720	93,086	93,306	93,395	93,371
PREESCOLAR CIUDAD DE MÉXICO	307,983	304,881	296,415	299,199	301,033	305,636	308,745	311,109	312,827	314,003	314,712	315,002	314,915
PRIMARIA PÚBLICA	747,662	733,207	708,803	708,408	687,533	674,879	664,227	653,603	644,457	638,055	632,366	625,109	617,979
PRIMARIA PRIVADA	176,740	174,907	168,180	171,160	169,584	168,263	167,387	166,468	165,881	165,964	166,208	166,012	165,818
PRIMARIA CIUDAD DE MÉXICO	924,402	908,114	876,983	879,568	857,117	843,142	831,614	820,071	810,338	804,019	798,574	791,121	783,797
SECUNDARIA PÚBLICA	403,365	415,882	416,141	408,397	393,125	381,217	372,378	364,644	357,920	350,290	342,117	337,409	335,446
SECUNDARIA PRIVADA	69,934	71,674	73,065	73,920	73,160	71,349	70,058	68,934	67,966	66,800	65,505	64,851	64,710
SECUNDARIA CIUDAD DE MÉXICO	473,299	487,556	489,206	482,317	466,285	452,566	442,436	433,578	425,886	417,090	407,622	402,260	400,156
TOTAL PÚBLICA	1,368,086	1,364,772	1,333,976	1,328,083	1,292,806	1,271,417	1,253,946	1,237,192	1,222,484	1,209,262	1,195,889	1,184,125	1,174,969
TOTAL PRIVADA	337,596	335,779	328,628	333,001	331,629	329,927	328,849	327,566	326,567	325,850	325,019	324,258	323,899
TOTAL CIUDAD DE MÉXICO	1,705,684	1,700,551	1,662,604	1,661,084	1,624,435	1,601,344	1,582,795	1,564,758	1,549,051	1,535,112	1,520,908	1,508,383	1,498,868

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

En la gráfica 1 y la tabla 1, observamos un Histórico de Matrícula por alumnos en la Ciudad de México, tanto del sector público como del sector privado junto con una proyección a siete años, en la cual se prevé una ligera tendencia decreciente, lo que significa que será menor la población por atender en el tema educativo.

Dicho lo anterior, particularmente en el ciclo escolar 2018-2019, la matrícula total en educación básica fue de 1,582,795 alumnos. El nivel que históricamente ha tenido mayor participación es el de educación primaria absorbiendo el 53% en este ciclo escolar, es decir, más de 800 mil alumnos de entre 6 y 12 años se encuentran cursando este nivel educativo lo que significa que se editaron, imprimieron y distribuyeron más de 6 millones de libros de texto gratuitos.

En cuanto a Educación Preescolar nos muestra una matrícula de más de 300 mil alumnos, lo que resulta la distribución de más de 13 millones de libros de texto y en el caso de Educación Secundaria, casi 400 mil alumnos y más de 2 millones de libros de texto, correspondiéndoles el 9% y 28% de participación del total de alumnos en la Ciudad de México respectivamente.

Educación Inicial

En México, hasta los años ochenta, se reconoció el sentido educativo de la atención a niños de cero a tres años que, hasta entonces, había tenido un sentido meramente asistencial para favorecer una crianza sana.

Durante este periodo, los niños aprenden a una velocidad mayor que en cualquier otro momento de sus vidas. Es cuando se desarrollan las habilidades para pensar, hablar, aprender y razonar, que tienen un gran impacto sobre el comportamiento presente y futuro de los niños.

Tan sólo en el Ciclo Escolar 2018-2019, la Ciudad de México atendía a 358 escuelas con 23, 918 alumnos, en este nivel se cimienta el aprendizaje para las etapas posteriores dentro de un ambiente afectivo y estimulante, por lo tanto, no se les dota de libros de texto, sino que se encamina más a la relación familia-escuela-comunidad.

Educación Preescolar

La importancia de hacer obligatoria la educación preescolar en México se comenzó a discutir en el Congreso en el año 2001 y su obligatoriedad empezó a operar en el ciclo escolar 2004-2005. Este hito suscitó importantes cambios en ese nivel educativo. En particular generó un importante crecimiento de la matrícula: 28.5% en doce años y actualmente en el ciclo escolar 2018-2019 en la Ciudad de México, 14,000 educadoras en casi 3,500 escuelas atienden a más de 300,000 alumnos, a los cuales se les debe dotar del material educativo necesario para su desarrollo.¹⁹

Tabla 2. Preescolar

Grado	Matrícula (alumnos)	Libros Entregados	Libros por Grado
1ro	67,183	2,015,490	30
2do	119,498	5,018,916	42
3ro	135,288	6,764,400	50
Total	321,969	13,798,806	122

Fuente: Información Estadística Directa del Formato 911. SEP²⁰

Por lo anterior, en este ciclo escolar, se realizó la impresión de 122 títulos de libros de lectura, 30 en primero, 42 en segundo y 50 en tercer grado; los cuales fueron dirigidos a las Bibliotecas de Aula con el fin de que cada alumno leyera, a lo largo de todo el periodo escolar, la mayor cantidad de ejemplares posibles.

¹⁹ Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional 2018-2019, México, 2019.

²⁰ La información presentada se recabó al inicio del ciclo escolar 2018-2019, mediante el formato 911. Esta tarea de recopilación se realiza con la participación de las autoridades educativas de las 32 entidades federativas, a partir de un sistema de información coordinado por la SEP. Los datos generados constituyen la información estadística oficial del gobierno federal y de los gobiernos estatales y es la base para llevar a cabo los procesos de planeación, programación, presupuesto y asignación de recursos, evaluación y rendición de cuentas del sector educativo, entre otras actividades.

Educación Primaria

Actualmente en la Ciudad de México más de 800,000 alumnos cursan el nivel primaria en 3,000 escuelas. Es el nivel educativo más grande del país.

Tabla 3. *Primaria*

Grado	Matrícula (alumnos)	Libros Entregados	Libros por Grado
1ro	143,145	572,580	4
2do	145,906	583,624	4
3ro	147,333	1,031,331	7
4to	149,083	1,490,830	10
5to	151,167	1,360,503	9
6to	149,161	1,193,288	8
Total	885,795	6,232,156	42

Fuente: Información Estadística Directa del Formato 911. SEP²¹

Por lo anterior y debido a su magnitud, se generaron 42 títulos para los 6 grados, obteniendo un total de más de 6 millones de libros de texto.

Educación Secundaria

El tercer tramo de la educación básica se conforma de tres grados y contribuye a la formación integral de la población estudiantil adolescente de 11 a 15 años.

Según el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, durante el Ciclo Escolar 2018-2019, en la Ciudad de México se matricularon en educación secundaria casi 400,000 estudiantes, en 1,300 escuelas.

²¹ Ibidem.

Este nivel educativo, que alcanzó la obligatoriedad en 1993, cuenta con tres tipos de servicio:

- Secundaria General, que proporciona una formación humanística, científica y artística.
- Secundaria Técnica, que además de la formación regular de secundaria ofrece de manera obligatoria a sus estudiantes la capacitación en un área tecnológica y al egreso, además del certificado de secundaria, se daba a los estudiantes un diploma de auxiliar técnico en una determinada especialidad. A partir de 2017, la oferta educativa en un área tecnológica deja de ser obligatoria.
- Telesecundaria, que atiende, con apoyo de un maestro generalista por grupo, la demanda educativa en zonas, en especial rurales e indígenas donde por causas demográficas o económicas no fue posible establecer escuelas secundarias generales o técnicas. Desde su creación en 1968, se apoyó en transmisiones televisivas.

Para el caso de las secundarias generales y técnicas, su plan de estudios incluye 19 materias, distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 4. Secundaria

Grado	Matrícula (alumnos)	Libros Entregados	Libros por Grado
1ro	133,949	937,643	7
2do	134,952	809,712	6
3ro	130,805	784,830	6
Total	399,706	2,532,185	19

Fuente: Información Estadística Directa del Formato 911. SEP²²

Las cuales dan un total de más de 2 millones de libros de texto de educación secundaria, entregados en la Ciudad de México.

²² Ibidem.

Durante este trayecto formativo, las escuelas secundarias preparan a los estudiantes para alcanzar el perfil de egreso de la educación básica, lo cual es importante para adquirir las habilidades necesarias para su participación plena en la sociedad.

El programa de secundaria y de bibliotecas escolares se nutre con los libros editados por la industria editorial mexicana. A través de datos que ha compartido la CONALITEG, en el caso de secundaria, la Secretaría de Educación Pública evalúa las propuestas que los editores privados hacen para las 19 materias y con ellas conforma un catálogo de donde los maestros y las autoridades educativas de los estados seleccionan los libros que se usarán en los salones de clase. Cada año alrededor de 400 títulos son puestos a disposición de los maestros para que escojan aquel que consideran más adecuado para ayudarlos a dar sus clases con el propósito de brindar mejor educación en el país.²³

Educación Especial

El artículo 41²⁴ de la Ley General de Educación define que la educación especial tiene como propósito identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, así como de aquellas con aptitudes sobresalientes.

Se tiene como objetivo que se brinde a personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, una mayor atención en los planteles de educación básica, con el firme propósito de que puedan acceder a las diversas modalidades de educación especial atendiendo a sus necesidades. Con la aplicación de métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva.

²³ Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Gobierno Federal. (2019). Recuperado de: <https://www.gob.mx/conaliteg/acciones-y-programas/programa-de-produccion>

²⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley General de Educación: última reforma 19-01-2018”. En Diario Oficial de la Federación, México.

No cabe duda de que la educación de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales requiere esfuerzos considerables. Entre las dificultades de aprendizaje, podemos encontrar:

- Dificultades del habla, del lenguaje y de comunicación.
- Deficiencias auditivas, sordera.
- Deficiencias visuales, ceguera.
- Dificultades de órdenes emocional y de comportamiento, problemas de personalidad.
- Deficiencias motrices, sensoriales y motrices.
- Autismo.
- Alumnos dotados.

La CONALITEG también produce libros accesibles para niños con baja visión o ceguera en los niveles de primaria y secundaria. Para los niños ciegos que estudian la primaria existen las versiones de 41 títulos. Uno de los problemas es que faltan la edición de “La entidad donde vivo”, el libro de historia y geografía de cada estado que se usa en tercer grado, y los atlas de geografía, uno de México y otro del mundo. Produce también para los estudiantes de primaria con baja visión 73 títulos en formato macrotipo, que son libros de gran formato adaptados para ellos, entre los que se incluyen los 32 títulos de “La entidad donde vivo”.

En secundaria, la Dirección General de Materiales Educativos (DGME) y la Comisión solicitan a los editores privados interesados en que sus libros cuenten con versiones en formato braille y macrotipo a que las pongan a consideración de la DGME para su autorización. La Comisión las incluye en el catálogo de selección indicando cuáles títulos en tinta cuentan con versiones accesibles para que los maestros que saben que tendrán un alumno con esta condición puedan solicitarlos. 25

El horizonte del futuro de la educación especial debería ser reformular el sistema escolar en su conjunto, de forma que cada escuela pueda contar con estructuras bien organizadas, es decir, que todos los maestros tengan una formación en necesidades educativas especiales y atender por igual a este sector de la población.

²⁵ Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Gobierno Federal (2019). Recuperado de: <https://www.gob.mx/conaliteg/acciones-y-programas/programa-de-produccion>

La idea es que la educación especial y la educación ordinaria estén integradas en un único sistema: una escuela para todos.

Educación Indígena

En este sentido, uno de los principales objetivos es que los estudiantes aprendan a convivir, trabajar, y relacionarse en grupos multiculturales, bilingües, plurilingües, de contextos económicos y lugares de origen distintos para formarse en la interculturalidad y comprender la diversidad como una fuente de enorme riqueza.

Capítulo III. Los Libros de Texto Gratuitos como una política de Estado

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG)

La CONALITEG tiene por objeto la edición, impresión y distribución de los libros de texto gratuitos, así como de toda clase de materiales didácticos similares, a los maestros y estudiantes de educación básica del país; en cantidad suficiente, usando sus recursos de manera transparente y eficiente, y con el objetivo que desde el primer día de clases los niños y niñas, cuenten con ellos oportunamente.

Para su correcto funcionamiento, está sujeta a las políticas, normas, estrategias y prioridades que determina el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, los lineamientos más recientes se detallan en el Programa Institucional de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos 2014-2018 (D.O.F., 2014).

Por lo anterior, en cada ciclo escolar se realiza la distribución de aproximadamente 200 millones de libros de texto de todas las materias, en todos los grados y modalidades de la educación básica; por lo que, sin duda alguna, su actividad constituye la política pública de carácter educativa más amplia y consolidada del país. Gracias a ella, muchas generaciones de mexicanos han logrado acceder a la educación.

Tabla 5. Producción de LTG por Ciclo Escolar

Ciclo Escolar	Producción (ejemplares)	Variación (%)
2014-2015	223,415,838	-
2015-2016	212,730,224	-5%
2016-2017	181,833,189	-15%
2017-2018	202,226,073	11%

Fuente: Datos obtenidos del Programa Institucional de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos 2014-2018. Avances y Resultados 2017.

En la tabla anterior, se observa un incremento en la producción en el ciclo escolar 2017-2018, el cual se debe principalmente a la impresión de 12.6 millones de ejemplares de material educativo correspondiente al Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE).

Como parte de su patrimonio propio, cuenta con dos sedes donde desarrolla sus labores: el almacén de Tequesquínahuac, en Tlalnepantla, Estado de México, y el almacén y la planta de producción de Querétaro; en esos dos sitios radica la principal estructura logística de la Comisión. En Querétaro se realiza la producción interna, que consiste entre diez y quince por ciento del total de los libros; en Tequesquínahuac además del almacén, se encuentra la Dirección Técnica y la Coordinación Editorial.

Hoy en día, la Comisión tiene la infraestructura necesaria para la edición, impresión y distribución, y por lo tanto para dar cumplimiento de su objeto y, año con año, obtiene el presupuesto que le permite llevar a los niños los libros de texto que requieren para su educación.

La producción editorial de la CONALITEG se ha expandido y especializado, con oferta de libros para educación preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, indígena (en cuarenta y dos lenguas diferentes), formato braille (alumnos con ceguera) y formato macrotipo (alumnos con debilidad visual).

La descentralización de la CONALITEG

La administración pública moderna adopta diversas formas de organización que pueden resumirse en dos expresiones administrativas principales, tales como: la centralización y la descentralización.

La centralización administrativa, como su nombre lo indica, implica la subordinación jerárquica de todos los órganos adscritos a un órgano superior de gobierno y supone el ejercicio de varios poderes que le dan unidad a la administración. Los poderes o atribuciones más importantes tienen que ver con la decisión y el mando, que le confieren autoridad a la administración para ejercer sus funciones de manera vertical y jerárquica. Infortunadamente pueden dar lugar a un Estado ineficiente que, contribuya a la poca participación ciudadana y al crecimiento económico.

Con el propósito de atenuar los inconvenientes de la centralización administrativa existe la figura de la descentralización que, bajo varias manifestaciones, pueden significar un remedio para una toma de decisiones más eficiente a cargo de los órganos administrativos. Serra (1977) afirma: “En el régimen descentralizado, el ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad” (p. 496).

Asimismo, con el objeto de fortalecer la capacidad de gestión y con el fin de acomodar mejor los recursos disponibles para enfrentar nuevos desafíos, la descentralización administrativa ha probado ser la ruta más adecuada en la modernización de la administración pública y, especialmente, en la búsqueda de una mayor racionalidad de las funciones primordiales, así como para aliviar la carga que asume el sector central de la administración.

Esta tiene lugar en el momento en que la autoridad central transfiere funciones, atribuciones y recursos a una unidad administrativa subordinada, conservando la rectoría normativa, la supervisión operativa y el control sobre la propagación y el diseño presupuestal.

La CONALITEG –órgano público descentralizado del gobierno federal- es administrada por la Junta Directiva y el Director General, bajo las políticas, estrategias y prioridades que disponga la Secretaría de Educación Pública, en su carácter de coordinadora del sector. Conforme al Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de mayo de 2008, el patrimonio de la Comisión se integra con el presupuesto que le asigna el gobierno federal y las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, así como los ingresos que percibe en el cumplimiento de su objeto, entre otros rubros.

Orozco (2012) afirma que se le dio carácter de organismo público descentralizado del gobierno federal por varias razones. Una de ellas es que se quería tener libros menos estandarizados y diseñados por dos tipos de profesionistas: didácticos que supieran como debe enseñarse y académicos (de El Colegio de México) que supieran qué debe enseñarse a los estudiantes. Esto obligaba a reestructurar la Comisión, que se había quedado prácticamente como una imprenta (cuando era un organismo centralizado de la SEP). Tenía que ser una institución más editorial que pudiera recibir los programas de estudio y transformarlos en libros de texto. Esto implicaba

que tuviera personalidad jurídica propia, de la que antes carecía. Se debía formar una estructura totalmente nueva, acorde con sus nuevas funciones: su personal operativo iba a tener otra concepción de la empresa estatal; la Dirección General contaría con un Órgano de Gobierno de alta calidad, presidido por el Secretario de Educación e integrado por los subsecretarios correspondientes. Fue un cambio a fondo, se quería que esta nueva institución fuera autosuficiente en su capacidad de plasmar el plan y los programas de estudio en libros de texto gratuitos, con un método para producir materiales didácticos, mapas, esquemas, etc. Fue una revolución. (p.31)

La política de Estado

Una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo. Contiene por lo menos los siguientes elementos: (Pedró y Puig, 1998, p. 23).

- Un contenido: una política educativa se adecúa para tener resultados específicos.
- Un programa: se refiere a unos valores y opciones ideológicas concretas y no necesariamente a las realizaciones prácticas que el gobierno espera producir.
- Una orientación normativa: a veces, las grandes políticas educativas tienen como objetivo la aprobación, con el máximo consenso posible, de una ley de educación; otras veces, el desarrollo normativo de una ley.
- Un factor de coerción: presupone que las políticas, lógicamente, pueden llegar a ser impuestas y, por supuesto, también resistidas. Esto quiere decir, que quién adopte una política, debe garantizar que ésta se lleve a la práctica, debe tener autoridad suficiente y legitimidad para hacerlo.
- Una competencia social: es decir, para afectar a un sector en específico. Las disposiciones de una política educativa afectan los intereses y comportamientos de cualquier persona o grupo, directa o indirectamente: alumnos y profesores, pero también personal administrativo, familias, etc.

Cuando el gobierno o una autoridad desarrollan una política educativa, se refiere a dos actividades diferentes: la gestión administrativa o interna y la gestión política o externa.

La gestión administrativa

Primeramente, una autoridad educativa debe de gestionar internamente los recursos propios con los que dispone a fin de producir resultados específicos. Los medios de que disponen las administraciones educativas son recursos económicos y financieros, de personal, de patrimonio, etc. Para ello, se dispone de regulaciones (normas y reglamentos) y herramientas (recursos humanos, sistemas informáticos, contabilidad pública, etc.) concretas.

En pocas palabras, la gestión administrativa es justamente un proceso de administración de recursos orientada a la producción de bienes o servicios. De igual manera, se puede plantear si existe suficiente productividad, si es eficiente, qué costes tiene o que reformas deberían introducirse para hacerlas más productiva y eficiente y menos gravosa.

La gestión pública

Se puede examinar a la administración educativa como una empresa, sin embargo, hay una diferencia abismal; aunque, así como una empresa privada busca principalmente la satisfacción de sus propietarios (rentabilidad), y por lo tanto beneficio económico; la administración pública, pretende cubrir las necesidades del público.

Por lo tanto, la autoridad educativa administra los recursos con los que dispone (presupuesto, patrimonio y personal), en primer lugar, generando bienes y servicios educativos como escuelas y universidades; y, en segundo lugar, estos mismos deben producir efectos directos o indirectos sobre el público, satisfaciendo la demanda de la educación. Así como se genera educación, también se desarrolla una política concreta de la educación respectivamente.

En resumen, primero hay una formulación de los efectos e impactos que la autoridad desea producir sobre el público, de acuerdo con estos efectos se crea una estrategia a seguir, en términos de bienes y servicios educativos que será necesario producir, aumentar, reducir o suprimir. Finalmente, de acuerdo con la estrategia, se diseña el presupuesto para poner en práctica la política educativa deseada.

Estudiar a profundidad el por qué a veces las medidas suministradas por la administración educativa no generan los efectos previstos por la autoridad y prescribir como se pueden lograr es una tarea esencial de la Política Educativa.

Proceso de una política educativa

El proceso de configuración de una política educativa comprende cinco fases: (Pedró y Puig, 1998, p. 32).

Identificación de un problema; formulación de soluciones; toma de decisiones; ejecución del programa de actuación; y la finalización de la actuación y su evaluación.

- Identificación de un problema

El surgimiento de un problema se debe a la inestabilidad que se ha de resolver con una política concreta, es decir, se fuerza a la autoridad a reestablecer el equilibrio.

- Formulación de soluciones

Se trata de adoptar una respuesta frente a la opinión pública y formular una propuesta política dirigida a dar soluciones.

- Toma de decisiones

Antes de tomar cualquier decisión definitiva, la autoridad política convoca a todos los actores implicados para darles a conocer su propuesta y poder resolver el problema identificado. He aquí dónde se tiene que dejar en claro que las instituciones políticas existentes son las más eficientes y apropiadas para la sociedad; y esto depende en gran medida de los medios con los que se hayan resuelto los puntos clave que se han considerado problemáticos históricamente por la sociedad.

- Ejecución del programa de actuación

Se pone en marcha cada una de las actuaciones previstas, de forma eficiente y coordinada; deberían a producirse efectos inmediatos, aunque comúnmente éstos no son siempre los deseados, sino que son estrategias para posteriormente llegar al problema original.

- Finalización de la actuación

El resultado de la evaluación puede ser positivo o negativo (que se cumplió o no se cumplió), en el último caso se tendría que reajustar por completo o en parte la política educativa.

Casi por principio los problemas educativos difícilmente se pueden considerar como resueltos, lo que se traduce en una formulación de nuevas políticas educativas.

Las administraciones federales, en lo general, han mantenido objetivos claves compartidos como: impulsar la modernización integral de los centros escolares; promover la calidad y el desempeño del personal docente; garantizar que los alumnos no abandonen la escuela por motivos socioeconómicos; promover el desarrollo de sus capacidades a través de una profunda reforma de enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica para asegurar una formación basada en valores y desarrollo de competencias y, finalmente, considerar la evaluación como un mecanismo esencial para elevar la calidad educativa.²⁶

¿Son los Libros de Texto Gratuitos una política pública?

En efecto, la decisión sostenida por el Estado mexicano de entregar gratuitamente a todos los estudiantes de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) un paquete de libros de texto cuyos contenidos han sido debidamente por autoridades competentes en los términos de las normas que se han fijado para ello, constituyen una política pública.

Al respecto podemos decir que aun cuando la CONALITEG es un organismo público descentralizado que goza de autonomía relativa para fijar sus políticas operativas, programa de trabajo, presupuesto y reglamento interior, su acción no se sujeta a la voluntad de un actor único. Además de funcionarios públicos federales, incluye a rectores de universidades y representantes de otras instancias públicas y sociales que toman parte en sus decisiones, incluyendo en las que se refieren a la elaboración de contenidos.

²⁶ Tomado del mensaje del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durante la reunión “Vivir Mejor, Alianza por la Calidad Educativa”, el 15 de mayo de 2008. Recuperado de: <http://www.SNTE.org.mx/?P=alianzadoctos>

En la parte estrictamente operativa de impresión, edición y distribución participan numerosos agentes económicos privados, integrantes de la industria editorial y de artes gráficas.

En concreto, los LTG tratan de una política de Estado (es decir, una política que trasciende temporal e institucionalmente al poder Ejecutivo y una administración sexenal), de tipo *redistributivo*, que traslada recursos públicos ya existentes (previstos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación), a una actividad específica que beneficia a un sector de la población.

Además, que podemos decir que la producción y distribución es una política que contribuye al cumplimiento de otra política pública de tipo educativo, referida al carácter laico de la educación básica impartida por el Estado, ya que, a través de los Libros de Texto Gratuitos, la Secretaría de Educación Pública asegura que los programas educativos oficiales establecidos de conformidad con la normatividad federal, tengan correlación con los materiales educativos que distribuye.

Por esta razón, el Estado mexicano mantiene políticas públicas que sostienen casi la totalidad del gasto educativo de nivel básico (incluyendo instalaciones, personal, libros de texto y buena parte del material didáctico, además de financiar desayunos escolares para ciertos grados; en algunos estados y municipios, inclusive, se distribuyen gratuitamente útiles escolares, uniformes y hasta equipos de cómputo con cargo a los presupuestos de los gobiernos locales).

Dentro de la Ley General de Educación, hay tres artículos que reafirman la rectoría del Estado con respecto a los Libros de Texto Gratuitos:

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

[...] III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

Artículo 19.- Será responsabilidad de las autoridades educativas locales realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione.

Artículo 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

[...] IV.- No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para educación primaria y secundaria.

Los Libros de Texto Gratuitos, destacan tanto por su larga permanencia, fuerza jurídica e institucional, generalidad de uso y amplia cobertura en el conjunto del sistema educativo, así como por su relevancia presupuestal y su alto impacto en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Las reformas educativas son expresiones privilegiadas de proyectos políticos y uno de sus principales instrumentos de atracción al pueblo. Frecuentemente incorporan elementos de innovación que afectan a los procesos de aprendizaje y enseñanza, además de los contenidos curriculares.

Usualmente las reformas educativas, van acompañadas de temas relativos a la innovación, aunque históricamente ha pasado a segundo término, es por eso por lo que muchas veces hay cierta resistencia al escuchar el término reforma, ya que, en la mayoría de los casos, aunque no debería, se convierte en el interés meramente político y sindical.

En contraste, lo que pasa directamente en los centros educativos está relacionado juntamente con las innovaciones y las reformas, ya que de ambas depende la calidad de la educación.

Una innovación es un cambio específico, nuevo y deliberado que aporta más eficacia en el logro de los objetivos del sistema educativo; en contraste, una reforma también es un cambio, sin embargo, éste altera al sistema en su conjunto desde el punto de vista estructural o curricular, y es el resultado únicamente de una acción política y legislativa.

Ahora bien, las reformas educativas, pertenecen al mundo de las políticas educativas, las cuales conducen a cambios progresivos, a lo largo de un periodo de tiempo y que difícilmente es

cuantificable, hasta el punto en el que durante años pueda ser difícil ver que se haya producido algún cambio. Y las reformas educativas son casos particulares de las políticas educativas cuando éstas toman forma en una ley o conjunto de leyes y conllevan a una modificación sustancial del sistema escolar.²⁷

Economía en la Educación

Es una ciencia social aplicada, que investiga y estudia la dimensión económica y las posibles alternativas conducentes para que los recursos materiales y financieros limitados produzcan y satisfagan la necesidad y el derecho que tienen a la educación los individuos, los grupos y las instituciones (Fermoso, 1997, p. 21)

Su necesidad radica en las cantidades de dinero destinadas a la educación del pueblo, es decir, se requiere una administración racional.

La economía general puede aplicarse a la Economía de la Educación; teóricamente en conceptos como financiación o planificación; econométricamente cuando se cuantifica, se aplican estadísticos y fórmulas matemáticas; macroeconómicamente con el estudio de las relaciones generales entre éstas; y microeconómicamente cuando se investiga el aspecto económico de las instituciones educativas, que, a su vez, son empresas públicas o privadas.

Básicamente se concientiza a los docentes acerca de los costos del proceso educativo, tanto individual, grupal e institucional; motiva a alumnos y docentes para apreciar y aprovechar la jornada escolar, el tiempo cuesta, por ejemplo, en las escuelas privadas familia y alumnos lo recuerdan al momento de desembolsar las colegiaturas mensuales, en cambio, en las públicas o gratuitas no es muy frecuente atender el costo y pasa desapercibido; y se apoya a las familias y la administración pública a hacer una correcta distribución de los recursos destinados a este aspecto.

²⁷ Pedró, Francesc; Puig, Irene. Las Reformas Educativas. Una perspectiva política y comparada. Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1ª edición, España, 1998. Pág. 23

El presupuesto asignado

Destacamos ya, los alcances de los libros de texto; ahora bien, resulta indispensable conocer la importante suma de recursos que el erario federal destina a esta política.

El gasto educativo nacional es producto del esfuerzo presupuestal del sector público, del particular y de los fondos provenientes de fuentes externas, destinados a financiar las actividades del Sistema Educativo Nacional.

Una de las responsabilidades del Estado es generar las condiciones económicas e institucionales para elevar la calidad del sistema educativo, con el objeto de incrementar la productividad y la competitividad de la economía, así como para construir una sociedad más justa y mejor integrada.

La educación produce bienes privados y bienes públicos. Para el individuo, la educación es un bien privado que significa la adquisición de habilidades para obtener mayores ingresos y un mejor nivel de vida, con la posibilidad adicional de acumular y multiplicar las probabilidades de ascenso social y el mayor disfrute de los bienes y servicios que pone a su alcance el mercado.

En el marco de la globalización, la calidad educativa es un factor clave para asegurar la prosperidad económica en un contexto altamente competitivo. De ahí que la vinculación de las políticas educativa y económica se convierta en una necesidad para todas las economías que aspiren a mantener y elevar su ritmo de crecimiento.

En ese sentido, la inversión educativa ocupa un lugar central en las finanzas públicas. Comprendido en todas sus facetas (capacitación, investigación científica e innovación tecnológica) el gasto en educación es, sin lugar a duda, el que mejores tasas de retorno puede ofrecer a una sociedad para erigir su futuro sobre bases firmes. Desde ese contexto, “el impacto del gasto público en las oportunidades educativas [...] depende en términos generales de los siguientes factores:

- a) La capacidad fiscal que determina los recursos disponibles para el gasto público
- b) La proporción del gasto público canalizada a la política social

- c) La distribución del gasto social entre los distintos programas que la implementan
- d) La distribución de los beneficios de los programas entre la población, o su progresividad y finalmente,
- e) La calidad de sus servicios". (Aguilar, 2006, p. 250).

En este orden de ideas, el presupuesto que el Estado ha dispuesto para concretar su proyecto educativo es una pieza esencial en la continuación de estos proyectos. Resulta interesante observar la evolución de los recursos destinados a la educación básica (Gasto Público), tanto en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación como en proporción al PIB.

Refiriéndonos al total del PIB (% del PIB), encontramos las siguientes premisas:

- El gasto público en educación como porcentaje del PIB comprende el gasto público total (corriente y de capital) en educación expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado.
- El gasto público en educación incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios o transferencias para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas).

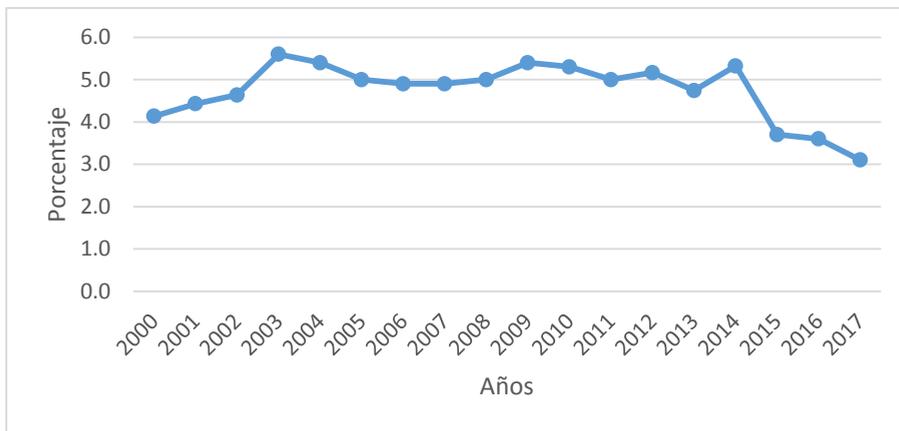
Si lo plasmamos en un histórico de la Participación del Gasto Público destinado a la educación como porcentaje del Producto Interno Bruto, encontramos los siguientes datos:

Tabla 6. Participación del Gasto Público en el PIB.

Año	Participación del Gasto Público en el PIB (%)	Año	Participación del Gasto Público en el PIB (%)
2000	4.1	2009	5.4
2001	4.4	2010	5.3
2002	4.6	2011	5
2003	5.6	2012	5.2

2004	5.4	2013	4.7
2005	5	2014	5.3
2006	4.9	2015	3.7
2007	4.9	2016	3.6
2008	5	2017	3.1

Gráfica 2. Participación del Gasto Público en Educación en el PIB (%)



Fuente: Banco de datos del Banco Mundial.²⁸

La tabla muestra la proporción del gasto en educación con respecto al Producto Interno Bruto nacional. Desde el año 2000 fue en aumento gracias a las políticas públicas en materia de educación; sin embargo, también observamos las bajas en el periodo de 2008, cuando se inicia una crisis económica en Estados Unidos de América y sus efectos se dejan sentir en el mundo entero; además, a partir del año 2013 se nota una tendencia decreciente en el gasto, es decir, los incrementos que se otorgan cada año cada vez son más pequeños.

²⁸ Recuperados en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2014&locations=MX&start=1989&view=chart>

En la composición del gasto en educación por participación gubernamental, el presupuesto de mayor peso en el federal y el de menor peso es el municipal; a raíz de la descentralización educativa iniciada en 1992, la participación de los gobiernos estatales ha crecido considerablemente.

Ahora bien, a nivel micro es sustantivo enfatizar que el presupuesto autorizado directamente a la CONALITEG para el ejercicio fiscal 2018 mediante el Decreto de Egresos de la Federación fue de \$2,571,883,671 pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018) y para producción y transmisión de materiales educativos \$199,231,909 pesos que conforme al anteproyecto de presupuesto se requería la producción y distribución de por lo menos 179 millones de libros.

Adicionalmente al programa regular de libros (preescolar, primaria, secundaria y telesecundaria), la Secretaría de Educación Pública en términos de economía, eficacia y eficiencia transfirió recursos para la producción y distribución de otros libros y materiales educativos obteniendo las siguientes ampliaciones: (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018).

- 826 millones de pesos para la producción y distribución de libros del Programa Nacional de inglés.
- 189 millones de pesos para la producción y distribución de libros del Programa de Educación Indígena
- 48 millones de pesos para la producción y distribución de libros del Programa de Telebachillerato.
- 58 millones de pesos para la producción y distribución de libros de los Programas del Nuevo Modelo Educativo y Aprendizajes Clave.
- 50 millones de pesos para la producción y distribución de libros del Programa Nacional de Convivencia Escolar

Gracias al trabajo de todos y cada uno de los que integramos el proceso de Distribución de libros de texto gratuitos en la Ciudad de México, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos informó los siguientes resultados:

- Para el Ciclo Escolar 2018-2019 se enviaron 186.6 millones de libros de texto gratuitos y materiales educativos para educación básica; 19,981,982 en preescolar; 109,027,695 para primaria y 35,991,711 en secundaria.
- Para los alumnos de educación especial, entregó 18,057 ejemplares en Braille para primaria y 5,394 para secundaria, para los alumnos de baja visión se entregaron 58,531 libros para primaria y 20,958 para secundaria.
- Para educación indígena se distribuyeron 3,428,982 libros en todo el país.
- Y para la modalidad de telesecundaria se entregaron 17,141,165 ejemplares.

Capítulo IV. El Proceso de Distribución de los Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México

En la Ley General de Educación, en el artículo 19, que a la letra dice:

“Será responsabilidad de las autoridades educativas locales, realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione.” (D.O.F. 13-07-1993).

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) en coordinación con las Entidades Federativas, realizan un esfuerzo para garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficaz de los Libros de Texto Gratuitos destinados a todos los alumnos que cursan la Educación Básica (Preescolar, Primaria y Secundaria, de este último nivel únicamente para dirigidas para escuelas oficiales).

Fundamentos del Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos

Tabla 7. Marco Jurídico

Marco Jurídico	
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 05-02-1917). Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales, Artículo 3°. Última reforma publicada en: DOF, 09-02-2012.
Ley	Ley General de Educación, nueva ley publicada en: DOF, 13-07-1993. Última reforma publicada en: DOF, 30-09-2019, Sección 2.- De los Servicios Educativos, Artículo 19.

Decretos	Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), como organismo descentralizado. Publicado en: DOF, 13-02-1959.
	Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF). Publicado en: DOF, 01-01-2005.
Acuerdos	Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar. Publicado en: DOF, 07-03-2014.
Programas	Programa Sectorial de Educación, 2013-2018.
	Plan y Programas de Estudio para la Educación Básica. Nuevo Modelo Educativo 2018.
Guías de Operación	Guía Operativa para la Organización y el Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México, (ciclo escolar vigente).
	Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica y Especial para Escuelas Particulares en la Ciudad de México, Incorporadas a la SEP (ciclo escolar vigente).
	Carpeta Única de Información, para Escuelas de Educación Inicial, Preescolar, Primaria, Secundaria, Especial y para Adultos en el Distrito Federal y Anexos. (Ciclo escolar vigente).
Manuales	Manual de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, (vigente).
	Manual de Organización de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos, (vigente).

Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, (vigente).
Manual de Organización de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio, (vigente).
Manual de Organización de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica, (vigente).
Manual de Organización de la Dirección de Educación Especial, (vigente).
Manual de Organización de la Dirección de Incorporación de Escuelas Particulares y Proyectos Específicos, (vigente).

Fuente: Elaboración propia con base en la información detallada en el documento Mecanismo de Control para el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos.

Distribución de los Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México

En la Ciudad de México la distribución de Libros de Texto Gratuitos está bajo la responsabilidad de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), quien ha delegado dicha función a la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE) y a la Dirección de Incorporación de Escuelas Particulares y Proyectos Específicos (DIEPPE).

En la DIEPPE recae la responsabilidad de coordinar el proceso de distribución de LTG a través de la Subdirección de Soporte Operativo (SSO) y el Departamento de Materiales Educativos (DME), quién mediante la denominación del “Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México” (RUD-CDMX) realiza con todas las instancias que imparten educación preescolar, primaria y secundaria, la planeación y coordinación de las acciones del proceso de distribución de LTG por ciclo escolar en la Ciudad de México.

El Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México se desempeña como enlace con la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), realizando las acciones de vinculación, coordinación y apoyo para la entrega, en tiempo y forma, de los LTG a todos los

alumnos de Educación Básica de la Ciudad de México, responsabilidad que comparte con los Enlaces de las diferentes instancias que imparten Educación Básica y Especial en la Ciudad de México, quienes se hacen cargo a través de los Responsables de los Centros de Acopio, de la distribución de los LTG para los alumnos, de los niveles de Preescolar y Primaria (tanto en escuelas oficiales, como en particulares incorporadas) y en secundarias (únicamente oficiales).

Las instancias que imparten educación básica en la Ciudad de México son las siguientes:

- Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE):
 - Dirección de Educación Especial (DEE)
 - Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSEPREESCOLAR)
 - Coordinación Sectorial de Educación Primaria (CSEP)
 - Coordinación Sectorial de Educación Secundaria (CSES)
- Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI)
- Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM)
- Dirección General de Educación Secundaria Técnica (DGEST)
- Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)

Los enlaces de cada una de estas instancias tienen la responsabilidad de participar en la coordinación del proceso de distribución y en la toma de decisiones; lo que facilita la entrega de Libros de Texto Gratuitos a los Centros de Acopio (CA), que son los lugares designados por las diferentes dependencias para recibir, resguardar y entregar los LTG a los Directores de las escuelas, quienes, a su vez, los entregan directamente a los docentes, y éstos a sus alumnos, culminando así el proceso.

Es importante señalar que, a diferencia del esquema y los recursos con los que cuenta un Responsable Único de Distribución en cualquiera de las entidades del país, en la Ciudad de México se carece de un almacén central para la recepción y el resguardo de los LTG que entrega la CONALITEG. Por lo tanto, se trabaja con espacios denominados Centros de Acopio (CA), los cuales son lugares designados por cada una de las dependencias que reciben LTG, y que están ubicados en planteles escolares, gimnasios, oficinas generales y/o almacenes, que no están específicamente destinados para dicho uso.

Estos CA, en su mayoría, son de tránsito, ya que el material que se recibe debe ser distribuido a las escuelas en un tiempo muy corto. En pocos casos los CA son permanentes durante todo el ciclo escolar.

Perfil y funciones de los responsables

En el proceso de distribución de LTG, participan diferentes responsables que se encargan de la recepción, resguardo, distribución y entrega de los libros de texto a los alumnos. Cada uno de los responsables involucrados en el proceso de distribución de LTG, tiene una denominación que va de acuerdo con su ubicación dentro de la estructura educativa.

A continuación, se describe el perfil a cubrir por cada uno de los responsables del proceso:

Tabla 8. Perfil de los Responsables

Perfil de los responsables	
<i>Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México (RUD-CDMX)</i>	Responsabilidad asignada al Jefe del Departamento de Materiales Educativos, ubicado en la Subdirección de Soporte Operativo de la Dirección de Incorporación de Escuelas Particulares y Proyectos Específicos, dependiente de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos.
	Quién deberá contar con el nombramiento oficial de jefe o responsable del Departamento de Materiales Educativos.
<i>Enlaces de Nivel por Instancia (ENI)</i>	Tener perfil de Subdirector, Jefe de Área o Personal de Apoyo Técnico Pedagógico (ATP).

	<p>Contar con la designación oficial como enlace de la instancia a la que representa y con facultad para la toma de decisiones en actividades inherentes a la recepción, resguardo y distribución de LTG. Dicha asignación deberá realizarse mediante oficio firmado por la autoridad inmediata superior del nivel, y deberá ratificarse cada año o antes si llegará a existir un cambio de persona designada.</p>
<p><i>Responsables y Suplentes de Centros de Acopio (RySCA)</i></p>	<p>Contar con la designación oficial como responsable del centro de acopio y con facultad para la toma de decisiones en actividades inherentes a la recepción, resguardo y distribución de LTG. Dicho encargo deberá realizarse anualmente, mediante oficio firmado por el titular de la Unidad Administrativa correspondiente.</p>
	<p>En Unidades Administrativas y Centros Escolares, los responsables de CA serán designados por el jefe inmediato superior, de acuerdo con su estructura.</p>
	<p>El personal suplente de CA, de igual manera será designado por el jefe inmediato superior, y deberá estar adscrito al Centro Escolar o a la Unidad Administrativa, el Suplente de CA realizará y dará continuidad a las mismas acciones planeadas en el proceso de distribución de LTG.</p>
<p><i>Directores de Escuela (DE)</i></p>	<p>Deberán contar con el nombramiento oficial como Director de Escuela, dentro de la estructura del nivel.</p>
	<p>Tener a su cargo un plantel escolar, asignado oficialmente y en funcionamiento.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la información detallada en el documento Mecanismo de Control para el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos.

Las funciones de cada responsable estarán avaladas por sus jefes inmediatos, y dentro de las estructuras jerárquicas de cada dependencia. Dichas funciones son específicamente las siguientes:

Tabla 9. Funciones de los Responsables.

Funciones de los Responsables	
<i>Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México (RUD- CDMX)</i>	Planear y realizar el seguimiento operativo y administrativo en el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos a nivel Ciudad de México.
	Elaborar un cronograma general de actividades para el proceso de distribución de Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México.
	Coordinar a los Enlaces de Instancias en la realización de las acciones inherentes al proceso de distribución.
	Desempeñar la función de enlace único ante la CONALITEG, para el proceso de distribución de LTG en la Ciudad de México; bajo la denominación de: Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México (RUD-CDMX).
	Verificar la entrega de los Libros de Texto Gratuitos en los Centros de Acopio y posteriormente en Escuelas.

	<p>Solicitar a los Enlaces de Nivel el Concentrado para el Análisis de la Recepción y Entrega de LTG (Anexo 7) de Dirección General, Coordinación Sectorial o Dirección, acompañados de los Formatos de Comprobación para la Recepción y Entrega de Libros de Texto Gratuitos por Escuelas (Anexo 6), Elaborados y validados por el Director de Escuela (DE).</p>
	<p>Elaborar el Concentrado General para el Análisis de la Recepción y Entrega de LTG en la Ciudad de México (Anexo 7 CDMX) con la información recabada por cada Enlace de las Instancias en su Anexo 7), por cada nivel de Educación Básica.</p>
	<p>Elaborar el Informe concentrado de los LTG recibidos para secundarias públicas, adquiridos por la CONALITEG con el presupuesto asignado por el Gobierno de la Ciudad de México, de acuerdo con lo estipulado en el Convenio de colaboración para el financiamiento de los LTG de secundaria</p>
	<p>Con base en los resultados del análisis anterior, proponer estrategias de mejora para el siguiente ciclo escolar.</p>
<p><i>Enlaces de Nivel por Instancia de LTG (ENI)</i></p>	<p>Elaborar un cronograma de actividades para la recepción, resguardo y distribución de LTG; así como los controles correspondientes para la entrega de éstos.</p>
	<p>Coordinar sus actividades con el Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México (RUD-CDMX), así como con los Responsables y Suplentes de CA (RySCA), para la recepción, resguardo y distribución de LTG.</p>

	<p>Elaborar la pauta de distribución de LTG por CA, para la recepción y distribución de estos y enviarla al RUD-CDMX.</p>
	<p>Realizar el seguimiento puntual de la recepción en los Centros de Acopio de LTG y posteriormente verificar la entrega de LTG del Centro de Acopio a las escuelas antes del inicio del ciclo escolar.</p>
	<p>Realizar el pedimento de LTG faltantes directamente al Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México (RUD-CDMX), para su inmediata distribución a los Directores de las Escuelas que así lo requieran.</p>
	<p>Elaborar y entregar al RUD-CDMX, el Concentrado para el Análisis de la Recepción y Entrega de LTG (Anexo 7), de su instancia y nivel; teniendo como soporte los Concentrados de los CA de acuerdo con su estructura, así como los Formatos de Comprobación de la Entrega de Libros de Texto Gratuitos (Anexo 6) realizados y validados por cada Director de Escuela (DE).</p>
	<p>Atender las solicitudes de LTG realizadas por los padres de familia, los maestros, los alumnos de escuelas normales y las dependencias del sector público.</p>
<p><i>Responsables y Suplentes de Centros de Acopio (RySCA)</i></p>	<p>Contar con la estadística vigente de alumnos, grupos, profesores y escuelas correspondiente al CA a su cargo.</p>
	<p>Llevar un control operativo y administrativo de la Recepción de LTG por parte de CONALITEG y posteriormente de Entrega a Directores de escuelas correspondientes a su CA, de acuerdo con su matrícula asignada.</p>

<i>Directivos de Escuela (DE)</i>	Coordinar operativa y administrativamente la recepción de los LTG de su escuela, de acuerdo con su matrícula asignada.
	Coordinar la distribución de los LTG entre los docentes de grupo asignados a su escuela; para que ellos a su vez, los entreguen finalmente a los alumnos.
	Concentrar y entregar a su autoridad inmediata superior la información surgida del proceso de distribución de LTG, y llenar debidamente el Formato de Comprobación de la Entrega de Libros de Texto Gratuitos (Anexo 6) de su escuela.

Fuente: Elaboración propia con base en la información detallada en el documento Mecanismo de Control para el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos.

Descripción de las etapas del proceso²⁹

Procedimiento 1. - Planeación de la Distribución de Libros de Texto Gratuitos

Se solicita, recopila e integra a través de estructura (Docentes, Directores, Supervisores de Zonas Escolares, Enlaces en Regiones/Operativas, Coordinaciones, RUD-CDMX y CONALITEG), la información referente a la matrícula escolar vigente (alumnos, docentes y escuelas), la proyección de la matrícula para el siguiente ciclo escolar incluyendo libros en formato macrotipo y braille para alumnos, centros de acopio, responsables de cada nivel del proceso; así como la elaboración de las pautas de distribución, tanto por Centro de Acopio, como por Escuela de cada Nivel Educativo.

El RUD-CDMX recibe la asignación de matrícula por parte de CONALITEG con base a la información recabada y analiza la proyección de esta con base en los dos últimos ciclos escolares para identificar su comportamiento. En caso de que la matrícula asignada sea diferente o contenga errores contra la matrícula reportada por las Instancias correspondientes, se notifica para que se realicen los ajustes necesarios.

Valida la información de las escuelas de Educación Secundaria que participarán en el Proceso de Selección Web de Libros de Texto Gratuitos (nombre del plantel, clave del centro de trabajo, nombre del director y centro de acopio), y da inicio al proceso (continúa en el procedimiento 2).

Los Enlaces de Nivel por Instancia comparan la matrícula asignada con la solicitada y elabora las Pautas de Distribución (por centro de acopio, escuelas y grados).

Reciben la información referente al Proceso de Selección Web de Libros de Texto Gratuitos de Nivel Secundaria, coteja cantidad, calves, títulos, editorial y autor de los libros con los documentos comprobatorios de selección por docente. (Continúa en el procedimiento 3).

²⁹ Elaboración propia con base en la información detallada en el documento Mecanismo de Control para el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos.

El RUD-CDMX recibe y notifica a los Enlaces de Nivel por Instancia los programas de salida con fechas, claves y cantidad de libros de texto gratuitos a recibir en los centros de acopio.

Procedimiento 2.- Selección de Libros de Texto Gratuitos para el nivel educativo secundaria

El RUD-CDMX notifica el cronograma de actividades a los Enlaces de Nivel por Instancia de Educación Secundaria (DGOSE, DGEST, DGENAM y DGSEI), y da inicio al proceso de Selección Web de LTG.

Distribuye entre el personal directivo y docente, las colecciones disponibles por grado y materia para consulta y posterior elección del material.

Genera usuario y contraseña de los directores de escuela, captura en el sistema la matrícula por centro de trabajo y las distribuye a los Enlaces de Nivel por Instancia (DGOSE, DGEST, DGENAM y DGSEI) para su validación, en caso de no haber errores o modificaciones se envían a los Responsables de Centro de Acopio para su distribución a cada Director de escuela de educación secundaria para crear grupos con su matrícula y asignar docentes. Cada docente de educación secundaria seleccionará la clave de su preferencia.

El RUD-CDMX notifica a CONALITEG el término del proceso y realiza el pedido por entidad.

Procedimiento 3.- Distribución de Libros de Texto Gratuitos

Los responsables de Centros de Acopio reciben información sobre el día de recepción de los libros de texto gratuitos, verifica cantidades y claves; posteriormente notifica a los Directores de escuela el cronograma de entrega.

Realizan la entrega directamente a los Directores de escuela de acuerdo con la matrícula escolar programada y recaba los documentos comprobatorios.

El Director de escuela recibe y revisa que los libros entregados correspondan a la matrícula programada y los resguarda hasta el momento de entrega a los docentes previo al inicio del ciclo

escolar directamente al padre, madre o tutor de los alumnos de Educación Preescolar y Primaria; en el caso de Educación Secundaria al alumno.

El RUD-CDMX recibe solicitud sobre libros de textos faltantes o sobrantes. (Continúa en el Procedimiento 4) y verifica internamente si alguna instancia cuenta con alguno de ellos para realizar un intercambio y cubrirlos rápidamente.

Procedimiento 4.- Pedido adicional por incremento de matrícula.

En caso de que internamente no sea posible poder cubrir el material faltante, el RUD-CDMX solicita a la CONALITEG el pedido adicional de libros de texto para posteriormente distribuirlos a las Instancias que así lo solicitaron.

Procedimiento 5.- Comprobación de la entrega de Libros de Texto Gratuitos

Cada estructura (Docentes, Directores de Escuela, Supervisores de Zona Escolar, Responsables de Centro de Acopio, Enlaces de Nivel por Instancia y el RUD-CDMX, integran y elaboran un documento de comprobación propio, que va desde lo particular a lo general, este último debe tener integrada la información de entrega de las 16 Alcaldías y debe ser enviado a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos y al Gobierno de la Ciudad de México.

Capítulo V. Aplicación de formulario “Seguimiento al Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos. Ciclo Escolar 2018-2019”.

Por instrucciones del Departamento de Materiales Educativos, a través del RUD-CDMX; de los días 03 al 11 de septiembre de 2018 se aplicó una encuesta dirigida a todas las escuelas de los niveles educativos (Inicial, Preescolar, Primaria, Secundaria, Especial y para Adultos), de educación básica en la Ciudad de México, en seguimiento al proceso de entrega de libros de texto gratuitos en el ciclo escolar 2018-2019, con la finalidad de identificar sus debilidades, desviaciones y proponer mejoras al mismo.

Los resultados fueron los siguientes:

De un universo de 7,911³⁰ planteles oficiales y particulares de educación inicial, preescolar, primaria, secundarias oficiales y para adultos, adscritas a la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México; contestaron el formulario 5,681 planteles equivalente al 71% respecto a lo programado.

El formulario realizado tuvo la siguiente estructura:

Con la finalidad de evaluar el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos en la Ciudad de México, solicitamos de la manera más atenta conteste la siguiente encuesta. Es de vital importancia que quién conteste el formulario, sea el responsable de llevar el Proceso en el plantel educativo.

Lee las instrucciones cuidadosamente, ya que existen preguntas en las que sólo se puede responder a una opción; otras son de varias opciones y también se incluyen preguntas abiertas.

Posteriormente constó de 5 Secciones:

SECCIÓN 1 Datos del Plantel

SECCIÓN 2 Recepción de LTG en la Escuela

³⁰ Escuelas de educación básica en la Ciudad de México en el ciclo escolar 2018-2019. Datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa obtenidos en: <http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>

SECCIÓN 3 Distribución de LTG y Entrega a Alumnos

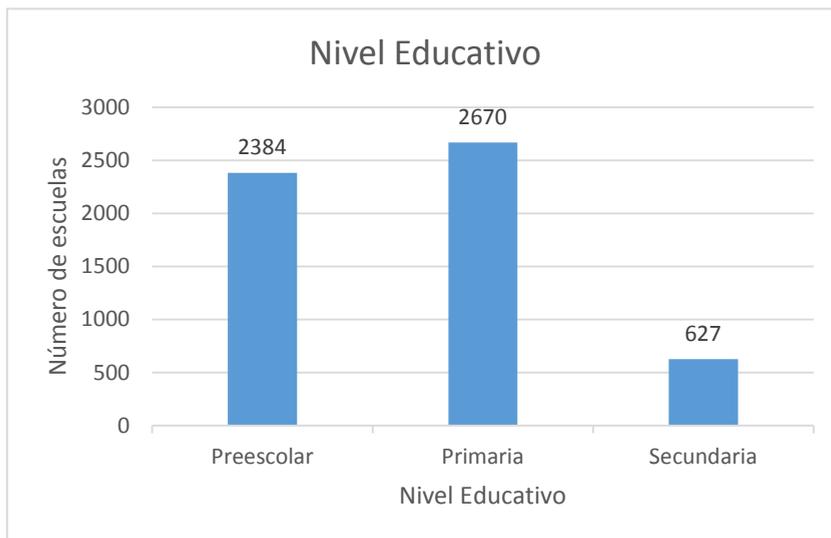
SECCIÓN 4 Comprobación de la Recepción y Entrega de LTG

SECCIÓN 5 ¿Qué mejorarían del proceso de distribución de LTG?

La Primera Sección recabó información de cada centro de trabajo, como el nivel educativo al que pertenece, a que instancia (Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), Dirección de Educación Especial (DEE), Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSEPREESCOLAR), Coordinación Sectorial de Educación Primaria (CSEP) , Coordinación Sectorial de Educación Secundaria (CSES), Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI), Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), Dirección General de Educación Secundaria Técnica (DGEST), Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)) y la Clave de su Centro de Trabajo (CCT).

Pregunta 1.- Elija el nivel educativo al que pertenece:

Gráfica 3. Nivel Educativo



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

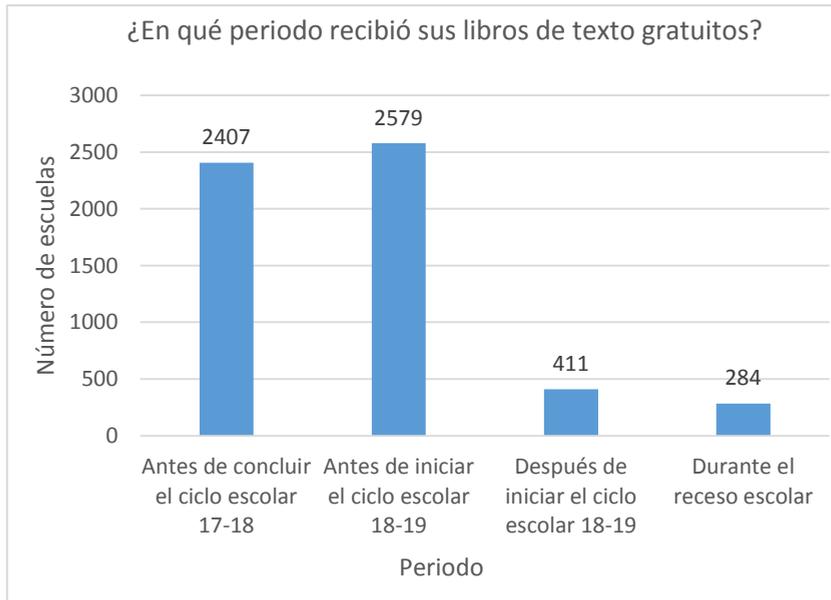
Del total de escuelas de educación preescolar, 2,384 contestaron el formulario; de educación primaria fueron 2,670 y educación secundaria (incluyendo secundarias técnicas) 627. Con una participación del 42%, 47% y 11% respectivamente.

La Segunda Sección, Recepción de Libros de Texto Gratuitos en escuela, se solicitó que informaran si recibieron su material en tiempo y que nombraran quién fue el responsable de recibir y organizar los libros de texto en el plantel. Se pidió que mencionaran el medio de transporte que utilizaron para el traslado desde el Centro de Acopio hacia la escuela, debido a que muchas veces se tiene que realizar con recursos propios, los cuales corren a cuenta del Director del Plantel o inclusive de la Sociedad de Padres de Familia, tomándolo como un deber para con sus alumnos o hijos, respectivamente; quizás una próxima investigación se podría enfocar en los gastos extraordinarios, (no contemplados en el presupuesto federal asignado) que conlleva realizar todo el proceso de distribución.

Así mismo, en este apartado se solicitó a los planteles que indicaran si recibieron completo su material y en caso de que su respuesta haya sido negativa, fue necesario que detallaran la clave del material faltante, para que de esta manera se pudiera ubicar fácilmente y proporcionárselos de inmediato (este proceso lo realiza la instancia a la que pertenece el plantel). Para fines de la investigación solo se hace mención de esto último ya que su objetivo es meramente de control interno.

Pregunta 2.- ¿En qué periodo recibió sus libros de texto gratuitos?

Gráfica 4. Periodo de Recepción de LTG

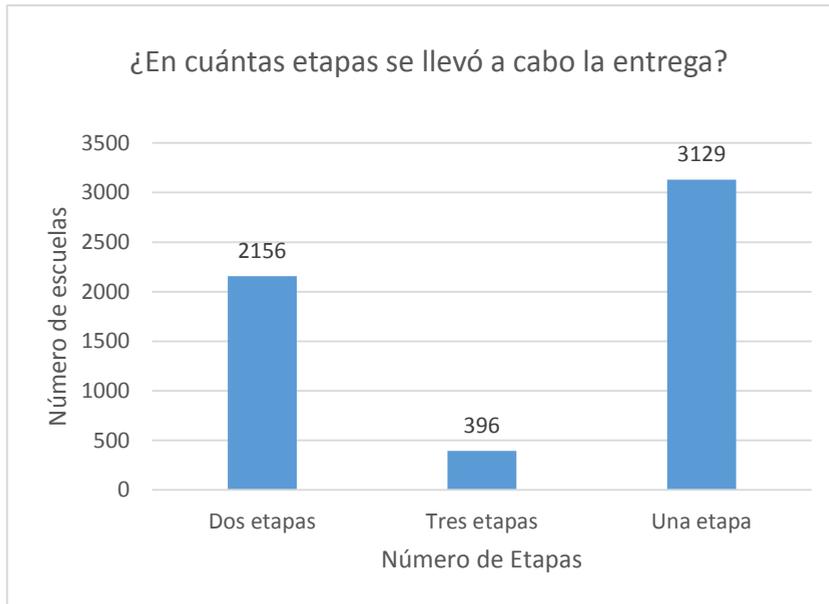


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

Un 88% que representa a 4,986 escuelas, recibió su material en tiempo y forma, es decir en el periodo comprendido entre el final del ciclo escolar 2017-2018 y el inicio del ciclo escolar 2018-2019.

Pregunta 3.- ¿En cuántas etapas se llevó a cabo la entrega?

Gráfica 5. Etapas de entrega de LTG

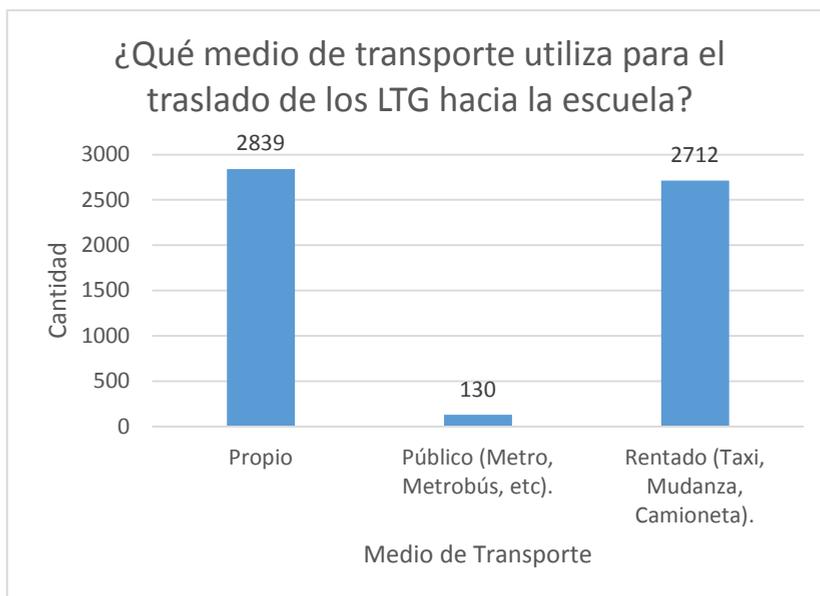


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

El 38% indicó que la entrega se dividió en dos etapas y un 7% que fue en hasta tres etapas; lo anterior se justificó debido a agentes externos, que fueron desde la impresión tardía del material, hasta problemas con la logística de traslado hacia los Centros de Acopio, que impiden que la entrega se lleve a cabo en una sola vez, el deber ser.

Pregunta 4.- ¿Qué medio de transporte utiliza para el traslado de los libros de texto gratuitos hacia la escuela?

Gráfica 6. Medio de transporte utilizado para traslado de LTG.

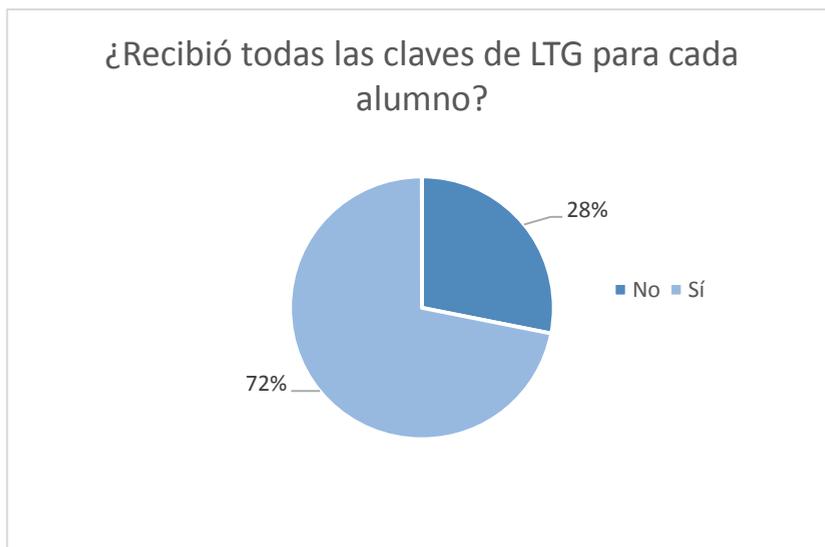


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

En el caso de las escuelas que recibieron sus libros de texto en dos o más etapas, influyó mucho en el aspecto económico, ya que, a falta de apoyo o presupuesto para los medios de transporte, el 98% de las escuelas utilizó medios propios o recurrieron a la renta de estos, desembolsando así una determinada cantidad de recurso monetario.

Pregunta 5.- ¿Recibió todas las claves de libros de texto gratuitos para cada alumno?

Gráfica 7. Recepción de totalidad de claves de LTG.



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

El 28% que corresponden a 1,598 escuelas, no recibieron la totalidad de los materiales destinados para cada alumno de cada nivel educativo.

Lo anterior denota que la misión de que los alumnos tengan el material completo antes de iniciar el ciclo escolar 2018-2019 no se cumplió, en la mayoría de los casos se debió a que, al momento de contestar la encuesta, aún faltaban etapas de entrega del material.

Pregunta 6.- ¿Tuvo faltantes por incremento de matrícula?

Gráfica 8. Faltantes de LTG por incremento de matrícula.



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

El incremento de matrícula después de iniciar el ciclo escolar y posterior al periodo oficial de inscripciones afecta los resultados de la planeación del proceso de distribución de libros de texto, ya sea por alumnos que por movilidad cambian de escuela entre alcaldías o inclusive entre entidades federativas.

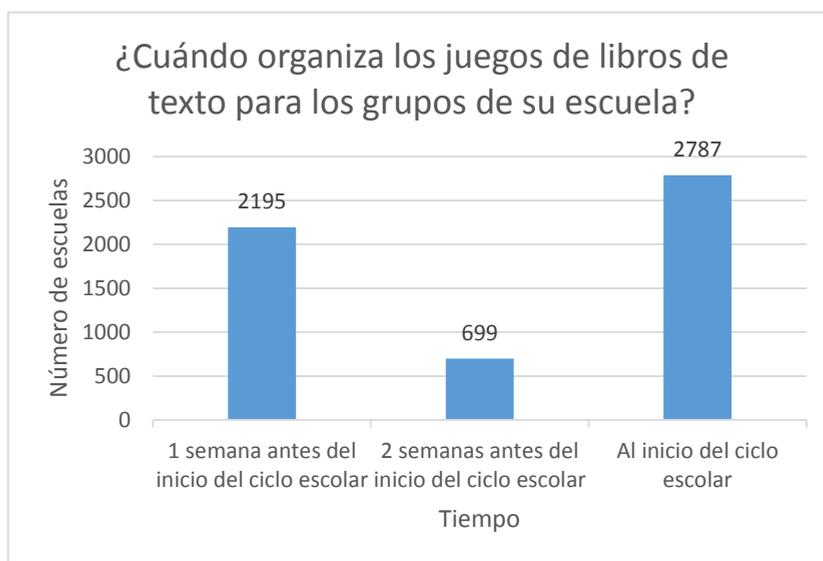
Además, la escuela puede no haber recibido la totalidad de su pedimento, por lo tanto, su entrega será parcial y se deberá esperar al periodo de entrega de material adicional, lo que llevaría de 2 a 4 meses después del inicio del ciclo escolar.

La entrega de material en mal estado y la pérdida de estos, también es un factor, aunque no muy común, sin embargo, afecta en lo que ya se tenía destinado para los alumnos.

En la Tercera Sección, Distribución de Libros de Texto Gratuitos y Entrega a Alumnos, como su nombre lo indica se refiere específicamente al momento en que los alumnos reciben su material educativo; se les solicitó indicaran: una vez recibidos los libros de texto, cuando organizan los juegos para cada grupo en su plantel; quiénes participan en la organización de los mismos; a quién entregan directamente los libros de texto y cuando los entregan; si solicitan algún tipo de documento para comprobar la entrega y finalmente, en caso de que el alumno se cambie de plantel, les hace entrega de sus libros de texto o se los solicita como requisito para autorizar la salida.

Pregunta 7.- ¿Cuándo organizan los juegos de libros de texto para los grupos de su escuela?

Gráfica 9. Organización de juegos de LTG para grupos de escuela.

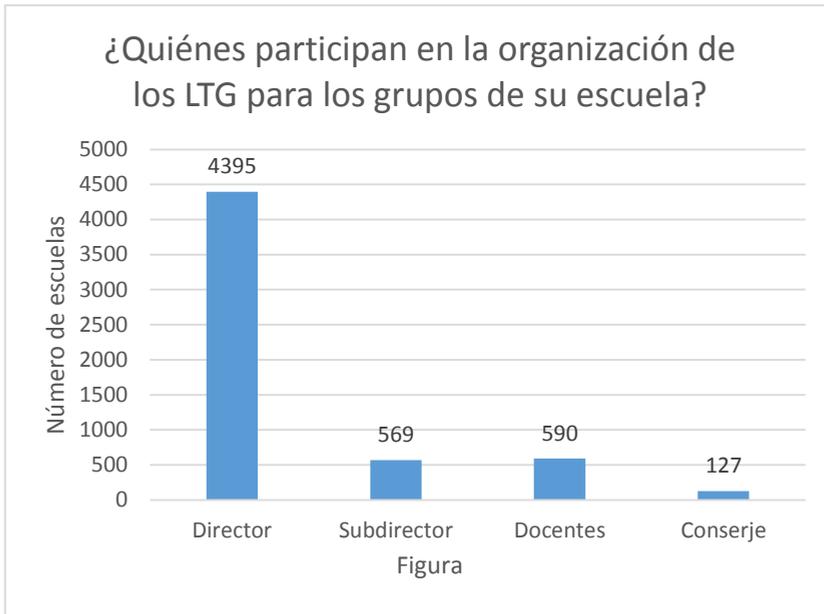


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

Se observó que la mayoría de las escuelas organizaron los juegos de libros que les son entregados a los alumnos al inicio del ciclo escolar, es decir en presencia de los alumnos y en muchos casos de los padres de familia.

Pregunta 8.- ¿Quiénes participan en la organización de los libros de texto para los grupos de su escuela?

Gráfica 10. Participantes en la organización de LTG para grupos de escuela.

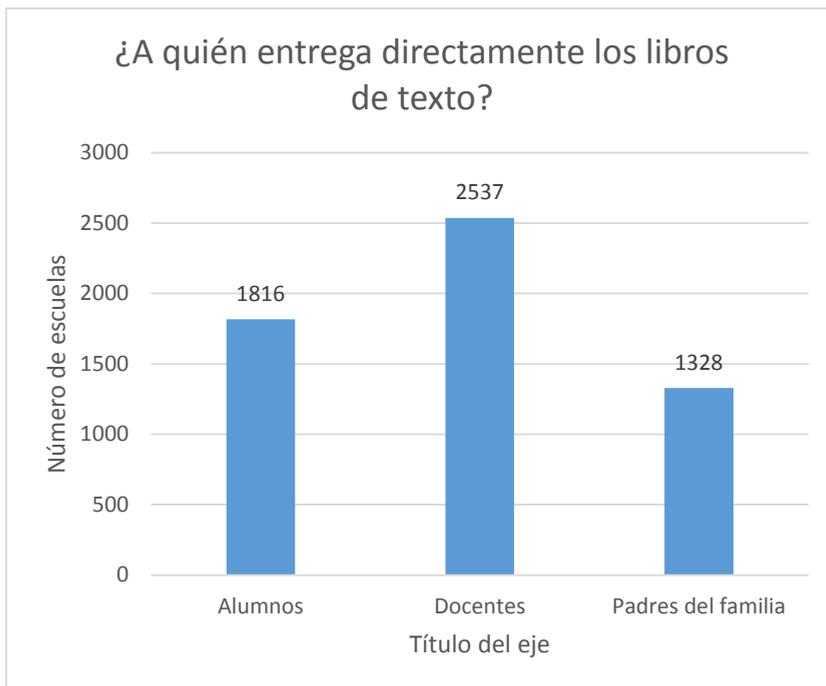


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

En un 77% de los planteles educativos en la Ciudad de México, los Directores como autoridad y como la figura más representativa en los centros escolares fueron los encargados de organizar los libros de texto que serían entregados a cada uno de sus docentes en su plantel.

Pregunta 9.- ¿A quién entrega directamente los libros de texto?

Gráfica 11. Entrega directa de LTG.

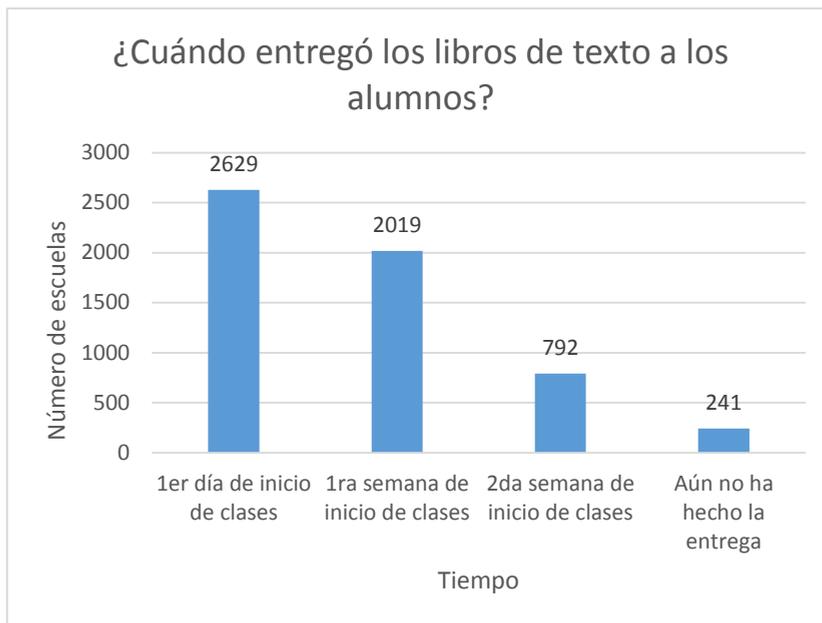


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

El 45%, en el mayor de los casos, los Directores entregaron los libros de texto a sus docentes, 23% los entregó a los padres de familia y un 32% los entregó directamente a los alumnos, cerciorándose en estos últimos dos casos de hacer firmar un comprobante de entrega y de esta manera hacer cumplir el cometido de que el material llegue a manos de todos y cada uno de los niños en edad escolar.

Pregunta 10.- ¿Cuándo entregó los libros de texto a los alumnos?

Gráfica 12. Periodo de Entrega de LTG a alumnos.



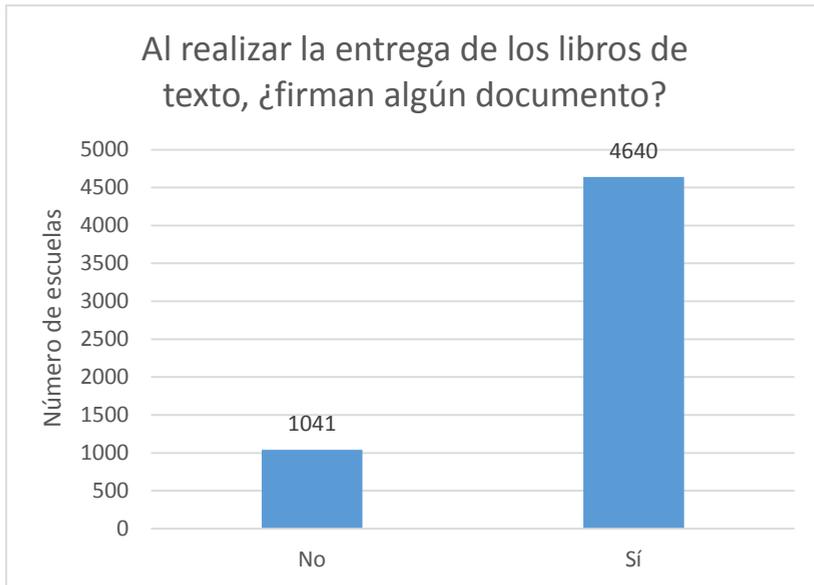
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

Basándonos en la premisa de que cada alumno debe tener sus libros antes o al inicio de cada ciclo escolar, un 46% lo llevó a cabo de esta manera; en cambio, el 49% lo entregó a destiempo, dentro de las dos primeras semanas una vez iniciado el ciclo escolar.

Se deberá poner especial atención al 5% que declara aún no haber hecho la entrega ni a padres de familia ni a los alumnos, si es que se tuvo algún inconveniente y poder resolverse para evitar se repita en el ciclo escolar siguiente.

Pregunta 11.- Al realizar la entrega de los libros de texto, ¿firman algún documento?

Gráfica 13. *Uso de documento al momento de entrega de LTG.*

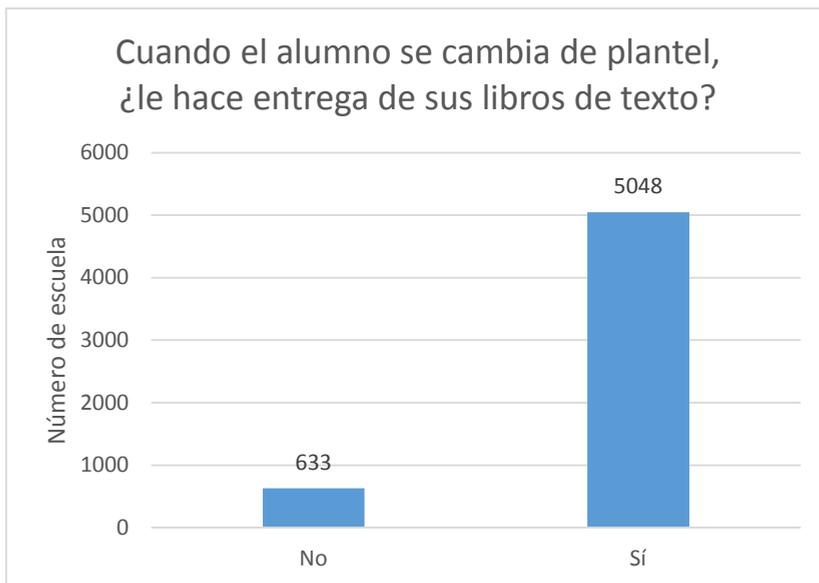


Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

Aproximadamente el 82% de la entrega es comprobada con algún documento, ya sea interno u oficial, que administrativamente es indispensable debido a que es un recurso federal que, si no se tiene especial cuidado, se podría incluso incurrir en un delito por el mal manejo de estos.

Pregunta 12.- Cuando el alumno se cambia de plantel, ¿le hace entrega de sus libros de texto?

Gráfica 14. Entrega de LTG en cambio de plantel.



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

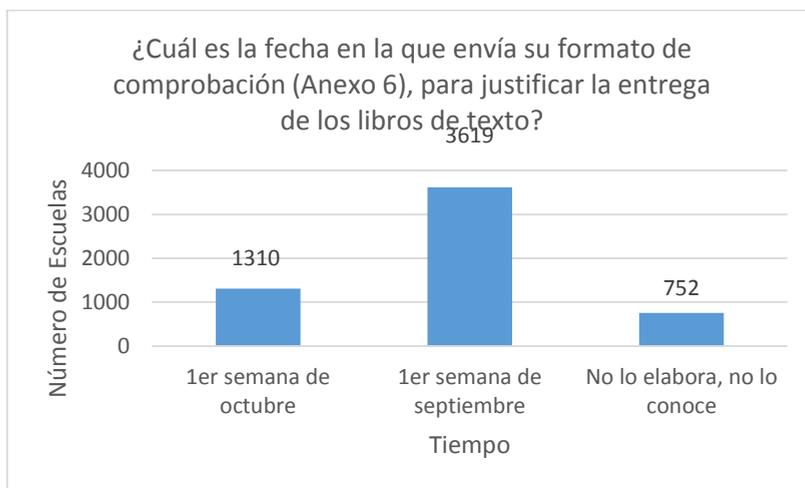
Es común hablar de movilidad en el transcurso del ciclo escolar, ya sea a principio, mediados o incluso casi al final; esto debido a diversas razones, sociológicas, familiares, económicas, etc. Dónde, en la mayoría de los casos, los padres de familia cambian de lugar de residencia, ya sea dentro de la misma Ciudad de México o en el Interior de la República. Al realizar el cambio de plantel educativo, muchas veces se da que los Directores de la escuela de procedencia, les solicita a los padres de familia como requisito, la entrega/devolución del material otorgado al alumno; el problema radica en que al momento de llegar a la escuela destino, el personal directivo les hace mención que no cuentan con juegos de libros adicionales, ya que en la parte del proceso donde se realiza el pedimento ese alumno no se encuentra contemplado en la matrícula de la escuela destino.

Muchas veces esto ocasiona retrasos en la entrega del material, por eso es de vital importancia que, aunque el alumno no siga en una escuela lleve consigo sus libros de texto, porque es su derecho.

En la Cuarta Sección, Comprobación de la Recepción y Entrega de Libros de Texto, estuvo enfocado meramente para temas administrativos y de control interno, los cuales son indispensables para tener el sustento que todo el material enviado, haya sido distribuido correctamente sin ningún tipo de alteración o desviación de recursos.

Pregunta 13.- ¿Cuál es la fecha en la que envía su formato de comprobación (Anexo 6), para justificar la entrega de los libros de texto?

Gráfica 15. Fecha de envío de documentación comprobatoria de entrega de LTG.



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Materiales Educativos de la Autoridad de Educativa Federal en la Ciudad de México.

Como ya se ha hecho una breve mención, administrativamente es importante justificar la entrega de los recursos federales que se destinan en este rubro, los cuales se ven materializados en libros de texto. Hasta el momento y desde la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (ahora Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de

México) en el 2005, se determinó un formato único y oficial para dicha comprobación que deben entregar todos y cada uno de los planteles educativos adscritos a la AEFCM, de esta manera en todas las coordinaciones del programa se respalda el manejo del material.

Un 13% que representa a 752 escuelas, no conocen dicho documento y por lo cual se debe poner especial atención para evitar algún tipo de sanción o mal manejo del recurso.

Finalmente, en la Quinta Sección, se hizo hincapié en agradecer su participación en el formulario y se les pidió a manera de opinión, que mencionaran ¿qué mejorarían del proceso de distribución de libros de texto gratuitos?, la mayor parte de los Directivos o Responsables del proceso, están satisfechos con la manera en que está diseñado el proceso de entrega, sin embargo, entre algunas de las respuestas más comunes para mejoras encontramos las siguientes:

- Entrega de libros de texto antes del cierre del ciclo escolar anterior.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, comienza a solicitar a las Autoridades Educativas en la Ciudad de México el detalle de la matrícula por escuela a mediados del mes de noviembre, sin embargo, ésta información será utilizada en el siguiente ciclo escolar debido a que el proceso de impresión de los millones de libros de texto inicia a principios del mes de enero y cuentan aproximadamente con medio año para tenerlos listos, es por eso que la entrega del material se realiza entre finales del mes de junio y principios del mes de agosto (poco antes del inicio del nuevo ciclo escolar).

- Entregar en una sola exhibición los libros de texto de nivel primaria.

En el presente ciclo escolar 2018-2019 se aplicaron los cambios correspondientes al Nuevo Modelo Educativo planteado por la administración del presidente Enrique Peña Nieto, en el cual se dio un cambio en el contenido de los libros de texto de primero y segundo grado de educación primaria, éstos fueron entregados por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos en fechas diferentes a los libros de tercero a sexto grado, lo que ocasionó que para no tener –varado- el material, se optó por entregar con forme se iba recibiendo el material.

Se espera que, con la derogación de la Reforma Educativa en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, no cambien más los contenidos de los grados posteriores como se tenía previsto, sino que se mantengan, y dicho esto la entrega para el nivel primaria será en una sola exhibición.

- Entrega de libros de inglés junto con los libros de texto.

El Programa Nacional de Libros de Texto Gratuitos y el Programa Nacional de Inglés (PRONI) para escuelas de tiempo completo, son programas federales, pero con distintas coordinaciones y las impresiones de estos materiales se realizan en diferentes tiempos, por lo que no se entregan en una sola exhibición.

- Distribución directa en escuelas.

Gran cantidad de responsables del proceso de distribución en todos los niveles (inicial, preescolar, primaria y secundaria), solicitan o proponen, que la entrega de libros de texto sea realizada directamente en las ubicaciones de los planteles, debido a que en el mayor de los casos el traslado desde las escuelas hasta los Centros de Acopio corre a cuenta de los Directivos o es financiado con recursos de la cooperativa escolar; desafortunadamente por cuestiones de logística directa de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, los lotes que son enviados desde el Almacén de Tequesquínahuac en el Estado de México contienen grandes cantidades de material que corresponden a toda una Alcaldía o a una Zona Escolar según sea la capacidad del Centro de Acopio y basándonos en el presupuesto federal no es costeable realizar la entrega escuela por escuela. Es más eficiente entregar a aproximadamente 400 Centros de Acopio existentes en la Ciudad de México que a las casi 7,000 escuelas de todos los niveles de educación básica.

- Un juego de libros de texto para cada docente.

Actualmente la matrícula oficial que se considera para la emisión e impresión de los libros de texto es únicamente la de alumnos; en el mes de octubre que es cuando la movilidad es menor, se puede revisar la cantidad de stock en cada uno de los Centros de Acopio y si la cantidad es elevada, es posible que con ellos se cubra a la población docente para que como lo exponen en el formulario, les ayude como base para su planeación.

- Tener las matrículas actualizadas.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) en coordinación con el Centro de Desarrollo Informático “Arturo Rosenblueth” (CDIAR) son los encargados de solicitar a los Responsables Únicos de Distribución (RUD), en este caso para la Ciudad de México, las matrículas actualizadas de cada una de sus escuelas. El proceso es a través de “estructura”, lo que significa que tiene que pasar por todo un proceso burocrático desde recabar la información por Docente, al Director, Supervisor de Zona Escolar, Enlace Regional, Coordinación a nivel Direcciones Generales, al Responsable Único de Distribución de la Ciudad de México y finalmente a la CONALITEG. Al tener la matrícula previa hacen un cruce con datos de uno y hasta dos ciclos escolares anteriores para sacar un promedio, de alumnos por grado y por nivel educativo, este “método” es válido teóricamente pero muchas veces no es información apegada a la realidad, por lo tanto al momento de realizar la entrega de los materiales educativos a las escuelas, la cantidad entregada no coincide con la matrícula que hasta ese momento tienen reportada y validada, por ende, será necesario realizar el pedimento extra correspondiente para una segunda entrega.

- Brindar acompañamiento y asesoría en escuelas que desconozcan el proceso.

Como servidores públicos estamos obligados a aclarar cualquier duda respecto al proceso de distribución, recolección de estadísticas o cualquier tema relacionado.

Para el caso de la selección web de libros de texto de educación secundaria, sí es muy importante realizar capacitaciones a los responsables del proceso, la manera de realizar el pedimento en relación con educación preescolar y primaria es diferente, es a través de una plataforma específica.

- Entrega de juegos de libros por tema de movilidad.

Cada escuela reporta su matrícula que se va a proyectar para el siguiente tiraje de material educativo por lo menos medio año antes de cada nuevo ciclo escolar, es decir, toman en cuenta los alumnos ya inscritos en el plantel hasta ese momento; llegado el nuevo ciclo escolar, regularmente se presenta el fenómeno de la movilidad, lo cual se refiere a los cambios de plantel por temas comúnmente de cambio de residencia, se dan de baja del plantel dónde

estaban inscritos y dónde ya había sido reportado para la matrícula del mismo, muchas veces los directores solicitan como requisito de baja, el juego de libros de texto que ya le había sido entregado a los alumnos pero al momento de llegar al nuevo plantel de destino, se encuentran con la situación que los profesores no cuentan con juegos de libros de texto extras, porque ese alumno de cambio no estaba contemplado en la matrícula de ese plantel en el momento que fue reportada para el tiraje y se tiene que realizar un pedimento adicional a las instancias correspondientes, alargando el proceso burocrático y retrasando el que el alumno tenga su material a tiempo.

Por esta razón es de vital importancia que el alumno permanezca o no en el plantel, atesore sus libros de texto, ya que es derecho y no debe ser requisito o un impedimento para el cambio de plantel.

- Agilidad en la entrega de faltantes.

Como ya se ha expuesto, dependemos al cien por ciento de la logística de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, de la pauta de distribución que haya enviado a cada Dirección Operativa y posteriormente de la rapidez con la que las escuelas reporten la cantidad de libros faltantes.

- Transporte dentro del presupuesto federal y no costado por las escuelas.

Desafortunadamente el presupuesto disponible para este proceso incluye única y exclusivamente el traslado del material desde el almacén de Tequesquínahuac hasta los Centros de Acopio, no se tiene contemplado aún el gasto adicional que los planteles (Directivos) realizan para acudir por los juegos de libros de texto destinado a toda su plantilla de alumnos. En la mayoría de los casos, este gasto es cubierto directamente por la Asociación de Padres de Familia o por la Cooperativa Escolar.

- Mayor participación de las zonas escolares.

Una de las funciones del Supervisor de Zona Escolar, como parte de la estructura gubernamental, es la de fungir como intermediario directo en los procesos y programas que son dirigidos a las escuelas, para agilizar y hacer más eficiente el periodo de atención.

- Documentos para comprobación más sencillos y menos burocracia.

El papeleo es necesario para cuestiones que tienen que ver con Auditorías del Órgano Interno de Control e inclusive por parte de la Auditoría Superior de la Federación, debido a que se están manejando recursos públicos y es una manera de comprobar el destino de éstos.

A lo largo de la estructura, todos los agentes que participan en el proceso tienen que ampararse en caso de alguna incidencia y cada uno de ellos tiene un formato de comprobación. Es muy poco probable que esto cambie a menos que las indicaciones superiores así lo dicten.

- Homogenización de libros de texto de educación secundaria a nivel macro.

El tema de la selección de libros de texto de educación secundaria es complicado, debido a que por el carácter constitucional de libre cátedra y para evitar temas de corrupción y de colusión de interés con las editoriales, los profesores tienen la autonomía de elegir el libro de texto que mejor les acomode a sus necesidades. Sin embargo, muchas veces esto acarrea problemas cuando tienen libros de texto faltantes por el tema de nuevos ingresos o simplemente porque no se envió completo el pedimento del material; en consecuencia las Coordinaciones del Proceso a Nivel Ciudad de México, nos damos a la tarea de buscar el título o títulos faltantes en todas las Direcciones Operativas porque si es un título de baja demanda (es decir, ha pasado que se eligen solamente 500 ejemplares en toda la Ciudad de México, contra pedimentos de 500,000 libros de otra editorial) es difícil conseguirlo, porque la editorial no se presta a volver a imprimir uno o dos juegos del libro que le falta a una escuela.

Una solución es justamente tratar de elegir la menor diversidad de editoriales posibles o elegir editoriales conocidas, donde sea más fácil encontrar los títulos faltantes con otras instancias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Como se detalló a lo largo de este análisis, el Proceso de Distribución de Libros de Texto Gratuitos, es encabezado por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene como principal tarea la producción y distribución eficiente de manera gratuita de los libros de texto que requieren todos los estudiantes pertenecientes al Sistema Educativo Nacional.

El proceso en la Ciudad de México se conduce a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), y de una gran estructura con figuras que llevan a cabo una labor particular, (Responsable Único de Distribución en la Ciudad de México, Enlaces de distribución en cada Dirección General adscritas a la AEFCM, Responsables de Distribución en cada Dirección Operativa, Responsables de Centros de Acopio, Supervisores de Zonas Escolares, Directores, Docentes, Padres de Familia y finalmente, los alumnos), con la única meta de cumplir el objetivo dictado en la Ley General de Educación sobre que los estudiantes cuenten con su material educativo al inicio de cada ciclo escolar.

Con base en cifras oficiales publicadas directamente de la página de internet de la CONALITEG, se concluyó el proceso el día 20 de julio de 2018 con la distribución del material destinado para el Ciclo Escolar 2018-2019, es decir, 30 días antes del inicio de clases, con la distribución a 362 centros de acopio en la Ciudad de México y 233 almacenes a cargo de los 31 estados restantes.³¹

Sin embargo, a pesar de toda la logística implementada y gracias a los resultados del formulario de seguimiento al proceso, aplicado a los Directores de Escuela, quienes son la figura y autoridad principal ligada directamente con los alumnos, se detectaron diversas problemáticas como son:

³¹ Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Gobierno Federal (2019). Recuperado de <https://www.gob.mx/conaliteg/prensa/la-conaliteg-concluye-con-la-entrega-de-los-libros-de-texto-gratuitos-para-el-ciclo-escolar-2018-2019>

la falta de compromiso y vocación de servicio por parte de los servidores públicos; el alto nivel burocrático dentro de las instancias que participan dentro de él; la información con la cual se basan los pedimentos anuales del material es de aproximadamente 2 ciclos escolares anteriores, lo que ocasiona en un futuro que se tenga un faltante de libros de texto con respecto a la matrícula actual; existe falta de recursos económicos propios por parte de las escuelas y/o directores para realizar el traslado del material desde los Centros de Acopio hacia los centros de trabajo; además, de la falta de regulación hacia la CONALITEG por parte de Instancias Federales, esto a consecuencia de su descentralización y posteriormente se reflejan retrasos en la producción y en la distribución, es decir, tienen una logística decadente.

Las áreas de oportunidad ya descritas, deben ser atendidas para mejorar el proceso eficazmente, sin embargo, estos cambios deben ser dictadas por las autoridades competentes, el reto es, que el diagnóstico general arrojó deficiencias en el proceso que internamente pueden ser mejoradas.

Recomendaciones

Con base en los resultados obtenidos a lo largo de la presente investigación y en las áreas de oportunidad detectadas, se proponen las siguientes recomendaciones:

Utilizar a la Planeación Estratégica como base para apoyar la toma de decisiones de las organizaciones involucradas en el proceso, encaminadas a adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno político y social, de esta manera lograr mayor eficacia y calidad en los bienes y servicios que proveen.

Básicamente ejerciendo la formulación y el establecimiento de objetivos de carácter prioritario (en este caso el que los niños y niñas que se encuentren cursando cualquier nivel de Educación Básica, tengan sus libros de texto gratuitos antes de cada inicio de ciclo escolar), cuya característica principal sea la creación de estrategias para alcanzar dichos objetivos (gestión orientada a resultados). Es decir, la Planeación Estratégica como una herramienta clave para la toma de decisiones en las instituciones públicas, ya sea a mediano o a largo plazo.

Las características centrales de una gestión orientada a resultados según Armijo (2009) son:

1. Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.
2. Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.
3. Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
4. Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.

5. Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo con compromisos de desempeño. (p. 7)

En el sector privado, el desempeño de las organizaciones se puede observar y medir a través de indicadores claros, como los retornos de inversión, las utilidades, ventas, etc.; en cambio, en el sector público, las señales no son tan claras y el diseño de indicadores que permitan monitorear el curso de las estrategias, es un desafío permanente.

Como servidores públicos debemos crear conciencia sobre la importancia de este proceso, el cual es solo un medio para llegar a un fin, el que todos los niños que cursen la educación básica cuenten con su material en tiempo y forma, es por y para beneficio de nuestra niñez mexicana.

Se propone, además, la creación de una plataforma general donde docentes y directores puedan registrar periódicamente y en tiempo real, los movimientos relacionados con la matrícula y cambios en el padrón de alumnos por nivel, grupo y grado. También la automatización de los formatos de comprobación de entrega que harían más productivo el trabajo administrativo de los participantes en el proceso.

Que la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, sea regulada directamente por la federación y poder mejorar sus objetivos, además, tenga presente que se cuenta con un vado en la entrega del material que muchas veces atropella el proceso, el hecho de que los directores, docentes y muchas veces los padres de familia desembolsen recursos propios para trasportar los libros de texto y puedan llegar sin ningún problema a los niños y niñas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA

Referencias Bibliográficas

- 1 Aguilar R. J. et ál. (2006). *Pensar en México*. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Fondo de Cultura Económica.
- 2 Alejos, E. (2013). La creación del libro de texto gratuito en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 18. Núm. 59. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14028945008>
- 3 Arias, E (2003). *México: Compromiso social por la calidad de la educación*. Sinéctica, Revista Electrónica de Educación. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/998/99817932011.pdf>
- 4 Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Financiera. 2010.
- 5 Bremauntz, A. (1943). *La educación socialista en México (antecedentes y fundamentos de la reforma de 1934)*, México. Imprenta Rivadeneira.
- 6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917) Art. 73 fracción XXV.
- 7 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013
- 8 Diario Oficial de la Federación, (13 de diciembre de 1934). Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194958&pagina=1&seccion=0
- 9 Diario Oficial de la Federación, (22 de marzo de 2017). Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477211&fecha=22/03/2017
- 10 Diario Oficial de la Federación, (23 de enero de 1942). Recuperado de: https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_23011942.pdf

- 11 Diario Oficial de la Federación, (26 de octubre de 1833). Recuperado de:
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_26101833.pdf
- 12 Diario Oficial de la Federación, (29 de noviembre de 1973). Recuperado de:
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_29111973.pdf
- 13 Diario Oficial de la Federación, (8 de mayo de 2014). Recuperado de:
https://www.conaliteg.gob.mx/images/stories/conaliteg_pdf/normateca/2014-05-09_programa_institucional.pdf
- 14 Ensinck, M. G. (8 de julio de 2011). El libro digital cambiará nuestra forma de pensar. Entrevista a Bob Stein. *La Nación*. Recuperado de:
<https://www.lanacion.com.ar/1387074-el-libro-digital-cambiara-nuestra-forma-de-pensar>
- 15 Fermoso, P. (1997). *Manual de la Economía en la Educación*. Narcea, S.A. de Ediciones. Madrid.
- 16 Fox, V. et al. (2002). *Compromiso Social para la Calidad de la Educación*. México. Recuperado de: <http://compromisoporlaeducacion.mx/>
- 17 Greaves, L. C. (mayo-agosto de 2001). Política Educativa y libros de texto gratuitos. Una polémica en torno al control por la educación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 12. Recuperado de:
<http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v06/n012/pdf/rmiev06n12scB02n01es.pdf>
- 18 Guevara, N. G. (2015). *Las Transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*, México, FCE, INEE.
- 19 Hernández, S. R. (2010). *Metodología de la Investigación*. México. Mc Graw Hill. 5ta edición.
- 20 Lerner, V. (1982). *Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940. La educación socialista*. México. Tomo 17. El Colegio de México.
- 21 Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

- 22 Ley General del Servicio Profesional Docente publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre del 2013, Recuperada de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf
- 23 Loyo, E. (1992). *Lecturas para el pueblo, 1921-1940*, en La educación en la historia de México, México, El Colegio de México.
- 24 Martínez, M. L. (2002). “Los libros de texto en el tiempo”, en Diccionario de Historia de la Educación en México, Ciudad de México: Conacyt. Recuperado de: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_29.1.htm
- 25 Modelo Educativo, 2017. México. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf
- 26 Ocampo, L. J. (2005, 11 diciembre). *José Vasconcelos y la Educación Mexicana*. Revista Historia de la Educación Latinoamericana, Vol. 7. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/html/869/86900707/>
- 27 Ornelas, C. *El Sistema Educativo Mexicano*. México. FCE.
- 28 Orozco, J. S. (2012). *La transición de la CONALITEG. La descentralización de 1980*. México. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
- 29 Pedró, F. & Puig, I. (1998). *Las Reformas Educativas. Una perspectiva política y comparada*. España. Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1ra. edición.
- 30 PISA Resultados. (2012). OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>
- 31 Plan Nacional de Desarrollo 2003-2018. México. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>
- 32 Plan Nacional de Desarrollo, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.
- 33 Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2018. Anexo 18. Educación Pública.
- 34 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación (19 de febrero de 1996). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996
- 35 Santana, V. J. (2014). *Proyectos de Educación en México: Perspectivas históricas*. Morelia. 1ra. edición. UNAM, ENES.

- 36 SEP. Acciones para la Articulación Curricular de la Educación Básica 2007-2012, Subsecretaría de Educación Básica, recuperado de <http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx.programa-escuelas-calidad/files/pdf/rieb.pdf>
- 37 SEP. Plan de Estudios 2011. Educación Básica. Dirección General de Desarrollo Curricular, Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/20177/Plan_de_Estudios_2011_f.pdf
- 38 SEP-SNTE. (2010). *Programa Escuelas de Calidad. Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México. Módulo I. 2da edición: SEP.
- 39 Serra R. A. (1977). *Derecho Administrativo*. México. Porrúa. Tomo 1.
- 40 Solana, F. (1981). *Historia de la educación pública en México*, Secretaría de Educación Pública, México, FCE.
- 41 Solís, A. (2018). CDMX, la quinta ciudad más habitada en el mundo: ONU. México: Forbes. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/cdmx-la-quinta-ciudad-mas-habitada-en-el-mundo-onu/>
- 42 Torres, B. J. (1960). *Perspectivas de la educación en México, cincuenta años de Revolución: La Cultura*. México. FCE. Vol. IV.
- 43 Zorrilla, M. (2004). La Educación Secundaria en México: Al filo de su reforma. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 2. No. 1. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/551/55120106.pdf>
- 44 Zuev, D. (1988). *El Libro de Texto Escolar*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación.

Bibliografía

1. Alfonso, M. J. (2009). *Las reformas estructurales en México*. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1ra. edición.
2. Diccionario de las Ciencias de la Educación, (1995). Aula Santillana. México.
3. Enrique, S. I. (1985). Los presidentes de México ante la Nación; informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México.
4. Larroyo, F. (1980). *Historia Comparada de la Educación en México, 1946*. México, Porrúa.
5. Latapí, P. (1992). El pensamiento educativo de Torres Bodet: una apreciación crítica. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXII, No. 3. Recuperado de: http://www.cee.edu.mx/revista/r1991_2000/r_texto/t_1992_3_02.pdf
6. Level, M. & Mostacero, R. (2011). El texto escolar: ¿artefacto didáctico? *Investigación y Postgrado*. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/658/65830335007.pdf>
7. López, A. M. (mayo-junio, 2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*. México. Modernización Educativa.
8. Martínez, B. J. (2002). *Políticas del libro de texto escolar*. Madrid. Ediciones Morata.
9. Rojas S. R. (2013). *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*. México. Plaza y Valdés Editores. 38va edición.
10. Sonala, F. et al. (1982). *Historia de la Educación Pública en México*. México. SEP-FCE. 1ra. Reimpresión.
11. Vértiz, G. M.A. (2013). *Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto*. México. Universidad Pedagógica Nacional. 1ra edición.