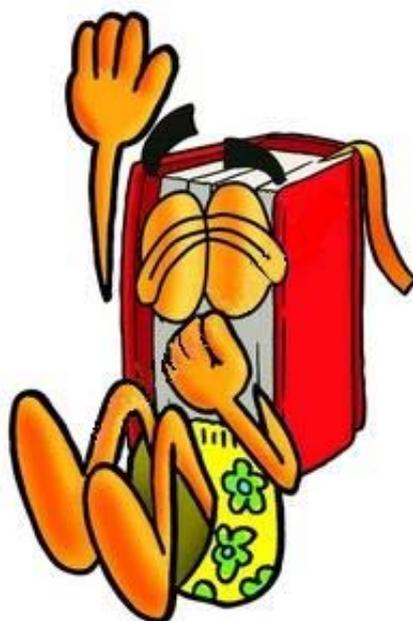


VIABILIDAD DEL SECTOR EDITORIAL EN LENGUA GALLEGA TRAS LA INTRODUCCIÓN DE LA MODALIDAD DE GRATUIDAD DEL LIBRO DE TEXTO MEDIANTE EL SISTEMA DE PRÉSTAMO



Santiago de Compostela, mayo de 2007

GRUPO USC-PSICOM

UNIDADE DE INVESTIGACIÓN EN PSICOLOGÍA DEL CONSUMIDOR Y USUARIO.

Facultad de Psicología. Campus Sur, s/n. 15782 Santiago de Compostela.

www.usc.es/psicom

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. MODELOS DE AYUDA PARA LA ADQUISICIÓN DE LIBROS DE TEXTO	4
2.1. PRINCIPALES MODELOS IMPLANTADOS A NIVEL NACIONAL	4
2.1.1. LAS BECAS	5
2.1.2. EL CHEQUE-LIBRO	8
2.1.3. EL PRÉSTAMO.....	10
2.2. LA FINANCIACIÓN DE LOS LIBROS DE TEXTO EN EUROPA	14
2.2.1. EL CASO FRANCÉS	14
2.2.2. ALEMANIA Y REINO UNIDO	18
2.2.3. OTROS PAÍSES	21
2.3. VALORACIÓN DE LOS DISTINTOS MODELOS	22
2.4. EL SISTEMA DE GRATUIDAD IMPLANTADO POR EL GOBIERNO DE GALICIA.....	27
3. ALGUNOS CONDICIONANTES DE LA EDICIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN LENGUA GALLEGA.....	30
3.1. EL NÚMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS	30
3.2. LA EXTENSIÓN DEL GALLEGO EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA.....	32
3.2.1. EL MARCO NORMATIVO.....	32
3.2.2. LA SITUACIÓN REAL	35
3.3. LA ESCASEZ DE MATERIALES EN GALLEGO.....	37
3.4. LAS AYUDAS DE LAS ADMINISTRACIONES.....	39
3.5. LA EDICIÓN EN GALLEGO EN EL PANORAMA NACIONAL	43
4. DATOS REALES DEL IMPACTO QUE ESTÁ TENIENDO EL SISTEMA DE GRATUIDAD SOBRE EL SECTOR EDITORIAL EN LENGUA GALLEGA.....	45
4.1. METODOLOGÍA.....	45
4.2. LA EDICIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN GALLEGO.....	47
4.3. LA VENTA DE LIBROS DE TEXTO EN GALLEGO	51
4.3.1. EJEMPLARES.....	51
4.3.2. FACTURACIÓN.....	57
5. CONCLUSIONES	62
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

1. INTRODUCCIÓN

El principio de una enseñanza básica obligatoria y gratuita está consagrado en nuestro país por el artículo 26.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 28.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas; y por el artículo 27.4 de la Constitución Española. La Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (BOE del 4 de julio) establece, en su artículo primero, que todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Uno de los requisitos indispensables para esa igualdad es la gratuidad de la educación, incluidos libros de texto y material didáctico, como un derecho inalienable de cada alumno como persona, independientemente del poder adquisitivo de su familia.

Con todo, la enseñanza básica en España es obligatoria pero no gratuita. Todas las familias deben adquirir al principio de cada curso una amplia serie de productos relacionados con la actividad escolar: libros de texto, materiales curriculares, otros materiales didácticos tales como atlas, diccionarios, libros de lecturas, medios audiovisuales o instrumental científico, además de material complementario como mochilas, estuches, lápices, bolígrafos, pinturas u otro material de dibujo, ropa y calzado (incluyendo uniformes en el caso de algunos colegios concertados), a los que hay que sumar en ocasiones los gastos necesarios para llevar a cabo determinadas actividades extraescolares como judo, danza, baloncesto o natación. La adquisición de todo este material escolar supone un desembolso que altera seriamente la economía familiar del mes de septiembre.

Los programas de gratuidad de libros de texto que están implantando en los últimos años diversas Administraciones están concebidos como un servicio que ayuda a aliviar a las familias de la carga económica que cada inicio de curso supone la adquisición de los materiales escolares de sus hijos e hijas.

2. MODELOS DE AYUDA PARA LA ADQUISICIÓN DE LIBROS DE TEXTO

En este apartado se realizará un análisis descriptivo de los principales modelos implantados en la actualidad en España para ayudar a las familias a adquirir los libros de texto y se comentarán de forma sucinta los principales modelos de nuestro entorno europeo. A continuación, se efectuará una valoración de los pros y contras de cada modelo tratando de recoger las opiniones y puntos de vista de todos los actores implicados. Finalizaremos con una descripción del sistema de préstamo actualmente en funcionamiento en Galicia.

2.1. PRINCIPALES MODELOS IMPLANTADOS A NIVEL NACIONAL

Existen en la actualidad tres grandes tipos de ayuda de las Administraciones Públicas españolas para facilitarles a las familias los libros de texto escolares:

1. Becas a las familias, en forma de aportación económica de una determinada cantidad de dinero.
2. El denominado cheque-libro, un documento oficial intercambiable por libros en los establecimientos del sector.
3. El préstamo de libros durante un año, que tienen que ser devueltos después para que puedan ser utilizados por otros niños en el siguiente curso.

En cualquiera de estos tres modelos, las Administraciones pueden cubrir todos o parte de los costes. Tanto las becas como los cheques-libro pueden llegar a un número variable de estudiantes y tener un importe variable. Del mismo modo, también el préstamo puede no cubrir todos los libros de texto ni los materiales necesarios para los alumnos. Esta aclaración es importante ya que a veces acostumbra asociarse la gratuidad con determinados modelos y no con otros. *A priori*, todos ellos permiten la gratuidad completa de los libros de texto, de modo que los padres no tienen por que gastar un euro en material escolar.

En el caso de las becas y cheques-libro, los libros pasan a ser propiedad de los propios estudiantes; en el caso del préstamo, los libros son propiedad del centro escolar.

2.1.1. LAS BECAS

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley Orgánica de Calidad de la Educación prevén el establecimiento de ayudas, con cargo a los presupuestos generales del Estado, que compensen condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos. Con este objetivo, el **Ministerio de Educación y Ciencia** (MEC) convoca cada año un número de ayudas para la adquisición de libros de texto y material didáctico complementario destinadas a alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos de los niveles obligatorios de la enseñanza.

Las ayudas del MEC complementan las de las Comunidades Autónomas que están desarrollando en sus respectivos ámbitos de competencia programas de gratuidad o de ayudas armonizables con el programa estatal. El MEC tiene suscritos convenios de colaboración con estas Comunidades Autónomas, a través de los cuales, colabora en la financiación de los referidos programas, destinando una parte de los fondos que anteriormente se dirigían exclusivamente a financiar ayudas individualizadas. En estos casos, estas ayudas directas del MEC quedan reservadas para ofrecer algún sistema de apoyo económico a las familias residentes en las Comunidades Autónomas que han comenzado a instaurar, por ejemplo, el sistema de préstamo, en aquellos cursos donde aún no se ha implantado el sistema.

Las ayudas directas para libros de texto y material didáctico complementario convocadas en el curso 2006-2007 fueron 448.583, por un importe de más de 40 millones de euros. La cuantía individual máxima fue de 90 euros, y pudieron ser solicitadas por las familias de los alumnos cuya renta en el 2005 no superó los siguientes límites máximos:

	<u>EUROS</u>
Familias de 1 miembro	7.695
Familias de 2 miembros	12.535
Familias de 3 miembros	16.461
Familias de 4 miembros	19.525
Familias de 5 miembros	22.157
Familias de 6 miembros	24.699
Familias de 7 miembros	27.101
Familias de 8 miembros	29.490

En las siguientes Comunidades Autónomas y en los cursos de enseñanza obligatoria que se relacionan a continuación existen en el presente curso escolar ayudas del MEC:

Figura 1. AYUDAS DIRECTAS DEL MEC PARA LA ADQUISIÓN DE LIBROS DE TEXTO. 2006-2007

(Fonte: MEC)

COMUNIDADE AUTÓNOMA	CURSOS INCLUIDOS EN LA CONVOCATORIA
Andalucía	Todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Aragón	Cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria
Islas Baleares	Todos los cursos de Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Canarias	Todos los cursos de Educación Primaria* y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Cantabria	Cuarto a sexto cursos de Educación Primaria y segundo a cuarto cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Castilla y León	Todos los cursos de Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Cataluña	Todos los cursos de Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Extremadura	Todos los cursos de Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Galicia	Primero y tercer cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Murcia	Todos los cursos de Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
Navarra	Todos los cursos de Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria
La Rioja	Primero a quinto cursos de Educación Primaria

* Se exceptúan los cursos quinto y sexto de Educación Primaria en centros públicos y todos los cursos de Educación Primaria en los centros considerados de Atención Preferente.

En Galicia solamente se mantiene la convocatoria para aquellos cursos que todavía no están incluidos en el sistema de gratuidad mediante el préstamo, sistema por el que optó el gobierno gallego hace unos años, como tendremos ocasión de ver más adelante.

No obstante, algunas Comunidades Autónomas apostaron decididamente por este sistema de becas, estendiéndolo con carácter general a la mayor parte del alumnado. Cantabria y Asturias son los de los ejemplos paradigmáticos de este sistema en la actualidad, ya que su aportación alcanza prácticamente al 100% de la población escolar. Castilla y León y Navarra son otras comunidades que siguen este sistema aunque de modo mucho más tímido.

A partir del próximo curso 2007/2008, los padres o tutores con hijos matriculados en cualquier curso de la enseñanza obligatoria (primaria o secundaria) del **Principado de Asturias** y con unos ingresos anuales inferiores a 60.000 euros tendrán gratis los libros de texto. La medida beneficiará a casi 66.000 estudiantes asturianos, ya que solamente unos 9.000 alumnos superan este límite económico. Esta medida se aplicará a todos los centros sostenidos con fondos públicos, sean públicos o concertados. La beca no será familiar sino que se estipulará para cada uno de los hijos.

El modelo elegido por el Gobierno del Principado es el de ayuda directa. Las familias deben presentar una solicitud oficial en el colegio antes del 30 de junio. Los centros remiten los impresos a la Consejería de Educación del gobierno asturiano, y cuando la petición recibe el visto bueno de la Administración regional se ingresa el dinero directamente en la cuenta bancaria de los padres. Los padres pueden entonces comprar el material en la librería que prefieran y al final de curso no tendrán que entregarlo en el centro, sino que será de su propiedad.

El gobierno regional fijó las cantidades que recibirá cada estudiante en 90 euros para los de Primaria y 130 euros para los de la ESO. Así, se estima que el importe global de esta medida superará en el próximo curso los 7 millones de euros. La mayor parte de los fondos los aportará el Principado, aunque 1,3 millones de euros proceden del importe que el Ministerio de Educación dedica a becas en Asturias.

De modo paralelo a estas iniciativas de las Administraciones central y autonómica, algunos Ayuntamientos y Diputaciones tienen en marcha, con modelos diferentes, convocatorias de ayudas o programas de gratuidad complementarios.

2.1.2. EL CHEQUE-LIBRO

Con el modelo de cheque-libro, la familia recibe un vale o bono cuando comienza el curso que cambia en las librerías por libros de texto o material didáctico, y son los libreros los que perciben las cantidades en metálico a medida que presentan los vales entregados por los alumnos.

El sistema sirve en ocasiones para designar la compra mediante un bono que reciben las familias para los libros que después tienen que ser devueltos para su reutilización en años posteriores (como ocurre por ejemplo, en Andalucía). No obstante, en este trabajo nos referiremos al modelo de cheque-libro cuando hablemos de la entrega anual a cada alumno de un bono cambiante por libros (y no cuando los libros adquiridos pasan a ser propiedad del alumno).

Aunque existen comunidades en las que se pretende instaurar este sistema para el próximo año, como la Comunidad Valenciana y Murcia, la región que lidera este modelo de gratuidad es la **Comunidad de Madrid**. La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid convocó durante el año académico 2006-2007 dos programas de este tipo: Uno de ellos dirigido exclusivamente a familias numerosas y otro general destinado a tres tipos de colectivos distintos: solicitantes con bajo nivel de renta, beneficiarios de las ayudas del MEC en el año anterior, y víctimas del terrorismo. En la práctica la Consejería concede esta ayuda a todo aquel que la solicita.

El importe total de las ayudas fue de 29 millones de euros, 5 de los cuales fueron aportados por el Ministerio de Educación con destino a la convocatoria general. Con estas cantidades, casi 220.000 escolares -el curso pasado habían sido 140.000- obtuvieron ayudas para libros y material escolar en esta comunidad. La cuantía de las ayudas se establece en función de la demanda y con independencia de si se trata de un centro público, privado o concertado. Este año, el importe percibido por cada solicitante quedó fijado en 83 euros en el segundo tramo de Infantil, que es un tramo no obligatorio (3-6 años); 103 euros para los escolares de Primaria y 123 euros para alumnos de ESO. Las ayudas son compatibles con cualquier otra ayuda pública o privada de la que puedan disfrutar los alumnos.

El 62 por ciento de los bonos-libro corresponden a niños escolarizados en centros públicos, el 33 por ciento a escolares de la red concertada y el 5 por ciento restante a alumnos de colegios privados. Por niveles, el 25 por ciento de las ayudas fueron a parar a Infantil, el 50 por ciento a Primaria y el otro 25 por ciento a ESO. Se concedieron 108 ayudas a víctimas del terrorismo, apartado que se contempló este año por vez primera.

El Gobierno regional concedió la gestión del proceso, mediante concurso público, a la empresa Sociedad Española de Cheque Gourmet (Educahoc), especializada en gestionar este tipo de trabajos. Su cometido consistió en

- recoger las solicitudes que los padres depositaban en los colegios correspondientes,
- examen y baremación de cada uno de los expedientes,
- archivo de la documentación,
- realización de los listados provisionales y definitivos de admitidos y no admitidos,
- análisis y resolución de las reclamaciones y recursos presentados,
- diseño y elaboración de los cheques, impresión y personalización de los talonarios (cada talonario consta de 5 cheques),
- envío de los talonarios a los beneficiarios a través de los centros docentes, junto con la documentación explicativa,
- creación de la red de librerías y establecimientos afiliados al sistema para facilitar la elección de los padres,
- gestión del pago a los establecimientos asociados.

En Galicia también tenemos ejemplos de funcionamiento de este modelo de gratuidad. Por ejemplo, el **Ayuntamiento de Ames** concede unas ayudas destinadas a todos aquellos empadronados que cursen estudios de Educación Infantil, Primaria y ESO en centros de enseñanza sostenidos con fondos públicos y que reúnan determinadas requisitos como contar con rentas bajas y/o especiales circunstancias familiares y sociales. Estas ayudas son incompatibles con cualquier otra solicitada para este mismo fin a otras entidades públicas o privadas. Los alumnos que cursen estudios en los niveles en los que los libros están subvencionados por la Xunta de Galicia (sistema de préstamo), solamente tienen derecho a ayudas para los cuadernos complementarios.

A aquellos solicitantes que le sea aprobada su petición, se les expide un cheque cambiable exclusivamente por los libros de texto. Dicho vale no puede ser, en ningún caso, superior al coste de los libros y solamente podrá ser utilizado en las librerías que se citen en el mismo, con las que el Ayuntamiento tiene firmado un convenio de colaboración. Aquellas personas que repitan curso solamente tienen derecho a la concesión de la ayuda para los libros que cambien con respecto al curso anterior.

Para el presente curso 2006-2007, el programa está dotado inicialmente con un fondo de 30.000 euros, ampliables en el caso de que el órgano de concesión lo considere preciso y en función de las solicitudes presentadas. Los límites económicos establecidos son de 60 euros para Educación Infantil, 120 euros para Educación Primaria y 160 euros para Educación Secundaria Obligatoria.

2.1.3. EI PRÉSTAMO

Son varias las comunidades autónomas que, en aplicación de las competencias con que cuentan en materia educativa, están implantando en los últimos años el modelo de gratuidad mediante préstamo. Aragón y Castilla-La Mancha son las más adelantadas y ya han finalizado el proceso de implantación en toda la educación obligatoria. La Rioja, Galicia, Andalucía, Cataluña, Canarias y el País Vasco, por este orden, son otras de las comunidades que están inmersas en el proceso de instauración de este modelo de préstamo (El modelo vasco es, en realidad, un modelo de alquiler de los libros, previo pago anual del 25% del coste, tal y como se explica en el trabajo de Pinter; 2000).

El sistema de préstamo es simple: La administración compra los libros de texto (y/o otros materiales curriculares) y se los presta a los alumnos, que los utilizan durante un año y al finalizar el curso tendrán que devolverlos. Cada cierto tiempo (normalmente cuatro años) la administración renueva completamente los libros usados, y en el medio se producen reposiciones parciales de aquellos libros que fueron dañados o extraviados y las adquisiciones debidas al incremento de matrícula. En ocasiones, los libros son entregados directamente por el centro escolar (caso de Aragón), aunque en la mayor parte de las Comunidades Autónomas son los propios padres los que cada cuatro años tienen que llevar un bono o cheque-libro a las librerías

para cambiarlo por los libros de texto que después de finalizado el curso depositarán en los centros.

Castilla-La Mancha fue la comunidad pionera en implantar este sistema, siguiendo el modelo de préstamo existente en Francia. Los responsables de la selección de los materiales curriculares de cada centro castellano-manchego pueden optar, de acuerdo con su Proyecto Curricular, por el libro de texto, por materiales de consulta de uso común o por materiales de elaboración propia. Para la renovación completa de los libros de texto no existe límite de gasto. Los profesores deciden que libros comprar y entregan una serie de vales a los alumnos con los libros elegidos de las materias comunes. Los padres o los alumnos cambian estos bonos en la librería de su elección, la cual remite la factura al centro educativo, que será pagada finalmente por el Gobierno autonómico. Los libros de materias optativas (al igual que el resto de materiales curriculares) los compra directamente el centro. En cualquier caso, los libros pasan a ser propiedad de la Administración y depositados en el centro, y serán renovados como mínimo cada cuatro años (la Consejería recomienda que, si no se cambia de línea editorial, se reutilicen los libros que estén en buen estado). El Programa de Gratuidad no incluye aquellos materiales asociados a los libros de texto que por su propia naturaleza no puedan ser reutilizados por el alumnado en cursos sucesivos.

Como material curricular alternativo al libro de texto de una materia, se puede comprar material didáctico específico de la materia, que sirva para el aprendizaje de los alumnos, como libros de consulta, fichas, atlas, programas informáticos, vídeos o diapositivas. Estos materiales tendrán una duración de 4 años. Pero no se puede comprar material de equipamiento.

En el caso de que un Equipo de Ciclo o Departamento Didáctico opte por material curricular de uso común, o por la adquisición de materiales para ser elaborados por el Profesorado del Centro, estos materiales serán adquiridos por el propio Centro escolar y puestos a disposición del alumnado en el momento oportuno. En estos casos los importes máximos para la adquisición de material curricular en cada materia están fijados para este curso 2006-2007 para Primaria/ESO en 9/10 euros para Música, Educación Física, Religión y Optativas, y 12/14 euros para el resto de materias.

Los materiales de 1º y 2º de Educación Primaria deben renovarse cada año y por esto tienen un tratamiento diferenciado dentro del Programa de Gratuidad. Cada centro escolar recibe anualmente una dotación económica fija por cada alumno matriculado en el primer ciclo de primaria, de modo que, no superando esa cuantía, pueda adquirir libros de texto para todas o solamente algunas áreas, materiales de uso común, materiales de elaboración propia o adoptar una solución mixta. Por ejemplo, para este año 2006-2007 las cantidades aprobadas para primero y segundo de primaria son de 92 euros por alumno.

Además, este año se fijó una dotación de 2,07 euros por cada alumno matriculado en la enseñanza obligatoria para la elaboración de actividades y materiales curriculares.

Los principales datos del proceso de implantación de la gratuidad desde que comenzó el programa el año 2000-2001 aparecen en la siguiente tabla:

Figura 2. PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA GRATUIDAD DE MATERIALES CURRICULARES EN CASTILLA-LA MANCHA

(Fonte: Consejería de Educación)

Curso	Beneficiarios	Cursos implantados	Inversión (€)
2000/2001	45.441	1º y 2º de ESO	6.825.133
2001/2002	85.543	3º y 4º de Primaria	5.211.263
2002/2003	125.943	5º y 6º de Primaria	7.333.156
2003/2004	167.477	1º y 2º de Primaria	7.215.462
2004/2005	193.763	3º de ESO	15.863.106
2005/2006	212.919	4º de ESO	17.333.850

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, durante el presente curso 2006-2007 se realizó la adquisición de materiales en 1º, 2º, 5º y 6º de Primaria y la reposición en 3º y 4º de Primaria, y en 1º, 2º, 3º y 4º de la ESO.

Para facilitar el funcionamiento, organización y gestión del Programa de Gratuidad de Materiales Curriculares, los centros educativos disponen de una aplicación informática creada específicamente por la Consejería de Educación y Ciencia denominada Delphos. Este programa permite acceder a información de interés,

gestionar los gastos derivados del proceso y los saldos e incluso generar documentos como los tres vales que se le entregan al alumnado.

Algunos ayuntamientos también tienen instaurado este sistema. En el **municipio de Lorca** (Murcia) 11.000 alumnos están matriculados en los distintos centros de Educación Primaria y Secundaria. El ayuntamiento de Lorca puso en marcha en el curso 2005-2006 la primera fase del programa municipal para establecer la gratuidad de los libros de texto en los colegios. El plan tuvo continuidad en el actual curso académico, y de él se benefician en la actualidad unos 4.000 escolares de cuatro cursos de Educación Primaria. La medida, consensuada con el Consejo Escolar Municipal y con los libreros de la ciudad, tiene un coste estimado de unos 300.000 euros que asume el Ayuntamiento. De acuerdo con la planificación del consistorio solo son gratis los libros de texto de las materias de matemáticas, lengua española, los libros de lectura obligatoria, conocimiento del medio, religión, música e idiomas, pero no el material fungible, como los cuadernos de actividades con los que las editoriales normalmente los acompañan.

El proceso se aplica en cada uno de los 33 colegios públicos y concertados de Lorca. Cuando se entregan los libros cada padre firma un recibo en el cual se compromete a cuidar y devolver los libros en buen estado y, además, entregan a la comisión del centro el recibo de una fianza de diez euros que habrán ingresado previamente en la cuenta de la AMPA. Dicha fianza es reintegrada al finalizar el curso si los libros se devuelven en buen estado. Además, en el caso de que un libro se pierda o deteriore a mitad de curso la citada comisión solicita al padre del alumno la reposición del mismo.

Para el control y seguimiento de los libros de texto gratuitos, los volúmenes se numeran y cada libro tiene que ser devuelto al centro en junio y excepcionalmente en setiembre, en el caso de aquellos alumnos que suspendan y tengan que estudiar durante las vacaciones.

2.2. LA FINANCIACIÓN DE LOS LIBROS DE TEXTO EN EUROPA

En la mayor parte de Europa, los sistemas de gratuidad están implantados desde hace muchos más años que en España y disponen, por lo tanto, de mucha más experiencia en lo referente a las consecuencias derivadas de la vigencia de los diferentes modelos.

Analizamos a continuación con cierto detenimiento el modelo francés, por ser este la referencia básica de los sistemas de préstamo implantados recientemente en España. A continuación, describiremos la situación actual en el resto de los principales países europeos.

2.2.1. EL CASO FRANCÉS

La enseñanza pública francesa es gratuita y obligatoria desde los 6 a los 16 años. El Estado y las autoridades territoriales (municipales, departamentales y regionales) comparten la responsabilidad general de la gestión y administración de los establecimientos escolares. El Estado es responsable, por un lado, de los costes educativos y de personal y, por otro, de la organización general, los programas y los currículos escolares, mientras que las autoridades territoriales son responsables de la construcción y mantenimiento de los edificios así como del control presupuestario de las escuelas. En concreto, cada nivel de autoridad es responsable de un nivel de enseñanza:

1. Los ayuntamientos tienen a su cargo las escuelas primarias (6-11 años). Son responsables del mantenimiento de los edificios y del control administrativo de las escuelas primarias, a través de la administración de su presupuesto. Esto significa que las cantidades destinadas a ayudas para la adquisición de libros de texto en la primaria francesa provienen de las Autoridades locales, las cuales no tienen además ninguna obligación al respecto. El resultado es una pobre inversión en este apartado y una tremenda disparidad entre cada escuela municipal.

Figura 3. IMPORTE MEDIO ANUAL DESTINADO A LIBROS DE TEXTO EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA FRANCESA POR ALUMNO. 2003

(Fonte: Savoir Livre)

Cantidad (€)	% de las escuelas
De 0 a 1,4€	14%
De 1,5 a 4,4€	10%
De 4,5€ a 7,5€	20%
De 7,6€ a 11,3€	24%
De 11,4€ a 14,9€	16%
15€ o más	16%

Una encuesta realizada en 2003 para Savoir Livre revelaba que el 10% de los alumnos de primaria no disponía de ningún manual, el 20% trabaja sin libro para lectura, el 21 % para las matemáticas, o el 43 % para historia y para geografía.

Para hacer frente a esta penuria de medios, los profesores recurren a las fotocopias. Según el estudio CFC-Andev realizado en junio de 2000, el 85% de las fotocopias realizadas en la enseñanza primaria proviene de manuales escolares, lo que supone un delito contra la propiedad intelectual, efectuado además con el consentimiento de las instituciones públicas.

En la actualidad, el sector editorial francés promueve un proyecto de ley que permita dotar a cada alumno de un conjunto de material curricular mínimo, definido por ciclos. Profesores (72%), padres de alumnos (92%) y responsables políticos locales (75%) se manifiestan ampliamente favorables a esta propuesta, según una encuesta del instituto Luis Harris realizada en 2004 para Savoir Livre.

Teniendo como base una amortización del material en 4 años, se destinaría inicialmente a este equipo mínimo, según los cálculos de Savoir Libre, 33€ por alumno y año. Sin embargo, las fuentes de financiación de esta cantidad es en este momento el principal obstáculo para su aprobación definitiva.

2. Los departamentos tienen a su cargo el primer nivel de la escuela secundaria (11-15 años). Son los denominados *colegios*, establecimientos públicos o

privados, a los que asisten todos los estudiantes que terminaron la educación primaria. Las autoridades departamentales organizan el transporte escolar y aseguran el mantenimiento de los edificios.

3. Las regiones francesas tienen a su cargo el nivel más elevado de la escuela secundaria, los denominados Liceos. Hay dos categorías de liceos: los destinados a la Enseñanza General y Tecnológica (de los 15 a los 18 años) y los destinados a la Enseñanza Profesional (de los 15 a los 17 o 19 años). Los cursos del EGT se denominan en orden inversa: 2º (15-16 años), 1º (16-17 años) y Terminal (17-18 años). Las regiones subvencionan los liceos para asegurar el funcionamiento diario de estas instituciones. Dentro de estas partidas se encuentran las destinadas a subvencionar los libros de texto.

En la educación secundaria francesa, la gratuidad mediante préstamo se comenzó a instaurar en 1964, siguiendo desde 1977 un esquema ya conocido por el lector (los diferentes sistemas instaurados en España son adaptaciones del francés): renovación cada cuatro años, reposición de los manuales extraviados o deteriorados, etc. No obstante, existía (e sigue existiendo) una diferencia fundamental entre el modelo francés y los españoles: la ausencia crónica de presupuestos para costear todo el proceso en el caso del país galo. Esto provoca toda una serie de problemas, taras y perversiones en el sistema que marcaron su devenir histórico. Tras numerosas reformas, la situación real hasta 2003 era que la financiación de los manuales de secundaria la efectuaban mayoritariamente los padres (a excepción de algunas regiones).

Medida estrella de los candidatos socialistas en las elecciones regionales de 2004, la gratuidad (parcial) de los libros de texto se aplica en 24 regiones a partir del curso siguiente, siguiendo modalidades muy diferentes:

Figura 4. LA GRATUIDAD EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA DE FRANCIA POR REGIONES. CURSO 2004-2005

(Fuente: Savoir Livre)

Región	Sistema de gratuidad	Cantidades*	
Champan-Ardenas		65€ EXT; 20€ EP	
Lorena		100€ en 2º, 60€ en 1º y Terminal, 50€ en EP.	
Picardía	Tarxeta electrónica	100€ en 2º, 40€ en 1º y Terminal.	
Ródano-Alpes		100€ en 2º, 70€ en 1º y Terminal.	
Alta Normandía		55€ en 2º, 40€ en 1º y Terminal.	
Baixa Normandía		45€ en Terminal.	
Pireneus Medios	Ayuda a las familias	Cheque-lectura	60€ en todo el Liceo.
Calais Norte			35€ en todo el Liceo.
Guadalupe		Cheque-libro	150€ en todo el Liceo.
Poitou-Charentes			70€ en Terminal.
Bretaña			60€ en Terminal.
Franco Condado		Ayuda directa (transferencia, cheque)	51€ en Terminal.
Auvernia			75€ en Terminal.
Aquitania			30/100€ en 2º.
Limousin			90€ en EXT, 60€ en EP.
Reunión		Reembolso de la factura	50€ en todo el Liceo.
Borgoña			160€ en Terminal, 110€ último curso EP.
Centro			
IDF	Subvención a los establecimientos	Subvención a los colegios	
PACA			38€ en EXT, 23€ en EP.
Pais del Loira			150€ en Terminal, 115€ en EP.
Guiana			75€ en 1º y Terminal.
Languedoc-Rosellón		Licitación	150€ en Terminal.
Martinica		A elección de los centros	
Alsacia	Sin decidir		
Córcega			

* Ver el texto para una explicación de los diferentes términos incluidos en este epígrafe.

De este modo, el panorama cambió drásticamente con relación a las décadas precedentes. En el año 2004, los sistemas de ayuda directa a los padres estaban ya ganando terreno a los de préstamo (subvenciones a los colegios), tal y como se observa en la siguiente gráfica. Aún así, los bajos importes concedidos por las Administraciones siguen lastrando los diferentes sistemas e impiden, en la mayor

parte de las regiones, hablar de gratuidad total. Esto provoca que, en la actualidad, muchas familias francesas tengan que seguir colaborando económicamente en la compra de los manuales para sus hijos.

Las consecuencias para el sector editorial derivadas de la puesta en marcha del modelo de gratuidad mediante préstamo en este complejo sistema educativo, con un marco presupuestario limitado y un ritmo de renovación cuatrienal, fueron importantes (Martínez, 1999; www.savoirlivre.com):

- Descenso en las cifras de ventas de libros de texto. Entre 1964 y 1977, la contribución de las ventas de libros a la cifra de negocios del sector, descendió del 21,6% al 11,9%. El descenso es aún mucho mayor en la enseñanza secundaria que, dentro de la edición escolar, pasó del 62% en 1967 al 36,8% en 1990.
- Concentración empresarial y desaparición de las pequeñas editoriales. Hoy en día solamente están presentes en el mercado tres verdaderas opciones editoriales (Havas, Hachette y Alban Michel). Las demás editoriales que operaban en 1977 hasta un número aproximado de 50 o bien han desaparecido o bien han sido absorbidas.
- Desarrollo del mercado de la edición paraescolar. En 1977, la venta de manuales representaba el 90% de la cifra de negocios del sector escolar. Hoy a penas supera el 70%, mientras que la paraescolar creció desde el 10% en 1970 hasta el 28% en 1994. (Se entienden por materiales para escolares, aquellos que desarrollan los conocimientos exigidos en la escuela para superar cada nivel y no están sometidos a un currículo oficial).

2.2.2. ALEMANIA Y REINO UNIDO

En **Alemania**, los estados federados son los encargados de ofertar la educación obligatoria gratuita. En el apartado concreto de los libros escolares cada *lander* organiza esta gratuidad de modo particular. Existen estados como Bremen, Hamburgo o Hesse que subvencionan todo el material escolar, mientras que otros como Sarre o Renania-Palatinado a penas ofrecen alguna ayuda a las familias de renta más baja. En

general, los costes para los padres alemanes acostumbran a ser bajos y están próximos a la gratuidad, como puede observarse en la siguiente tabla.

Figura 5. COSTE MEDIO PARA LAS FAMILIAS DEL MATERIAL CURRICULAR EN CADA UNO DE LOS ESTADOS ALEMÁNS. 2004

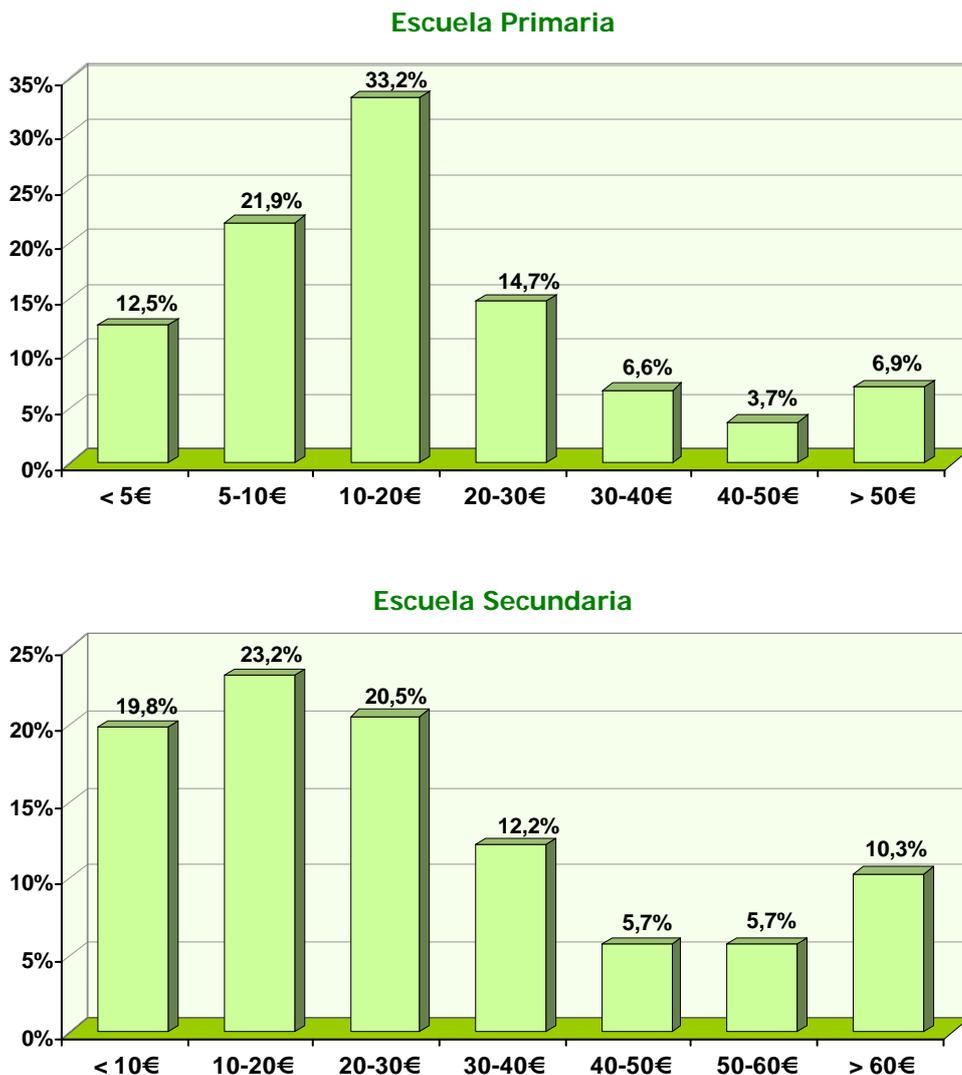
(Fonte: Institut für Bildungsmedien)

Estado	Características	Gastos de los padres
Baden-Württemberg	El material escolar de pequeño valor debe adquirirse con carácter particular	Aprox. 10 €
Baviera	Parte del material escolar debe adquirirse con carácter particular: atlas, formularios, cuadernos de trabajo, diccionarios, etc.	De 10 a 25 €
Berlín	Se aplica un límite máximo de 100 € de participación propia (excepto para perceptores de ayudas sociales o subsidios de alquiler).	De 40 a máximo 100 €
Brandeburgo	Los padres o alumnos deben pagar aprox. el 40% de los correspondientes importes orientativos (exceptuando los perceptores de ayudas sociales)	De 12 a 29 €
Bremen	Sin gastos particulares obligatorios	Aprox. 10 €
Hamburgo	Sin gastos particulares obligatorios	Aprox. 10 €
Hesse	Sin gastos particulares obligatorios	Aprox. 10 € a 25 €
Mecklemburgo-Pomerani. Occ.	Participación particular de 30 € por alumno y año escolar	Aprox. 30 €
Baixa Sajonia	Una vez suprimida la gratuidad del material escolar en el 2003, los padres (excepto los perceptores de ayudas sociales) tienen que costear los libros de texto de sus hijos. Simultáneamente los colegios ofrecen un sistema de alquiler de libros previo pago del 30-40% del precio del libro.	De 20 a 160 €
Renania del Norte-Westfalia	El 49% del importe medio debe pagarse individualmente (se exceptúan los perceptores de ayudas sociales).	De 18 a 39 €
Renania-Palatinado	Básicamente compra particular; bonos para familias de renta baja.	De 30 a 160 € (aprox. la mitad en los libros de segunda mano)
Sarre	Básicamente adquisición propia; ayudas en función del nivel de renta.	De 30 a 160 € (aprox. la mitad en los libros de segunda mano)
Sajonia	Los cuadernos de trabajo deben comprarse particularmente.	De 10 a 20 €
Sajonia-Anhalt	Los cuadernos de trabajo y el libro de matemáticas del primer curso escolar y las lecturas deben comprarse particularmente; el resto de libros de texto se prestan previo pago de 3 € o 1 €.	De 15 a 30 €
Silesia-Holstein	Los padres pagan el material escolar que no está sujeto a gratuidad.	Sin datos
Turingia	Sin gastos particulares.	

En el **Reino Unido** el panorama es muy diferente. La educación obligatoria es, por ley, completamente gratuita para los padres. Las escuelas inglesas reciben sus ingresos de una variedad de fuentes (varios ministerios estatales, ayuntamientos, etc.), aunque ninguna de estas instituciones especifica cómo debe gastarse el dinero. El resultado es que cada una de las escuelas del país tiene completa libertad para decidir cuánto dinero gasta en libros, qué libros comprar y cuándo. En los casos en que se utilizan libros de texto y otro material publicado, este se presta a los alumnos en las propias aulas, aunque no siempre se les permite llevarlos a casa para hacer las tareas del día. (Debe tenerse en cuenta que el sistema de enseñanza, muy próximo a los créditos, es sensiblemente diferente del español).

Figura 6. PORCENTAJE DE ESCUELAS BRITÁNICAS SEGÚN EL GASTO MEDIO POR ALUMNO DE LIBROS DE TEXTO. CURSO 2002-2003

(Fuente: *Scholbook Spending Survey, 2003*; Publishers Association)



Como consecuencia de la atomización existente en lo que respecta al control presupuestario, el sistema británico adolece, al igual que ocurre con la enseñanza primaria francesa, de una tremenda disparidad de recursos, como se puede constatar en las gráficas anteriores.

Las opiniones de los responsables de los centros son un tanto contradictorias. El gasto (inversión) en libros de texto se percibe como suficiente por la mitad de ellos (el 46%), tanto en las escuelas primarias como en las secundarias. Sin embargo, existe un generalizado apoyo a la idea de que los libros de texto son efectivos a la hora de elevar la calidad de la enseñanza. En concreto, casi el 90% de las escuelas de Primaria y el 84% de las de Secundaria piensan que los libros son bastante o muy efectivos (Scholbook Spending Survey, 2003).

2.2.3. OTROS PAÍSES

Países como Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Grecia utilizan el **sistema de donación universal**, es decir, libros en propiedad del alumno para todos los alumnos a lo largo de toda la enseñanza obligatoria. En Italia o Luxemburgo, la financiación total por donación del libro de texto solamente afecta al nivel de la educación primaria.

Cuando la donación universal no es posible presupuestariamente o por otros motivos, se acude al **sistema de subvención del libro de texto, es decir, becas o ayudas** para que los alumnos los adquieran en propiedad. Entre los países que utilizan este sistema se encuentran Austria, Italia, Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica. En Austria, por ejemplo, dependiendo del nivel de enseñanza, la subvención concedida por la Administración llega a cubrir prácticamente el 100% del coste de los libros de texto en las edades de 1 a 13 años. En Italia, Países Bajos y Luxemburgo, en la educación secundaria obligatoria se instauró el sistema de ayuda o beca, cuya concesión depende de las situaciones económicas de las familias, pudiendo llegar a cubrir el 100% del coste total, según los casos. En Bélgica, incluso algunos centros dotan a sus alumnos de material escolar complementario, más allá de los propiamente curriculares.

Por último destacar que hai un pequeño número de países en los que aún no existe ningún tipo de financiación de libros de texto en la enseñanza obligatoria: Son en la actualidad Irlanda, Portugal, Hungría y Polonia.

2.3. VALORACIÓN DE LOS DISTINTOS MODELOS

Las diferentes modalidades recibieron y reciben distintas valoraciones dependiendo de los intereses y las afinidades de cada parte interesada, estando sujetas en muchas ocasiones a un acalorado debate en el que se mezclan aspectos educativos, pedagógicos, económicos e ideológicos. Vamos a intentar hacer un breve repaso de las principales posiciones que se mantienen al respecto en España.

Los defensores del sistema de gratuidad mediante préstamo alegan que este es el modelo adecuado de eficiencia y aprovechamiento en la utilización de los recursos públicos. Por ejemplo, la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA), que representa a seis millones de familias, cree que dotar a cada familia de un presupuesto completo para la adquisición de los libros es un despilfarro innecesario e impropio de Administraciones Públicas que deben velar por la rentabilización de los recursos de todos. Por su parte, la Confederación CONCAPA, que agrupa a tres millones de padres, defiende que las familias reciban el dinero para comprar los libros o que se les reembolse la cantidad invertida.

Las Comunidades Autónomas que tienen instaurado el sistema de gratuidad mediante préstamo aducen como motivos en los propios preámbulos de las ordenes que los regulan, que el sistema educa a los alumnos en la solidaridad entre todos desde el punto de vista de la asignación y la distribución de los recursos económicos disponibles para satisfacer, en primer lugar, necesidades fundamentales como la educación. Educa en valores y actitudes de cuidado y conservación del material escolar para su reutilización por otros, de solidaridad y tolerancia para compartir su uso diario.

Pero los defensores de que los padres paguen alguna pequeña cantidad por los materiales curriculares de sus hijos también encuentra argumentos de tipo educativo. Efectivamente, en los países de Europa donde las Administraciones satisfacen la totalidad de las necesidades de los escolares, como en el Reino Unido o Francia, existe

una preocupación creciente por la falta de implicación de los padres en la educación de sus hijos, que delegan completamente en las Administraciones. En estos casos, "requerir a los padres para que asuman la responsabilidad de proporcionar a sus hijos los libros que necesiten ... implicaría más a los padres en la educación de sus hijos"¹.

Por su lado, la Federación de Consumidores en Acción de Andalucía (FACUA) no consideran adecuado el bono o sistemas similares que entregan la mayor parte de las Comunidades Autónomas (entre ellas la gallega) a los padres de los alumnos a los que les toca comprar los libros de los cuatro años, ya que no ayuda a promover los valores de solidaridad y compartir con otros que dicen promover las Administraciones con sistema de préstamo. Consideran que deben ser los centros los que entreguen directamente los libros a los padres, dado que el uso de cheques para cambiarlos en las librerías puede trasladar a padres y alumnos la idea de que son propietarios de los libros de texto.

En principio, podría pensarse que el modelo de préstamo, al renovar sus libros sólo cada cuatro años (y tener un bajo porcentaje de reposiciones), debería costar a las Administraciones financieras poco más del 25% del coste de los libros. Por eso, los costes anuales del sistema de préstamo andan en torno al 75% de los costes de los modelos de renovación anuales, como se puede comprobar en la Figura 7.

En ella se muestran los datos de cinco comunidades autónomas españolas. Por un lado las tres que llevan más adelantada la implantación de sus sistemas de gratuidad mediante préstamo: Castilla-La Mancha (vigente en toda su enseñanza obligatoria), Aragón (toda la Educación Primaria y 1º, 2º y 3º de la ESO) y Galicia (toda la Primaria más 2º y 4º de la ESO). De media, una Comunidad Autónoma con un sistema de préstamo como los analizados aquí debería renovar cada año el material escolar de 4 cursos de su enseñanza obligatoria: 1º y 2º de Primaria (que se renuevan cada año) más dos cursos adicionales. Castilla-La Mancha renueva este año 2006-2007 4 cursos (1º, 2º, 5º y 6º de Primaria), Aragón renueva 5 (1º, 2º, 3º y 4º de Primaria, y 3º de la ESO) y Galicia 3 (1º y 2º de Primaria y 4º de la ESO; en el curso que viene (2007-2008) le toca renovar libros en 5 cursos: 1º, 2º y 6º de Primaria, 1º y 3º de la ESO, y las matemáticas de todos los demás cursos que no se estén utilizando en gallego, para lo que asignó unos presupuestos de 22,9 millones de euros). Por otro

¹ "How will labour tackle the schoolbook crisis?". Bookseller, 13 de junio de 1997. En Martínez (1999).

lado, se muestran datos de las dos comunidades representativas en estos momentos del sistema alternativo al del préstamo: Asturias (con ayudas directas implantadas en toda la enseñanza obligatoria) y Cantabria (ayudas directas en 1º, 2º, 3º de Primaria y 1º y 2º de la ESO).

Figura 7. COSTE MEDIO POR ALUMNO DE LOS DIFERENTES SISTEMAS DE AYUDA. CURSO 2006-2007

(Fuentes: Consejerías de Educación Autonómicas)

	Importe (millones de €)	Alumnos beneficiados	Ratio por alumno (€)	Información adicional
CC.AA. CON UN MODELO DE PRÉSTAMO				
Galicia	11,1	167.438 ¹	66,4 ²	DOG nº 103, 31 de mayo de 2006
Castilla-La Mancha	17,3	212.919	81,4	DOCM nº 159, 4 de agosto de 2006
Aragón	8,2	102.000	80,4	BOA nº 63, 5 de junio de 2006
Coste gratuidad universal	36,6	482.357	75,9	
CC.AA. CON UN MODELO DE AYUDAS DIRECTAS				
Asturias (cuasigratuidad)	7,0	75.000 ³	93,3	BOPA nº 128, 5 de junio de 2006
Cantabria (gratuidad)	1,9	18.450	103,0	BOC nº 116, 16 de junio de 2006
Coste gratuidad universal	8,9	84.450 ⁴	105,4 ⁴	

¹ Datos del curso 2005-2006; Consejería de Educación y Ordenación Universitaria.

² Para el próximo curso hay presupuestados 22,9 millones de euros, a repartir entre 219.839 estudiantes (Datos de la Consejería 2005-2006), lo que resulta un gasto por alumno de 101,9 euros.

³ El sistema asturiano no contempla la gratuidad universal, por lo que para calcular el coste medio que le supone a esta comunidad cada alumno se utilizó el total de alumnos de su enseñanza obligatoria.

⁴ Para calcular el coste medio por alumno del sistema de gratuidad universal mediante adquisición (en **negrita**) se utilizó sólo a los beneficiarios del programa asturiano (alrededor de 66.000 según estimaciones de la propia Consejería).

La primera columna recoge los presupuestos destinados en el presente curso escolar a la financiación del sistema (procedente tanto de las Administraciones autonómicas como del propio MEC cuando existen acuerdos para su gestión por parte de la Comunidad Autónoma de cara a su utilización en estos programas de gratuidad). La segunda columna recoge los alumnos beneficiados directamente por el programa respectivo. La tercera columna es la consecuencia de dividir las dos variables anteriores y representa el coste medio por alumno de cada sistema. Los resultados muestran que mientras la media de gasto del sistema de ayuda directa es este año de 105,4 euros, la media del sistema de gratuidad mediante préstamo es de 75,9 euros para las tres Comunidades Autónomas señaladas. Esto es, el sistema de préstamo cuesta a las Administraciones un 28% menos que el sistema de ayudas directas.

Por eso, puede ocurrir que los costes para Galicia estén infravalorados. Para el próximo año los presupuestos dedicados a este tema se incrementan en un 105,4% y el coste por alumno en esta comunidad sube hasta los 102 euros. Además, la Orden del 23 de mayo de 2006 especifica que, si los importes no fuesen suficientes, la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria establecerá las medidas necesarias para garantizar la gratuidad a todo el alumnado acogido al programa.

Si a esto le sumamos que el modelo alternativo de ayudas directas permite implantar modelos de cuasi-gratuidad como el asturiano, donde cualquier familia con menos de 60.000 euros de renta anual (el 88% del total de alumnos) puede aspirar a una ayuda para su hijo con un coste para la Administración de poco más de 90 euros por alumno, realmente las diferencias entre los dos modelos se diluyen. En este marco, la elección de un modelo de gratuidad o otro por parte de las Administraciones pasa a tener otros condicionantes que los meramente presupuestarios o de eficiencia en el gasto.

El sector editorial lo tiene claro. “Los manuales escolares, el libro de texto de las materias básicas, como son la lengua y a literatura, las matemáticas y las ciencias son libros que tienen un marcado uso individual e intransferible. Con ellos el alumno debe trabajar y convivir cada día durante todo el curso escolar, es por tanto, una herramienta de trabajo y de aprendizaje individual y personal, sobre la que el alumno debe tener el derecho de trabajar, de subrayar, de seleccionar textos o partes del texto, etcétera. Y, por todo esto, es un libro que debe permanecer en poder del alumno, como parte de su biblioteca y como elemento de consulta, de referencia y de recuerdo de saberes, que se pueden olvidar o confundir en el progreso escolar y que siempre es conveniente actualizar. La calidad pedagógica y didáctica no sólo está en los contenidos del libro y en su concepción, sino también en el uso adecuado y conveniente del mismo. Y hay otro condicionante de índole social y político que es el derecho a la igualdad y equidad en el uso de los instrumentos didácticos por parte de los alumnos” (Santos, 2007).

En opinión de este sector, el mejor sistema de gratuidad es la financiación directa de las familias mediante cheque-libro o tarjeta electrónica (Martínez, 2004; Santos, 2007). Las principales ventajas de este sistema son que:

- Permite a las familias valorar la ayuda de la Administración en la compra de los libros de texto.
- Respeta mejor la libertad de edición por parte de los autores y editores y la libertad de elección por parte de los profesores.
- No interfiere en la decisión de compra de los padres, ni en la elección de los libros, ni en el tipo de libro que comprar.
- Ayuda al alumno a frecuentar las librerías, a amar los libros y comenzar en muchos casos a construir su propia biblioteca.
- Fomenta la pervivencia de la librería de proximidad que, en muchos casos, acumula un importante volumen de su facturación anual con los libros de texto del inicio del curso escolar.

Además, todos los indicios apuntan a que **los padres también prefieren los sistemas de ayuda directa sobre los de préstamo**. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Aranjuez presupuestó el pasado año 2006 173.000 euros para su programa municipal de gratuidad mediante préstamo pero sólo gastó 80.000 euros por la baja demanda de los padres, que prefirieron solicitar las ayudas de la Comunidad de Madrid al ser de mayor cuantía económica y no tener que devolver los libros al final del curso.

2.4. EL SISTEMA DE GRATUIDAD IMPLANTADO POR EL GOBIERNO DE GALICIA

Después de este repaso al panorama de la gratuidad a nivel nacional y internacional, cabe preguntarse por los principales elementos definitorios del modelo vigente en la actualidad en Galicia.

El gobierno autonómico del PP iniciaba en el año 2003 el proceso de implantación progresiva de la gratuidad en la enseñanza obligatoria utilizando el sistema de préstamo del material curricular. Con esta finalidad se publicaron las órdenes del 6 de junio de 2003 (DOG del 12 de junio) y del 8 de junio de 2004 (DOG del 10 de junio), por las que se implantaba el programa de gratuidad de libros de texto, de forma experimental, en el curso escolar 2003/2004 en 6º curso de educación primaria y en el siguiente curso, 2004/2005, en 2º curso de la ESO. En el curso escolar 2005/2006, por Orden del 13 de mayo de 2005 (DOG del 23 de mayo) se pretendía implantar inicialmente la gratuidad en 3º y 4º de educación primaria.

Con el nuevo gobierno del PSOE-BNG, se amplió ese mismo año la gratuidad a 1º, 2º y 5º de educación primaria por Orden del 15 de septiembre de 2005 (DOG del 20 de septiembre), completándose así la gratuidad en toda la educación primaria. En el presente curso 2006/2007 se amplió el programa a 4º de la ESO (Orden del 23 de mayo de 2006; DOG del 31 de mayo). El gobierno autonómico decidió no extender hasta este año 2007 la gratuidad en 1º y 3º de la ESO porque al establecer la LOE un nuevo currículo educativo, los libros de texto tendrían sólo un año de validez y no podrían ser reutilizados en los siguientes. Para los alumnos de estos dos cursos existen en la actualidad becas del Ministerio de Educación, así como ayudas de algunos ayuntamientos, todas ellas ya comentadas anteriormente.

Figura 8. PROCESO DE INSTAURACIÓN DEL PROGRAMA DE GRATUIDAD DE LIBROS DE TEXTO EN GALICIA

2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
1º Primaria	1º Primaria	1º Primaria	1º Primaria
2º Primaria	2º Primaria	2º Primaria	2º Primaria
3º Primaria	3º Primaria	3º Primaria	3º Primaria
4º Primaria	4º Primaria	4º Primaria	4º Primaria
5º Primaria	5º Primaria	5º Primaria	5º Primaria
6º Primaria	6º Primaria	6º Primaria	6º Primaria
1º ESO	1º ESO	1º ESO	1º ESO
2º ESO	2º ESO	2º ESO	2º ESO
3º ESO	3º ESO	3º ESO	3º ESO
4º ESO	4º ESO	4º ESO	4º ESO

En verde, año de instauración del modelo de gratuidad en cada curso.

El programa de gratuidad es de aplicación en todos los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de **Galicia**, para que le faciliten al alumnado de enseñanza obligatoria, mediante el sistema de préstamo, los libros de texto de las distintas áreas del currículo establecidas para los cursos en los que ya está implantado el sistema (que en la actualidad son, como se puede observar en la tabla, todos los de primaria más 2º y 4º de la ESO).

El programa no incluye aquellos libros que, por diversas circunstancias, no puedan ser reutilizados por los/las alumnos/las durante cuatro cursos escolares, ni otros materiales de uso personal del alumnado tales como cuadernos de idiomas, cuadernos de ejercicios o libros en los que se escriba, pinte o recorte. No obstante, los libros de texto de 1º y 2º curso de educación primaria exigen un tratamiento diferenciado, incluyéndose en este caso todos los libros de texto aunque no puedan ser reutilizados en cursos posteriores. Tampoco podrán adquirirse con cargo al programa diccionarios, atlas, libros de tutoría y otros materiales similares.

El gobierno gallego tiene presupuestados para este curso, 2006-2007, un total de 11,1 millones de euros para sufragar los gastos derivados de este modelo. Teniendo en cuenta que el número de beneficiarios es de 167.438 estudiantes (datos del curso 2005-2006, Consellería de Educación), se obtiene una media de 66,4 € por alumno.

Para el próximo curso hay presupuestados 22,9 millones de euros, a repartir entre 219.839 estudiantes (se incorporan 1º y 3º de la ESO), lo que resulta un gasto por alumno sensiblemente mayor: 101,9 €.

De este modelo en concreto también se vertieron valoraciones diferentes. Para las asociaciones de padres de alumnos, lo verdaderamente importante es que se instauró por fin un sistema para garantizar la gratuidad de los libros de texto. La Asociación Gallega de Editores (AGE), no se opone en forma ninguna a la gratuidad del libro escolar, medida que considera socialmente justa y amparada en el principio constitucional de la gratuidad de la enseñanza en sus niveles obligatorios. Con todo, considera un error gravísimo, la modalidad que están implantando de forma unilateral los responsables del Gobierno de la Xunta de Galicia.

Este modelo pone en peligro la viabilidad y el desarrollo futuro del conjunto del sector editorial privado en lengua gallega. La AGE considera necesario resaltar la importancia creciente de los manuales escolares para desarrollar armónicamente y de forma continuada el proceso de normalización lingüística en la enseñanza. Su objetivo es, pues, que se abra un debate sereno y riguroso que permita encontrar un modelo de gratuidad que garantice la calidad de la educación y que favorezca el aumento de los índices de lectura y de edición en lengua gallega.

Pero ¿cómo afecta el modelo de préstamo actualmente vigente en Galicia a una lengua minorizada como la gallega? Esto es lo que trataremos de analizar en el siguiente apartado.

3. ALGUNOS CONDICIONANTES DE LA EDICIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN LENGUA GALLEGA

En este apartado se tratará de profundizar en una serie de peculiaridades y aspectos característicos del mercado gallego que conviene tener en cuenta para comprender mejor el mercado en el que se mueven las editoriales de nuestro país que publican en lengua gallega. Estos aspectos son los siguientes:

- El número de alumnos matriculados.
- La extensión del gallego en las materias de la enseñanza obligatoria.
- Los materiales en gallego en la enseñanza en gallego.
- Las ayudas de las Administraciones.

3.1. EL NÚMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS

Según los últimos datos disponibles del Ministerio de Educación y Ciencia, **Galicia cuenta con el 5,2% de los alumnos matriculados en la enseñanza obligatoria del conjunto del estado.**

Figura 9. ALUMNOS MATRICULADOS EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS. CURSO 2005-2006

(Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia)

CC.AA.	Alumnos en E. Primaria	Alumnos en E.S.O.	TOTAL	%
Andalucía	522.281	405.238	927.519	21,4
Aragón	65.265	46.598	111.863	2,6
Asturias	41.192	33.785	74.977	1,7
Baleares (Islas)	57.619	39.613	97.232	2,2
Canarias	119.777	88.595	208.372	4,8
Cantabria	25.930	20.856	46.786	1,1
Castilla y León	117.910	95.345	213.255	4,9
Castilla-La Mancha	120.433	91.694	212.127	4,9
Cataluña	376.569	260.925	637.494	14,7
Com. Valenciana	262.742	193.470	456.212	10,5
Extremadura	67.834	55.234	123.068	2,8
Galicia	123.307	101.423	224.730	5,2
Madrid	327.362	235.964	563.326	13,0

Murcia	91.970	64.850	156.820	3,6
Navarra	33.271	21.595	54.866	1,3
País Vasco	100.418	69.644	170.062	3,9
Rioja (La)	15.863	11.218	27.081	0,6
ESPAÑA	2.469.743	1.836.047	4.305.790	100,0

En los últimos años se detecta una paulatina pérdida de peso específico del alumnado gallego respecto del existente en el conjunto del Estado, como se puede observar en la siguiente tabla:

Figura 10. PORCENTAJE DE ALUMNOS GALLEGOS RESPECTO DEL TOTAL DEL ESTADO

(Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia)

Curso	Alumnos en E. obligatoria		Proporción Galicia/España
	Galicia	España	
2005-2006	224.730	4.325.531	5,20%
2004-2005	229.884	4.322.656	5,32%
2003-2004	236.674	4.351.061	5,44%
2002-2003	243.276	4.352.462	5,59%
2001-2002	251.115	4.372.173	5,74%
2000-2001	262.797	4.433.097	5,93%
1999-2000	272.907	4.524.349	6,03%

Efectivamente, aunque los alumnos en el conjunto del Estado son cada vez menos, el descenso es aún más acusado en el caso de Galicia. Los alumnos gallegos pasaron de representar el 6,0% del total del estado en 1999 a representar el 5,2% sólo seis años después, en el año 2005, lo que supone un descenso del 13,8% en el peso específico de nuestra comunidad (y de su idioma) entre los escolares del Estado.

Otra manera de llegar a esta conclusión es comparando la población de escolares con la población general (más envejecida). El 6,2% de la población española que reside en Galicia (Datos del INE, 2006), supone un porcentaje mayor que en el caso de los pequeños (5,2%). Por lo tanto, **no sólo hay cada vez menos niños y niñas**

gallegos, sino que este descenso es además más acusado que en el conjunto del Estado.

3.2. LA EXTENSIÓN DEL GALLEGO EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA

La escuela contempla el aprendizaje y conocimiento de la lengua de manera preferente, no sólo por ser instrumento de comunicación social sino también por ser el instrumento básico de conocimiento, comprensión y recreación de la realidad. La lengua es además la expresión clara de una cultura. La lengua de la escuela es la lengua de la cultura que políticamente se considera que debe perdurar (Sarramona, 2001).

.2.1. EL MARCO NORMATIVO

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, publicada por el Consejo de Europa en 1992 y suscrita por España en 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales del 21 de julio), constituye una de las principales iniciativas políticas llevadas a cabo en Europa de cara al reconocimiento y protección de las lenguas minoritarias. La Carta recoge en su Parte III un artículo dedicado exclusivamente a la enseñanza:

Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

PARTE III

Medidas a favor de la utilización de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública, de conformidad con los compromisos contraídos en virtud del párrafo 2 del artículo 2.

Artículo 8º.—Enseñanza.

1. En materia de enseñanza, las partes se comprometen, en lo referente al territorio donde se hablan estas lenguas, según la situación de cada una de ellas y sin perjuicio de la enseñanza de la(s) lengua(s) oficial(es) del estado:

b) I- a prever una enseñanza primaria asegurado en las lenguas regionales o minoritarias afectadas;
o

II- prever que una parte substancial de la enseñanza primaria sea asegurada en las lenguas regionales o minoritarias afectadas; o

- III- prever, en el marco de la educación primaria, que la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias afectadas forme parte integrante del currículo; o
 - IV- aplicar una de las medidas apuntadas en los párrafos I a III a los alumnos de los que las familias lo deseen y de los cuales el número es juzgado suficiente;
- c) I- prever una enseñanza secundaria asegurada en las lenguas regionales o minoritarias afectadas;
- o
- II- prever que una parte substancial de la enseñanza secundaria sea asegurada en las lenguas regionales o minoritarias;
 - III- prever, en el marco de la enseñanza secundaria, la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias como parte integrante del currículo;
 - IV- aplicar una de las medidas apuntadas en los párrafos I a III a los alumnos que lo deseen o, dado el caso, de los cuales las familias lo deseen en número suficiente.

Los territorios que tienen una sola lengua oficial, lo digan o no sus normas legales, tienen esta lengua como lengua escolar habitual. El problema surge en los territorios con más de una lengua oficial, como ocurre en algunos del estado Español. En tales circunstancias es precisa la explicitación de la decisión política tomada a través de la correspondiente regulación legal, para determinar qué lengua oficial será la vehicular de la enseñanza.

La Ley 3/1983, de normalización lingüística, aprobada por el Parlamento de Galicia el 15 de junio de 1983, garantiza, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Constitución y en el 5 del Estatuto de autonomía de Galicia, la igualdad del gallego con el castellano como lenguas oficiales de Galicia y asegura la normalización del gallego como lengua propia del pueblo gallego. Después de establecer que el gallego, como lengua propia de Galicia, es también lengua oficial en la enseñanza, determina en su artículo 14 la obligatoriedad del estudio de la materia de lengua gallega en todos los niveles educativos no universitarios.

El Decreto 247/1995, del 14 de septiembre (DOG del 15 de septiembre), modificado por el Decreto 66/1997, del 21 de marzo (DOG del 3 de abril), desarrolla la Ley 3/1983, de 15 de junio (DOG 14 de julio), de normalización lingüística, para su aplicación a la enseñanza en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios. Este decreto establece que los alumnos deben recibir la primera enseñanza en su lengua materna, evitando la

separación en diferentes aulas. Al finalizar el período de escolarización obligatoria, los alumnos deberán conocer el gallego y el castellano, en sus niveles oral y escrito, en igualdad de condiciones. No obstante, la norma contempla la posibilidad de conceder dispensas a alumnos que realizasen sus estudios inmediatamente anteriores en otras Comunidades Autónomas o en el extranjero, si bien no podrán concederse exenciones en más de tres cursos académicos consecutivos (aunque no queda claro el modo en que dichos alumnos podrán colmar la laguna al final del tercer curso). Por ello, durante la educación infantil y los primeros cursos de la educación primaria, la lengua utilizada será la que predomine entre los alumnos.

Decreto 247/1995, del 14 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de normalización lingüística, para su aplicación a la enseñanza en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios. (DOG del 15 de septiembre). Modificado por el Decreto 66/1997, del 21 de marzo. (DOG del 3 de abril).

CAPÍTULO II

Las lenguas oficiales en Galicia como materia de enseñanza es la enseñanza en lengua gallega

Artículo 3º.

1. En las enseñanzas de régimen general y de educación de las personas adultas, recogidas en la Ley orgánica 1/1990, del 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, se asignará globalmente el mismo número de horas a la enseñanza de la lengua gallega y de la lengua castellana.
2. En las clases de lengua gallega y literatura y lengua castellana y literatura, se usará respectivamente el gallego y el castellano, tanto por parte del profesorado como por parte del alumnado.

Artículo 4º.

1. En la etapa de educación infantil y en el primer ciclo de la educación primaria los profesores y profesoras usarán en la clase la lengua materna predominante entre alumnos y alumnas, tendrán en cuenta la lengua ambiental y cuidarán que adquieran de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de la correspondiente etapa o ciclo.

En cualquier caso, a partir del segundo y tercer ciclo de la educación primaria si aparece reglamentado específicamente que se deben enseñar en gallego al menos dos materias, y una de ellas debe ser la de *Conocimiento del medio natural, social y cultural*. Se asignarán cuatro horas a la semana a la enseñanza del castellano, y el mismo número de horas deberá destinarse a la enseñanza del gallego.

En la Enseñanza Secundaria Obligatoria, las áreas de ciencias sociales (geografía e historia) y de ciencias de la naturaleza deberán impartirse en gallego. Las ciencias medioambientales y de la salud, que se trata de una materia optativa, también deben impartirse en gallego. Asimismo, en el primer curso deberán dedicarse cuatro horas a la semana a la enseñanza del gallego y tres a la enseñanza del castellano; en el segundo curso, tres horas a la enseñanza del gallego y cuatro a la enseñanza del castellano y, en el tercer curso, tres horas a la enseñanza de cada una de estas lenguas.

.2.2. LA SITUACIÓN REAL

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias prevee un mecanismo de control para evaluar el modo en que esta se aplica en un Estado Parte. El objetivo es formular recomendaciones, cuando sea necesario, para la introducción de mejoras en la legislación, política y prácticas de dicho Estado. El elemento central de este procedimiento es el Comité de Expertos, establecido en virtud del artículo 17 de la Carta. Su principal objetivo es examinar la situación real de las lenguas regionales o minoritarias en el Estado Parte, dar cuenta al Comité de Ministros sobre su evaluación del cumplimiento de los compromisos contraídos por dicho Estado y, cuando proceda, alentar al mismo a elevar progresivamente su grado de compromiso. El Comité de Expertos dictaminó lo siguiente tras efectuar en 2005 una de sus evaluaciones del grado de aplicación de la Parte III de su Carta a la lengua gallega en la enseñanza obligatoria:

“Con independencia de la incertidumbre que predomina con respecto a la práctica que se sigue en la enseñanza preescolar y primaria de Galicia, que consiste en utilizar la lengua predominante entre los alumnos, el Comité de Expertos considera que, según la información de que dispone, **el modelo educativo actualmente existente en Galicia no alcanza el nivel exigido por los compromisos específicos contraídos por el estado español, que suponen que la enseñanza o una parte fundamental del programa escolar se impartan esencialmente en gallego, y no solo unas pocas materias.** El sistema educativo establecido actualmente en Galicia corresponde a la obligación menos importante contenida en el párrafo 1. b/c del artículo 8 (por lo tanto, las obligaciones contenidas en los párrafos 1.b.II y 1.c.II del

artículo 8). Así mismo, el Comité de Expertos recibió quejas, durante su visita 'en el lugar', acerca de **que el gallego es raramente una lengua de enseñanza, que muchas escuelas primarias y secundarias no enseñan todas las materias que deberían impartirse normalmente en gallego, y que en muchos centros educativos no se dispone de libros de texto en gallego.**

A la luz de los compromisos específicos contraídos por España, y concretamente en virtud del artículo 8 de la Carta, el Comité de Expertos considera que estos no se cumplen. El Comité de Expertos anima a las autoridades competentes a establecer modelos educativos esencialmente en gallego para la enseñanza primaria y secundaria, de conformidad con los compromisos específicos contraídos en estos ámbitos" (Consejo de Europa, 2005).

Uno de los más recientes (y prácticamente único) conjunto de datos cuantitativos de que disponemos sobre la extensión del gallego entre las diferentes materias del currículo escolar proceden del estudio titulado *O proceso de normalización do idioma galego (1980-2000). Volume II: Educación*, publicado en 2002 por la Sección de Lingua del Consello da Cultura Gallega. Tras efectuar un amplio repaso de las diferentes investigaciones llevadas a cabo hasta entonces, presenta los resultados de una investigación propia llevada a cabo sobre la situación de la lengua gallega en los centros de enseñanza infantil y primaria de Galicia en 2002.

Los datos obtenidos muestran varios resultados de interés referidos al grado de penetración del gallego en las diferentes materias de Enseñanza Primaria.

- Sigue existiendo un número de entorno al 15-20% de los centros gallegos que no imparten ninguna materia en gallego excepto las recogidas expresamente en la ley (gallego y conocimiento del medio), renunciando a impartir la tercera materia obligatoria en lengua gallega (la optativa de elección en cada centro) y incumpliendo por lo tanto la normativa vigente.
- Por el contrario, alrededor del 15% de los centros (30) imparten todas sus materias en gallego.
- Las materias que serán obligatorias en 2º y 3º ciclo de primaria son las que mayormente se imparten en gallego en 1º ciclo (a pesar de no ser obligatorio hacerlo).

- En general, los datos indican una progresiva extensión en el uso del gallego por parte del profesorado a medida que se asciende de nivel de enseñanza.
- Pero en cualquier caso, y sin contar las materias de gallego y de conocimiento del medio, **los porcentajes de uso del gallego por parte del profesorado se mueven en una horquilla entre el 16% y el 40% de los centros según la materia. Por lo tanto, un mínimo del 60% de cualquier materia con optatividad lingüística que se imparte en la enseñanza primaria gallega se imparte en castellano.**

Figura 11. PORCENTAJE DE CENTROS QUE IMPARTEN EN GALLEGO CADA UNA DE LAS MATERIAS DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA ¹

(Fuente: Bouzada, Fernández y Lorenzo, 2002)

Materia	Educación Primaria					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Gallego	83,6% (168)	83,1% (167)	100,0% (201)	100,0% (201)	100,0% (201)	100,0% (201)
Conocimiento del medio	65,2% (141)	73,1% (147)	100,0% (201)	100,0% (201)	100,0% (201)	100,0% (201)
Matemáticas	17,4% (35)	16,4% (33)	36,8% (74)	37,3% (75)	39,8% (80)	39,8% (80)
Religión	17,9% (36)	17,4% (35)	26,9% (54)	26,9% (54)	28,9% (58)	28,4% (57)
Educación Física	17,9% (36)	17,4% (35)	29,4% (59)	28,4% (57)	40,3% (81)	41,3% (83)
Plástica	16,9% (34)	16,4% (33)	26,9% (54)	26,9% (54)	34,8% (70)	34,8% (70)
Inglés	15,9% (32)	14,9% (30)	16,4% (33)	16,9% (34)	17,4% (35)	16,9% (34)
Música	15,9% (32)	15,9% (32)	19,9% (40)	19,9% (40)	26,9% (54)	26,9% (54)
Ninguna materia ²	16,4% (33)	16,9% (34)	17,9% (36)	17,9% (36)	19,4% (39)	19,9% (40)

¹ Según los Equipos de Normalización Lingüística de los centros.

² En 2º y 3º ciclo de primaria se refiere a *Ninguna materia excepto gallego y conocimiento del medio*.

3.3. LA ESCASEZ DE MATERIALES EN GALLEGO

El Comité Consultivo del Consejo de Europa sobre la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales resaltó en numerosas ocasiones la importancia de contar con unos recursos educativos adecuados, así como su preocupación por la

escasez de libros de texto apropiados para una educación bilingüe o multilingüe (Consejo de Europa, 2006).

Por eso, el ya mencionado Decreto 247/1995 recoge un interesante artículo directamente relacionado con los materiales curriculares, en el que se especifica que los materiales que se utilicen en las áreas o materias impartidas en gallego deben estar escritos “normalmente” (sic) en gallego, lo que significa en la práctica que se exime de la obligación de utilizar libros de texto en gallego ni tan siquiera en las materias impartidas en gallego.

Decreto 247/1995, del 14 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de normalización lingüística, para su aplicación a la enseñanza en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios. (DOG del 15 de septiembre). Modificado por el Decreto 66/1997, del 21 de marzo. (DOG del 3 de abril).

CAPÍTULO II

Las lenguas oficiales en Galicia como materia de enseñanza y la enseñanza en lengua gallega

Artículo 8º.

1. En las áreas o materias impartidas en lengua gallega se debe procurar que los alumnos y las alumnas la utilicen en las manifestaciones oral y escrita.
2. Los materiales que se utilicen en las áreas o materias a las que se refiere el párrafo anterior estarán escritos normalmente en gallego, tendrán la calidad científica y pedagógica adecuada y atenderán, sin perjuicio de su proyección universal, a las peculiaridades de Galicia. Con este fin la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria fomentará la elaboración y publicación de los materiales curriculares correspondentes.

Por su parte, el último informe de la *Evolución y Estado Actual del Sistema Educativo en Galicia*, elaborado por el Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) gallego y evaluado por el Consello Escolar de Galicia (2006), refleja que **las mayores dificultades percibidas en la promoción de la lengua gallega tanto por los equipos directivos de los centros (ED) como por los equipos de normalización lingüística (ENL), son las carencias de material didáctico.**

Figura 12. DIFICULTADES PERCIBIDAS PARA LA PROMOCIÓN DEL GALLEGO EN LA ESCUELA. EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA

(Fuente: Consello de la Cultura Gallega, 2002)

	% De acuerdo		% Algo de acuerdo		% Nada de acuerdo	
	ED	ENL	ED	ENL	ED	ENL
1. Existen carencias de material didáctico	31,0	31,3	37,5	39,5	31,5	29,2
2. Se da una falta de apoyo efectivo por parte de la Administración	20,6	30,4	37,2	46,4	41,7	23,2
3. Existen valoraciones generales negativas sobre el prestigio y la utilidad del gallego.	18,5	24,6	35,5	37,9	46,0	37,4
4. No está regulado el reciclaje efectivo del profesorado	18,6	20,5	29,6	28,7	51,3	50,8

Estos datos resultan especialmente interesantes, no sólo por la alta tasa de centros que creen que los materiales editados en gallego de que disponen son insuficientes (de hecho, **prácticamente 1 de cada 3 centros educativos carecen de suficientes materiales educativos en gallego**), sino también por el hecho de que **se asocian estas carencias a la promoción efectiva y extensión real del gallego en la escuela.**

3.4. LAS AYUDAS DE LAS ADMINISTRACIONES

La legislación gallega actual se obliga a fomentar la elaboración y publicación de materiales curriculares en gallego. Este trabajo se centra fundamentalmente en Política Lingüística (antes integrada en la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria y ahora en la Consellería de la Presidencia). En el marco del Decreto 247/1995, se conceden periódicamente unas subvenciones a empresas editoriales para impulsar la creación, traducción y adaptación de libros y materiales didácticos no universitarios en lengua gallega. La última publicada es la siguiente:

Orden del 9 de febrero de 2005 por la que se regula la concesión de subvenciones a empresas editoriales para impulsar la creación, traducción y adaptación de libros y materiales didácticos y complementarios, para niveles no universitarios, impresos en lengua gallega. (DOG del 16 de febrero).

Artículo 3º.—Presupuesto.

Las subvenciones se concederán con cargo a la partida presupuestaria 07.06.353E 470.1, por una cuantía máxima total de 1.085.300 euros, distribuidos como sigue: 905.000 en la anualidad de 2005, y 180.300 en el ejercicio de 2006.

Cada empresa solicitante podrá percibir un máximo de 160.000 euros al amparo desta orden, teniendo en cuenta siempre la existencia de disponibilidad presupuestaria.

Artículo 4º.—Requisitos.

Se subvencionarán los libros de texto y el material didáctico y complementario que cumplan las siguientes condiciones:

1ª. Estar correctamente escritos en gallego, según lo dispuesto en la legislación vigente (disposición adicional de la Ley 3/1983, del 15 de junio, y Decreto 173/1982, del 17 de noviembre). No obstante lo anterior, se admitirán proyectos globalizados se bien sólo se tendrán en cuenta los contenidos en lengua gallega, para los efectos de esta convocatoria.

2ª. Tener como mínimo 50 (cincuenta) páginas, excepto los libros infantiles y los que formen parte de una única serie o proyecto.

3ª. Tener una tirada mínima de 1.000 ejemplares.

4ª. Poseer el correspondiente número de ISBN y el del depósito legal definitivo, debiendo estar hecho el depósito de ejemplares establecido en el Decreto 43/2001, del 1 de febrero, de refundición de la normativa en esta materia. E depósito legal tendrá una fecha posterior al 1º de enero de 2004.

Se entenderá por material didáctico y complementario los diccionarios, atlas, mapas temáticos, láminas de aula, material audiovisual diverso y libros (excepto los de lectura) que complementen el currículo de los proyectos editoriales para cada área o materia y que se utilicen como material de apoyo.

Artículo 5º.—Exclusiones.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta orden, aún cumpliendo los requisitos exigidos en el artículo precedente:

4. Los libros de uso escolar correspondientes a las áreas o materias de lengua y literatura gallegas.
5. Las publicaciones o material didáctico no destinado a uso escolar.

Artículo 8º.—Criterios de concesión y valoración de las propuestas.

Se consideran criterios preferentes de concesión de la subvención los siguientes:

3. La calidad de las obras presentadas, que se valorará según los siguientes parámetros:
 - i Adaptación de los contenidos al currículo establecido.
 - ii Estructura pedagógica de la obra (secuenciación, temporalización, etc.).
 - iii Exposición y recursos didácticos.
 - iv Calidad técnica (encuadernación, fotografía, etc.).

Cada uno de estos parámetros será valorado de 0 a 10 puntos, y para ser objeto de subvención será preciso conseguir una puntuación global mínima de 20 puntos.

3. El grado de originalidad, de acuerdo con la siguiente escala:
 - a) Creación propia (0-10 puntos).

b) Refundición, adaptación (0-6 puntos).

c) Traducción (0-4 puntos).

Una vez aplicados estos parámetros se repercutirá un coeficiente modificador que va desde 0,25 a 4, en función del número de páginas y del formato de los títulos aportados.

Lo interesante aquí es que **la evolución de los presupuestos totales dedicados por la Consellería de Educación a impulsar la creación, traducción y adaptación de libros y materiales complementarios en los últimos 10 años es claramente descendente**, como se puede comprobar en las siguientes figuras. En concreto, los presupuestos dedicados a este concepto **disminuyeron un 18,3%**.

Esta tendencia a ofrecer un menor volumen de ayuda se agrava por el encarecimiento del resto de gastos asociados a la edición. Durante el período de análisis, el IPC gallego subió hasta un 30,2 % (Dato del INE), y también por el hecho de que, en los últimos años, con menores cantidades de dinero se debe cubrir no sólo la edición de libros de texto y materiales impresos sino también la de materiales en formatos audiovisuales y digitales.

Figura 13. EVOLUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES A EMPRESAS EDITORIALES PARA IMPULSAR LA CREACIÓN, TRADUCCIÓN Y ADAPTACIÓN DE LIBROS Y MATERIALES DIDÁCTICOS, PARA NIVELES NO UNIVERSITARIOS, IMPRESOS EN LENGUA GALLEGA

(Fuente: DOG; www.xunta.es/diario-oficial)

Año	Presupuesto (€)	Subvención máxima por título (€)			Subvención máxima por empresa (€)
		1	2	3	
1998	1.285.565	24.040	-	-	-
1999	1.285.565	24.040	-	-	-
2000	1.202.024	18.030	9.015	48.081	-
2001	1.202.024	18.030	9.015	-	180.304
2002	901.518	18.030	9.020	-	150.253
2003	1.085.300	18.500	10.500	60.100	160.000
2004	1.085.300	18.500	12.500	60.100	160.000
2005	1.085.300	20.000	15.000	60.100	160.000
2006 ⁴	1.000.000	-	-	-	-
2007 ⁴	1.050.000	-	-	-	-

¹ Cuantía para obras originales ya editadas (² adaptadas o traducidas) en lengua gallega.

³ Cuantía para editar libros de texto y materiales didácticos complementarios para ser utilizados en el ámbito escolar.

⁴ En los últimos dos años las subvenciones incluyen también a los formatos audiovisuales y soportes digitales.

Figura 14. EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PRESUPUESTOS DEDICADOS A SUBVENCIONAR LIBROS Y MATERIALES DIDÁCTICOS EN LENGUA GALLEGA *

(Fuente: DOG; www.xunta.es/diario-oficial)

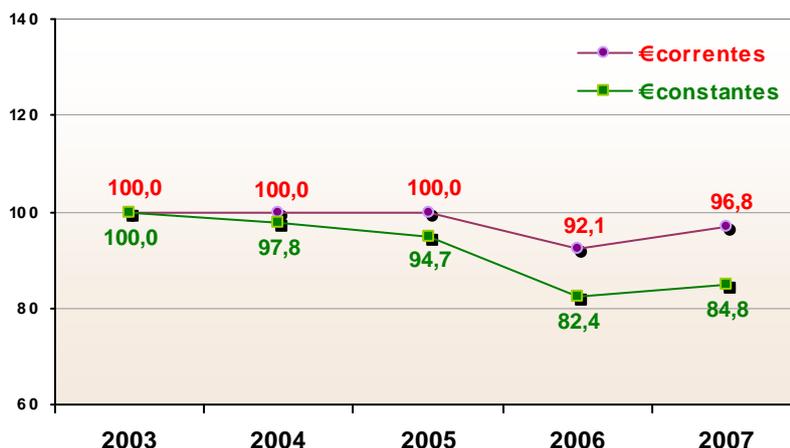


* Euros corrientes

La evolución es similar considerando sólo los últimos años, los del período de aplicación del programa de gratuidad. En cinco años se produjo un decaimiento en los presupuestos del 3,2 % en euros corrientes y del 15,2 % en euros constantes (eliminando el efecto de la inflación gallega; dato del INE).

Figura 15. EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PRESUPUESTOS DEDICADOS A SUBVENCIONAR MATERIALES CURRICULARES EN GALLEGO DESDE LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE GRATUIDAD

(Fuente: DOG; www.xunta.es/diario-oficial)



Por lo tanto, cabe concluir que **el sector editorial de libros de texto en gallego se encuentra inmerso en los últimos años en una progresiva pérdida de su financiación procedente de las Administraciones públicas**. Financiación que es imprescindible para su mera supervivencia, dado el tamaño del mercado en

gallego que acabamos de ver. Cuando a esta disminución se añade una mingua considerable en la facturación como consecuencia de la implantación del sistema de gratuidad, los resultados pueden ser desastrosos.

3.5. LA EDICIÓN EN GALLEGO EN EL PANORAMA NACIONAL

La edición educativa en España que está en oferta en el actual curso escolar 2006-2007 se distribuye según las distintas lenguas oficiales del estado de la manera que se muestra en la tabla de la página siguiente.

Las cifras son elocuentes. **El gallego es la lengua oficial española en la que menos material educativo se edita** (libros de texto, materiales complementarios y cuadernos de trabajo). El material escolar editado en gallego copa sólo el 3,3% de la edición nacional de Educación Primaria y el 3,9% de la edición nacional para la ESO. El vasco, con una población escolar cursando enseñanzas obligatorias menor que la gallega (170.062 y 224.730 respectivamente, véase la siguiente Figura) tiene una presencia editorial mucho mayor. También el catalán, que a pesar de contar sólo con 14,7% de los escolares españoles, edita en torno al 25% de los títulos escolares nacionales.

Figura 16. CATÁLOGO DE TÍTULOS ESCOLARES PUBLICADOS EN ESPAÑA SEGÚN SUS DISTINTOS IDIOMAS OFICIALES. CURSO 2006-2007

(Fuente: ANELE)

Nivel	Tipo de material	Idioma					TOTAL
		Gallego	Catalán	Valenciano	Vasco	Castellano	
Educación Primaria	Libros de texto alumno	4,7% (200)	24,7% (1.057)	8,4% (359)	7,8% (334)	54,4% (2.330)	100,0% (4.280)
	Materiales complement.	1,6% (25)	33,3% (514)	4,1% (63)	7,1% (109)	54,0% (833)	100,0% (1.544)
	Cuadernos de trabajo	2,3% (64)	23,0% (650)	8,0% (227)	10,7% (301)	56,0% (1.579)	100,0% (2.821)
	TOTAL	3,3% (289)	25,7% (2.221)	7,5% (649)	8,6% (744)	54,9% (4.742)	100,0% (8.645)
Educación Secundaria Obligatoria	Libros de texto alumno	4,8% (134)	22,0% (611)	6,1% (169)	6,9% (190)	60,2% (1.667)	100,0% (2.771)
	Materiales complement,	1,6% (5)	23,3% (74)	1,6% (5)	4,1% (13)	69,5% (221)	100,0% (318)
	Cuadernos de trabajo	2,3% (23)	23,8% (243)	5,0% (51)	6,7% (68)	62,3% (635)	100,0% (1.020)
	TOTAL	3,9% (162)	22,6% (928)	5,5% (225)	6,6% (271)	61,4% (2.523)	100,0% (4.109)

La escasa edición en gallego es, a la vez, causa y consecuencia del estado límite de precariedad en el que se encuentra en la actualidad el sector editorial en lengua gallega. Unido al número cada vez menor de alumnos gallegos, la escasa presencia del gallego en la enseñanza, la carencia de materiales en gallego que fomenten el uso del idioma a las ayudas cada vez más reducidas de la Administración, se configura un mercado poco atractivo para las editoriales y muy sensible a cualquier pequeña variación en su volumen de ventas, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

4. DATOS REALES DEL IMPACTO QUE ESTÁ TENIENDO EL SISTEMA DE GRATUIDAD SOBRE EL SECTOR EDITORIAL EN LENGUA GALLEGA

En los siguientes apartados trataremos de analizar con detenimiento la evolución del mercado editorial en lengua gallega en los últimos años y la situación en la que se encuentra en la actualidad tras la introducción del sistema de préstamo. Comenzaremos describiendo la metodología seguida para recopilar los datos de las editoriales gallegas y pasaremos después a presentar los resultados conseguidos.

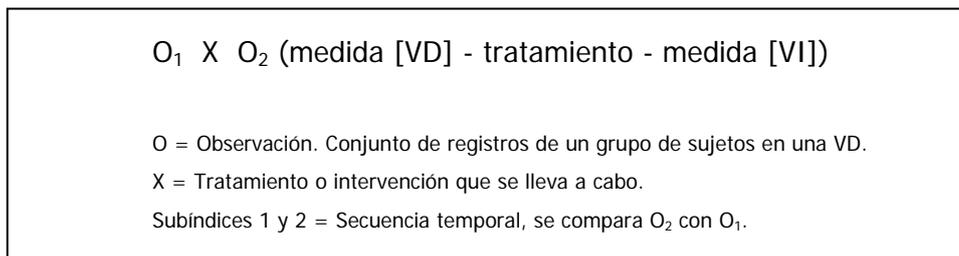
4.1. METODOLOGÍA

Esta parte del informe se fundamenta en una serie de datos obtenidos directamente de las propias editoriales gallegas. La metodología seguida para recoger estos datos fue la siguiente.

En primer lugar se elaboró una serie de tablas con la información que se necesitaba recopilar, y que aparecen recogidas en el anexo. Estas tablas fueron enviadas a cada una de las editoriales que publican o publicaron en gallego durante los últimos 8 años (período 1999-2007). El período de tiempo reclamado permite conocer la evolución de las principales magnitudes del sector (número de ejemplares de libros de texto y materiales complementarios editados en gallego, número de ejemplares vendidos y facturación derivada directamente de estas ventas) en el momento inmediatamente anterior a la implantación del sistema de gratuidad en Galicia (los primeros 4 años) y tras la implantación gradual del sistema (los otros 4 años).

Tenemos así configurado uno de los diseños cuasi experimentales clásicos para conocer de forma precisa y fiable la incidencia de la implantación de una medida como el sistema de gratuidad elegido por el gobierno gallego. Este tipo de diseño, denominado **Diseño pre-post con un sólo grupo**, se caracteriza precisamente por utilizar un sólo grupo (editores en lengua gallega), medido antes y después de la aplicación del sistema de gratuidad con el fin de evaluar los cambios producidos sobre este.

El esquema del diseño cuasi experimental pre-post es el siguiente:



Las editoriales contactadas fueron todas aquellas asociadas en la Asociación Galega de Editores (AGE) que publican o publicaron libros de texto en gallego durante el período de análisis:

- A Nosa Terra
- Baía Edicións
- GaliNova Editorial
- Edicións Obradoiro
- Edicións Tambre – Grupo Editorial Luis Vives
- Edicións Xerais de Galicia S.A.
- Editorial Galaxia
- Rodeira - Grupo Edebé

Más las que publican en gallego pero que no están integradas en la AGE:

- Anaya
- Ediciones SM

A todas ellas se les envió una carta introductoria en la que se les dejó claro que sus datos iban a ser tratados de forma absolutamente confidencial y agregadamente con el resto de las editoriales, tratando de involucrarlas al máximo con el presente estudio e, incrementar así la participación y la calidad de los datos recibidos.

La información recibida de cada editorial fue sometida a un complejo proceso de revisión, depuración, introducción en una base de datos creada *ad hoc*, y finalmente análisis por parte de los miembros del Grupo de Investigación de la Universidade de Santiago de Compostela USC-PSICOM. Los resultados que se muestran en las

siguientes gráficas recogen sólo datos de libros de texto adscribibles a alguna de las áreas y cursos de la enseñanza obligatoria.

4.2. LA EDICIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN GALLEGO

Una revisión de la evolución experimentada por la edición en gallego permite obtener resultados de gran interés. Por ejemplo, se observa como **desde el año 2002 cada vez se editan menos libros de texto en gallego**. El descenso es especialmente patente en la ESO. En Educación Primaria se detuvo durante el bienio 2004-2005 debido a la implantación del sistema de préstamo en 3º, 4º y 5º, pero volvió a descender pasado ese período.

El patrón es claro y tendremos ocasión de volverlo a ver en otras gráficas posteriores: una primeira etapa previa de suave incremento en las cifras año tras año. Justo antes de la implantación del sistema de préstamo se produce un incremento brusco motivado por la compra de libros por parte del 100% del alumnado (cualquier otro año, las compras son algo menores al utilizar los alumnos libros usados de hermanos o conocidos). Tras la implantación del sistema se observa un descenso acusado que sitúa los parámetros en una situación crítica para el sector editorial.

Figura 17. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EJEMPLARES DE LIBRO DE TEXTO EDITADOS EN GALLEGO (miles de ejemplares)*.

(Fuente: AGE)

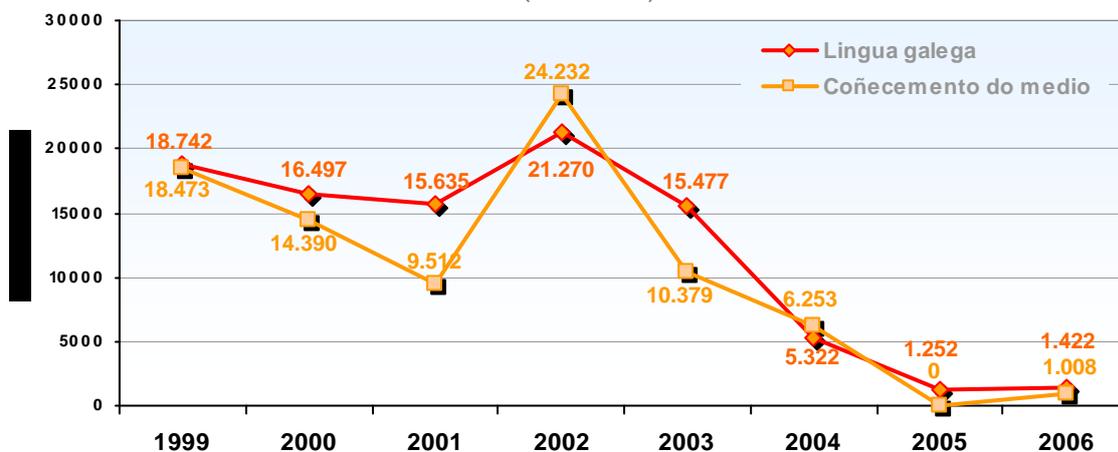


* Datos de todas las editoriales que publican en gallego.

Se puede observar el efecto demoledor de la implantación del sistema de préstamo analizando por separado la edición de libros de texto de 6º de primaria, el curso que lleva más años con el sistema implantado (desde 2003). Los datos, correspondientes a las dos materias obligatorias (lengua gallega y conocimiento del medio), aparecen recogidos en la siguiente gráfica:

Figura 18. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EJEMPLARES DE LIBRO DE TEXTO EDITADOS EN GALLEGO* EN 6º DE PRIMARIA.

(Fuente: AGE)



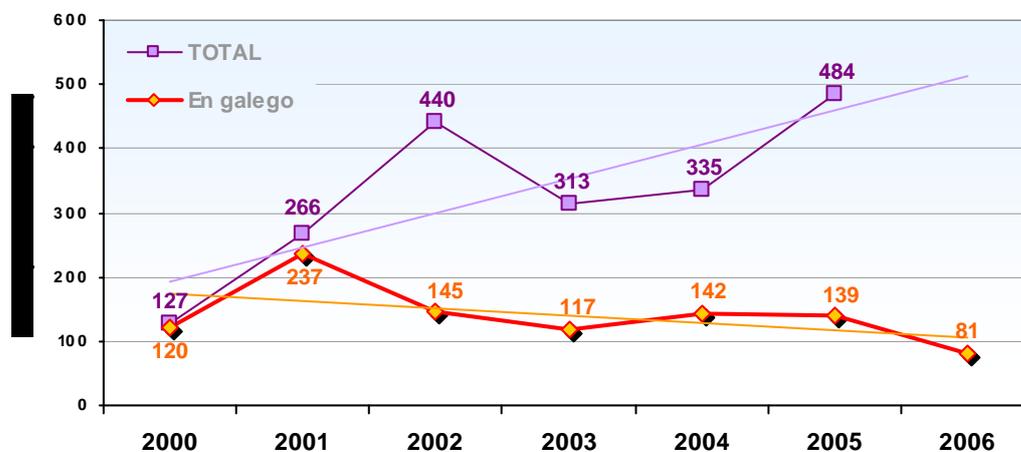
* Datos de todas las editoriales que publican en gallego.

En el cuatrienio 1999-2002 se editaron 138.751 ejemplares de las materias obligatorias, mientras que en el cuatrienio siguiente 2003-2006 sólo fueron 41.113 ejemplares, ¡Esto supone un descenso del 70,4%!

Ante esta situación, las editoriales gallegas se ven obligadas a publicar cada vez más en castellano para lograr vender ejemplares en otras comunidades del estado español y conseguir economías de escala suficientes. La siguiente gráfica muestra esta tendencia de forma clara.

Figura 19. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EJEMPLARES DE LIBRO DE TEXTO EDITADOS EN GALICIA. DATOS DE PRIMARIA (miles de ejemplares)

(Fuentes: AGE y ANELE)



* Editoriales agremiadas en la AGE.

Mientras que los libros de texto que se editan en Galicia son cada vez más, los que se editan aquí pero en gallego son cada vez menos. En 2005, sólo el 28,7% de los libros de texto editados en Galicia fueron editados en gallego. En la gráfica se puede observar además la línea de tendencia de cada una de las variables, trazada para superar las (en ocasiones fuertes) variaciones interanuales y tener una mejor visión de conjunto. Las ecuaciones de regresión que definen cada una de las series de puntos son las siguientes: $y_{\text{Libros totales}} = 53,286x + 141,000$

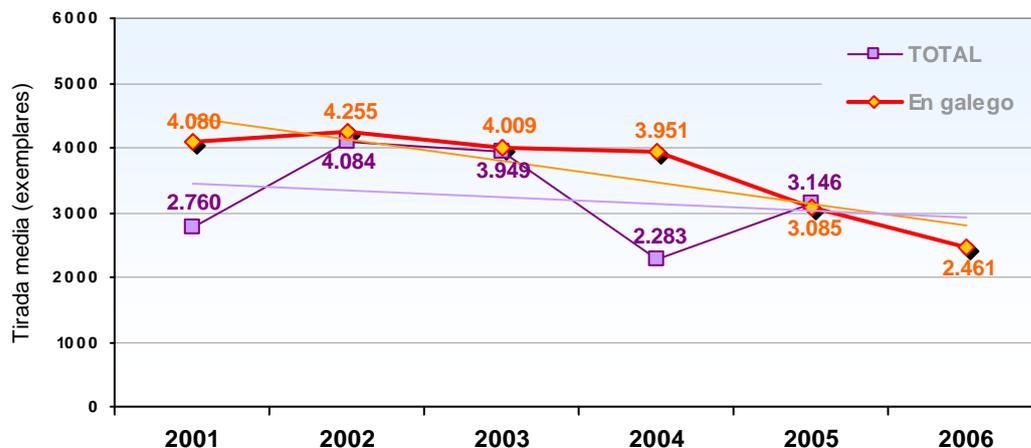
$$y_{\text{Libros en gallego}} = -12,841x + 194,650$$

La diferencia entre los valores de 2000 (127.000 ejemplares totales editados, de los cuales 120.085 fueron en gallego: el 94,6%) y la predicción que hace el análisis de regresión para 2006 (514.000 ejemplares de los que sólo 81.228 fueron en gallego: el 15,8%) son claros exponentes de la tendencia que muestra la edición gallega de libros de texto en los últimos años.

La influencia de la implantación del sistema de préstamo en esta crisis también puede observarse en la evolución de la tirada media por título (número medio de ejemplares editados en cada tirada). Los resultados para el conjunto de la Educación Primaria, (el nivel que tiene más estendida la gratuidade), son también elocuentes:

Figura 20. EVOLUCIÓN DE LA TIRADA MEDIA DE LIBROS DE TEXTO DE PRIMARIA EN GALICIA (ejemplares)*.

(Fuentes: AGE y ANELE)



* Editoriales agremiadas en la AGE.

Las editoriales, ante el clima de inseguridad y incertidumbre, se ven obligadas a sacar tiradas cada vez más pequeñas y menos separadas en el tiempo. **La tirada media en gallego se está reduciendo año tras año desde la implantación del sistema de préstamo.** De una tirada media de entorno a los 4.000 ejemplares hasta el año 2004 se pasó a una tirada media de 2.461 ejemplares en 2006, lo que supone **un descenso del 38,5%**. Las cifras se aproximan al límite de la rentabilidad comercial, teniendo en cuenta los costes de mantenimiento y preparación previa de la maquinaria de impresión, gastos fijos, etc.

Además se invirtió la tendencia de los últimos años y la tirada media en gallego pasó a ser menor incluso que la tirada que hacen las editoriales gallegas para el competitivo mercado castellano, un síntoma más de la precariedad en que se mueve este segmento del mercado.

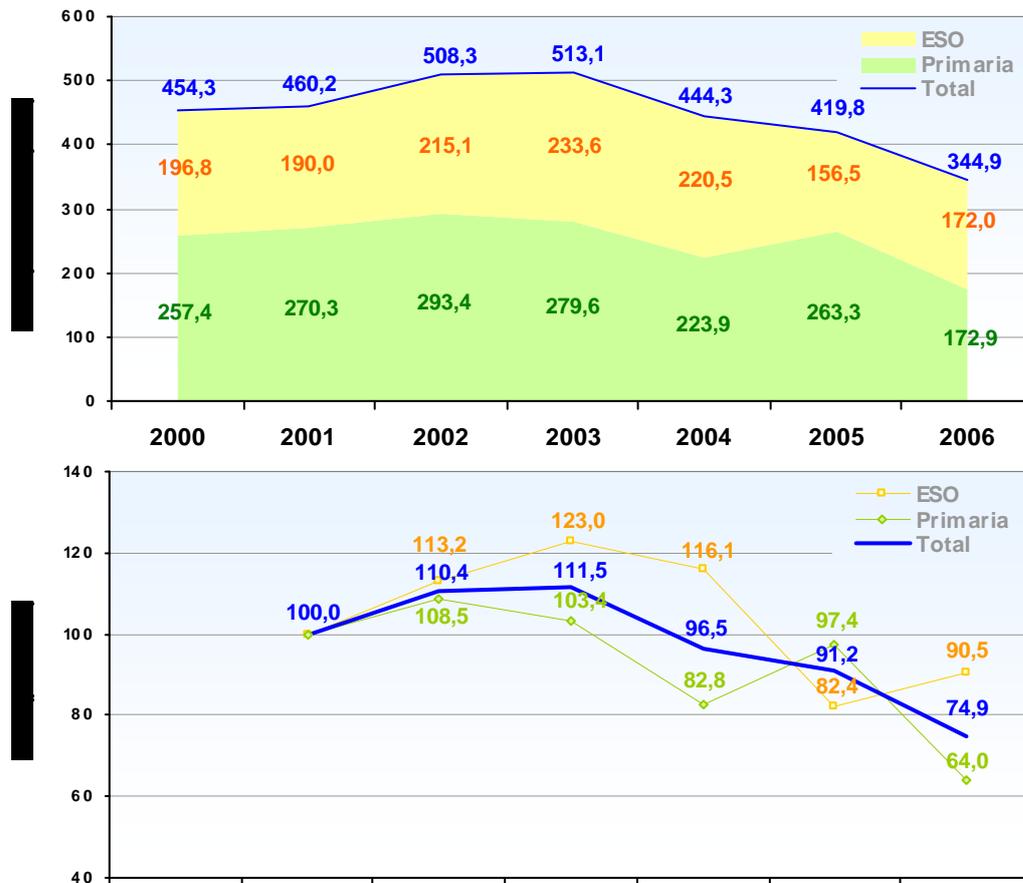
4.3. LA VENTA DE LIBROS DE TEXTO EN GALLEGO

Las ventas de libros de texto es un indicador más sensible a las variaciones anuales en la demanda y constituyen, por lo tanto, el eje del presente análisis.

4.3.1. EJEMPLARES

La siguiente gráfica muestra los valores globales del sector editorial gallego durante los últimos años en lo que se refiere a ventas de ejemplares de libros de texto en gallego.

Figura 21. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS DE LIBROS DE TEXTO EN GALLEGO*.
(Fuente: AGE)



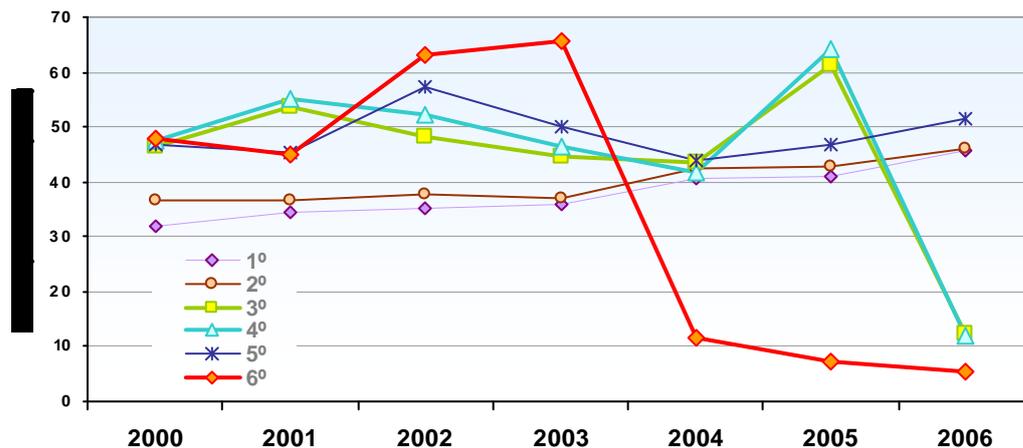
* Datos de todas las editoriales que publican en gallego.

Las ventas generales de libros de texto en gallego se redujeron un 25% en cinco años. Las de Educación Secundaria Obligatoria mermaron un 10%. En lo que se refiere a la Educación Primaria, 2006 podría asemejarse a un año típico tras la completa implantación del sistema: 3 cursos renovando libros (los dos del primer ciclo más 5º, que tuvo que renovar todo su material debido al cambio de normativa lingüística del gallego). Teniendo en cuenta también que 2001 puede considerarse un año prototípico de la etapa anterior, dado que no fue el inmediatamente anterior a la implantación del sistema, se pueden comparar los dos años. Los resultados muestran que **en 2006, un año prototípico para analizar la incidencia del sistema de préstamo en primaria a largo plazo, se vendieron un 36% menos de libros que en 2001.**

Pero no sólo se venden la mitad de libros, sino que la distribución de estas ventas está muy desequilibrada. El primer ciclo de primaria registra una tendencia ligeramente ascendente, mientras que el resto de cursos sufren caídas espectaculares. El análisis por curso permite visualizar la incidencia del sistema de préstamo en el descenso de las ventas.

Figura 22. EVOLUCIÓN DE LA VENTAS DE LIBROS DE TEXTO DE PRIMARIA EN GALLEGO. ANÁLISIS POR CURSO

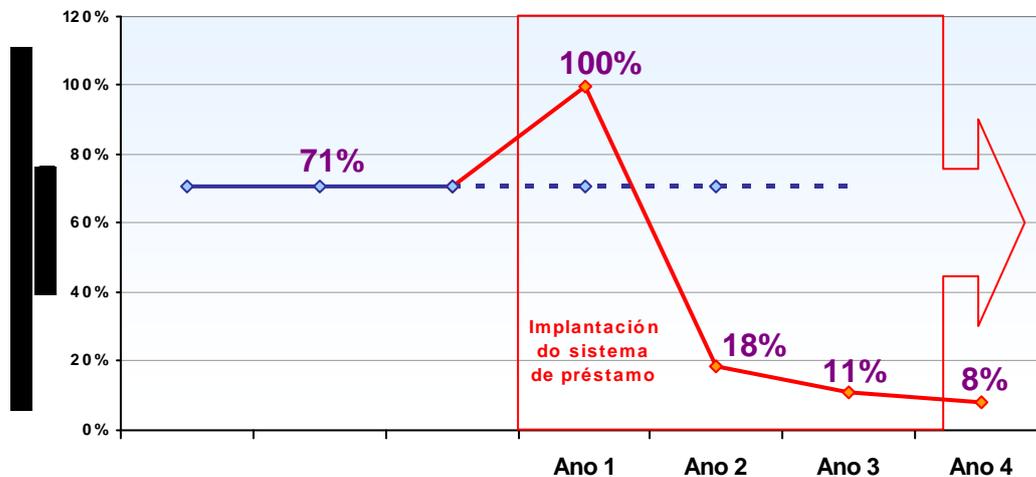
(Fuente: AGE)



Curso	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1º	34.311	35.104	35.756	40.591	41.117	45.622
2º	36.748	37.598	36.816	42.536	42.684	46.183
3º	53.684	48.260	44.776	43.517	61.275	12.304
4º	55.255	52.092	46.530	41.793	64.137	11.904
5º	45.294	57.371	50.187	43.809	46.854	51.451
6º	44.998	62.965	65.503	11.632	7.227	5.464

Comparando las caídas sufridas en los tres cursos en los que ya se puede analizar la incidencia del sistema de gratuidad (3º, 4º y 6º), es posible establecer un patrón promedio que se ajusta bastante bien a los tres y que ilustra de forma más sencilla el proceso de implantación del modelo:

Figura 23. PATRÓN DE VENTAS EN EL SISTEMA DE PRÉSTAMO



Suponiendo que en el primer curso de la implantación de la gratuidad se comprasen libros para todos los alumnos, se puede calcular el incremento que se produce en las ventas respecto del curso anterior (aislándolo de la tendencia general que siguen el resto de los cursos entre esos dos años). Los resultados para los tres niveles de primaria resulta ser muy similar: en el curso anterior se vendían libros al 73,7% de los alumnos de 3º, al 67,9% de los de 4º y al 68,3% de los de 6º.

Considerando también el caso similar de 5º (73,8% de las ventas de 2002 en 2001) tenemos que la media para los cursos de primaria es del 70,9%, lo que quiere decir que **antes de la implantación del sistema, alrededor del 71% de los alumnos de cada curso compraban sus libros de texto nuevos**. El resto de los alumnos obtenían sus libros mediante sistemas informales de préstamo, a través de hermanos o conocidos.

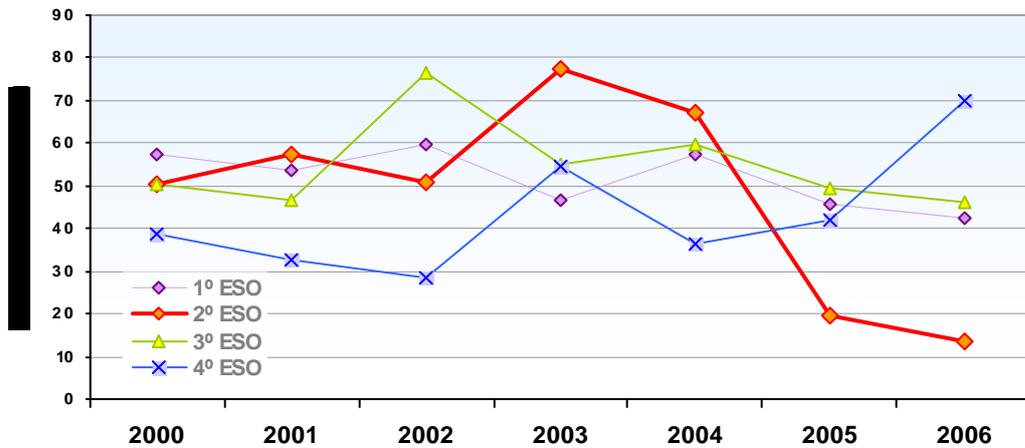
Tras la instauración del sistema institucionalizado de préstamo se produce un descenso fortísimo en las ventas, que las sitúa en torno al 18% de su potencial máximo (las de 3º descienden hasta el 18,3%, las de 4º hasta el 18,6% y las de 6º hasta el 17,8%). La evolución de 6º curso en los que **posteriormente, el descenso en las ventas se acentúa, llegando a valores inferiores al 10%** de su potencial máximo (concretamente al 8,3%).

El efecto de la implantación del sistema es demoledor. Distribuyendo las ventas entre los cuatro años que dura un ciclo completo, se observa que de unas ventas totales de 100 unidades/año en la etapa anterior (considerando sólo ese 71% de los alumnos que compran libros) se pasa con el nuevo sistema a unas ventas de 49 unidades/año, lo que supone un descenso del 51%; esto es, **las ventas promediadas anuales del sector editorial gallego se reducen a más de la mitad en cada nivel del enseñanza en el que se implanta el sistema de préstamo**.

En la Educación Secundaria Obligatoria existe una mayor variabilidad entre los diferentes cursos debido a que los alumnos de los niveles en los que está implantado el sistema de préstamo acostumbran a comprar con mayor frecuencia libros de texto por su cuenta. Aún así, es posible observar la misma tendencia descrita anteriormente para el caso de primaria. La introducción de la gratuidad en segundo de la ESO en 2004 hace que, al siguiente curso, las ventas sean sólo un 29,2% de las del año anterior.

Figura 24. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS DE LIBROS DE TEXTO DE LA ESO EN GALLEGO. ANÁLISIS POR CURSO

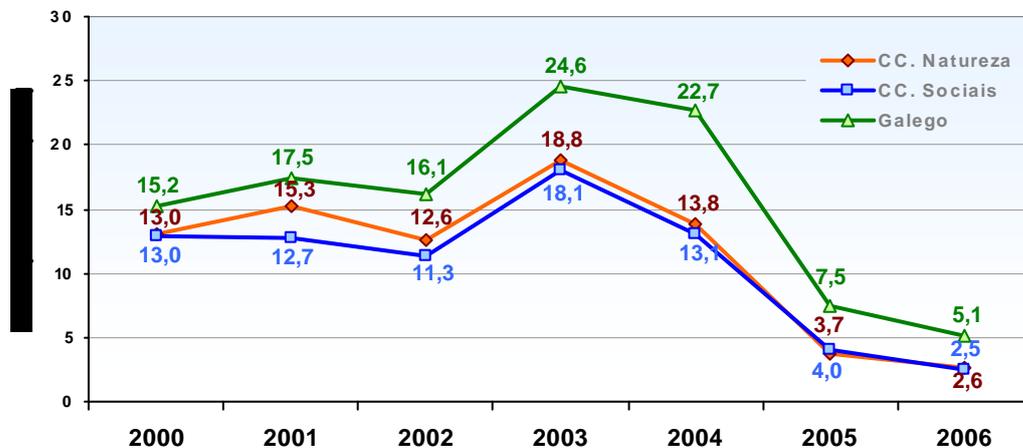
(Fuente: AGE)



Otro análisis aún más pormenorizado es el que resulta de comparar la evolución de las ventas en las tres materias de enseñanza obligatoria en gallego.

Figura 25. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS DE LIBROS DE TEXTO EN LAS MATERIAS OBLIGATORIAS EN GALLEGO DE 2º DE ESO.

(Fuente: AGE)



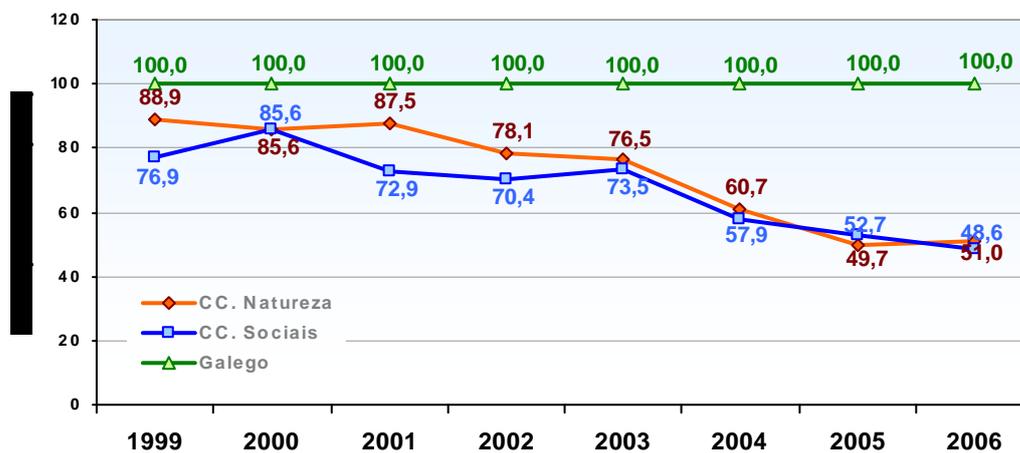
Esta gráfica permite comprobar un dato de sumo interés: el grado de implantación real del gallego en las materias que por ley deben impartirse en nuestra lengua (que en la ESO son, recordemos, el idioma gallego y las ciencias naturais y sociais). Si se acepta como válida la premisa de que la materia de lengua gallega se imparte año tras año al 100% de los alumnos de Galicia en gallego (y no disponemos de indicios que permitan pensar lo contrario), los resultados obtenidos permiten concluir en primer lugar que **año tras año se detecta un porcentaje de centros**

en Galicia que en la ESO sólo imparten en gallego la materia de lengua gallega.

Se observa además, con el paso de los años, que este porcentaje de centros que imparten las materias de Ciencias Sociais y Ciencias de la Natureza en castellano, lejos de reducirse, aumentó. Hasta 2003 este porcentaje era de en torno al 25%; a partir de la entrada del sistema de gratuidad se agudiza la penetración del castellano, y en 2006 afectaba ya al 50% de los alumnos. La evolución puede observarse mejor en la siguiente gráfica.

Figura 26. EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LAS VENTAS EN LAS MATERIAS DE CC. DE NATUREZA Y SOCIAIS RESPECTO DE LA MATERIA DE LENGUA GALLEGA. 2º DE ESO.

(Fuente: AGE)



Más allá de poner de manifiesto la falta de mecanismos de control por parte de la Administración educativa para hacer cumplir la ley, y mismo el retroceso que está experimentando el gallego en la enseñanza en los últimos años, **el análisis de la evolución muestra un fuerte “decremento” en el uso de materiales en gallego coincidente con la implantación del sistema de préstamo. El uso del gallego está siendo relegado exclusivamente a la materia de lengua gallega (enseñanza del gallego), apartándose cada vez más de la enseñanza en gallego, como si se estuviese enseñando una lengua extranjera más, y por encima con connotaciones más negativas).**

4.3.2. FACTURACIÓN

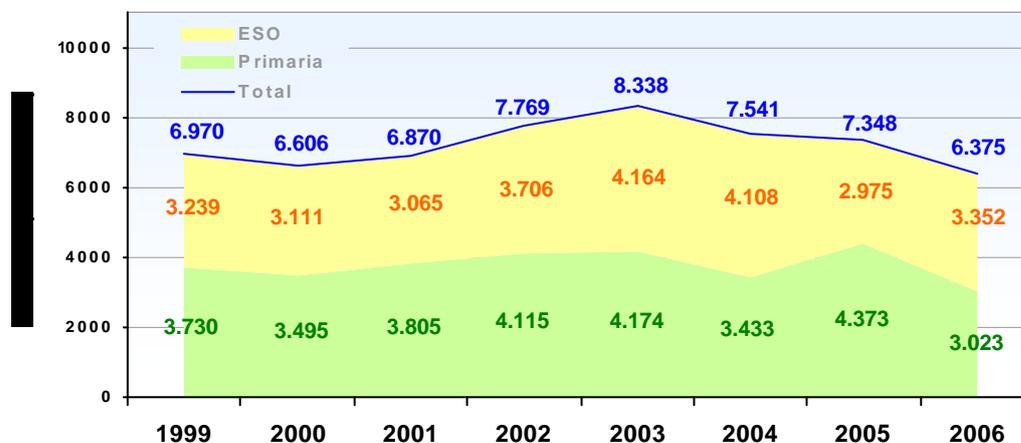
La facturación tiene un correlato directo con las ventas que acabamos de tratar en el apartado anterior. Mostramos a continuación aquellos de especial interés para comprender la magnitud del impacto que está suponiendo el sistema de gratuidad entre el sector editorial gallego.

Pero antes de nada, unos breves apuntes metodológicos. Los importes de facturación indicados son cantidades netas (líquidas), calculadas sobre el precio de venta al público sin IVA y con el descuento aplicado (aproximadamente sobre un 30%). Mencionar también que algunas editoriales no pudieron facilitar todos los datos solicitados: Rodeira sólo disponía de datos a partir de 2001, de Ediciones SM desde 2002 y de A Nosa Terra de 2003 en adelante. Como estas faltas podían desfigurar los resultados finales se decidió efectuar una imputación de los valores perdidos utilizando los primeros valores disponibles de cada editorial (uno de los procedimientos más conservador y que menos “infla” los resultados globales).

Pasemos a ver entonces los resultados conseguidos. Como se puede observar, la facturación derivada de las ventas de libros de texto en Galicia fueron en el año pasado de algo más de 6 millones de euros.

Figura 27. EVOLUCIÓN DE LA FACTURACIÓN POR LIBROS DE TEXTO EN GALLEGO EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA.

(Fuente: AGE)

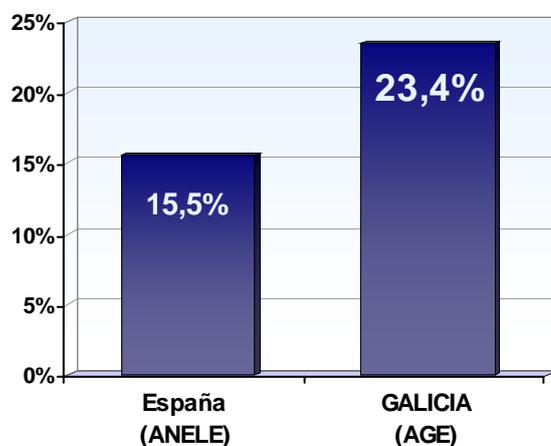


Esta cantidad es ciertamente pequeña si se compara con la facturación por libro de texto de primaria y ESO en el conjunto del Estado (455,14 millones de euros en 2005) pero es ciertamente significativa para el pequeño sector gallego, cuya facturación total el año pasado (empresas agremiadas en la AGE) fue de sólo 22,65 millones de euros.

De hecho, y según datos del informe *Comercio Interior del Libro en España*, publicado anualmente por ANELE, casi una cuarta parte de los ingresos totales de las editoriales gallegas procede del libro de texto, porcentaje mucho mayor que en el caso de las editoriales del conjunto del estado (concretamente 23,4% para las gallegas frente al 15,5% del resto), lo que permite poner de relieve el **mayor estado de dependencia que tiene el sector editorial gallego de la edición de libros de texto**.

Figura 28. PORCENTAJE DE LAS VENTAS EDITORIALES TOTALES DEBIDAS A LIBROS DE TEXTO DE PRIMARIA Y ESO. AÑO 2005

(Fuente: ANELE)

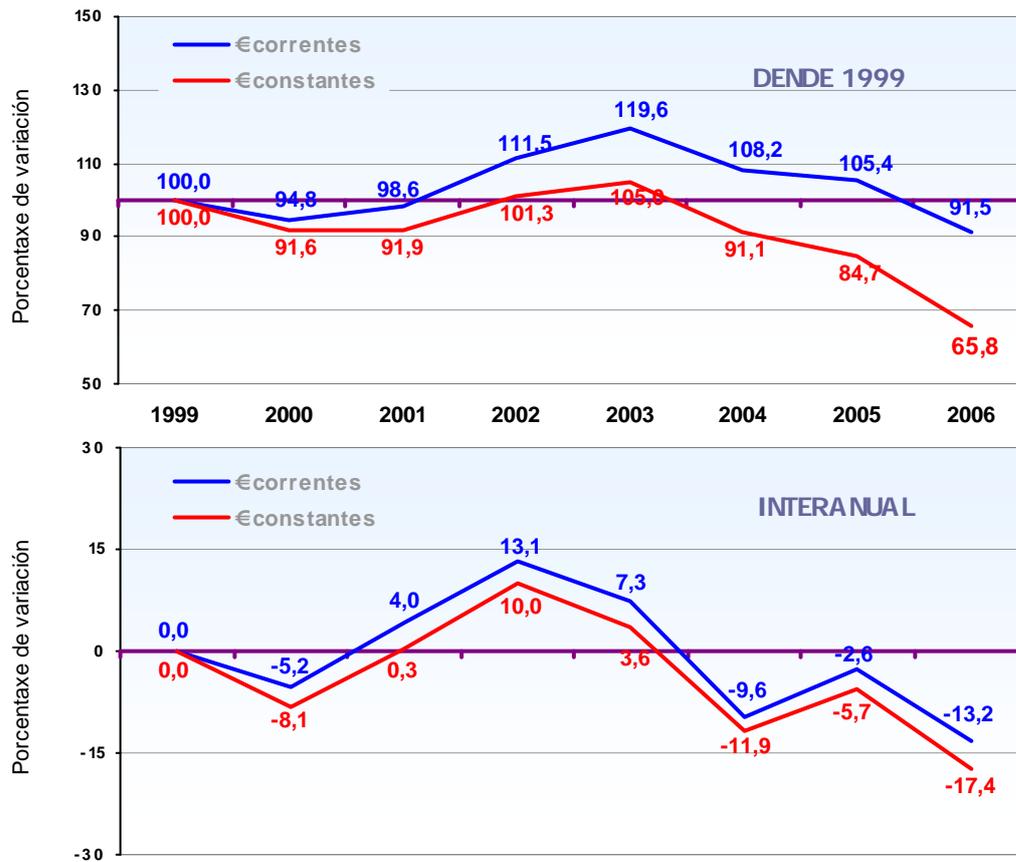


La anterior Figura 27 permite también analizar la evolución de la facturación experimentada en los últimos ocho años por el sector gallego. Como puede observarse, se produce un ligero incremento entre los años 2000 y 2003, pero a partir de esta fecha, coincidente con el inicio del sistema de préstamo, la facturación no hizo sino que disminuir de forma que **el pasado 2006 fue el año que menos se facturó de todos los analizados en este estudio (período 1999-2006)**. La viabilidad empresarial está así lógicamente en serio peligro.

En concreto, se facturó en 2006 un 8,5% menos que en 1999 en precios corrientes. **Anulando el efecto del IPC tenemos que, en realidad la facturación es ahora un 34,2% menor que hace 8 años. Y en los últimos tres años, los descensos en la facturación variaron entre el 6% y el 17% anual.**

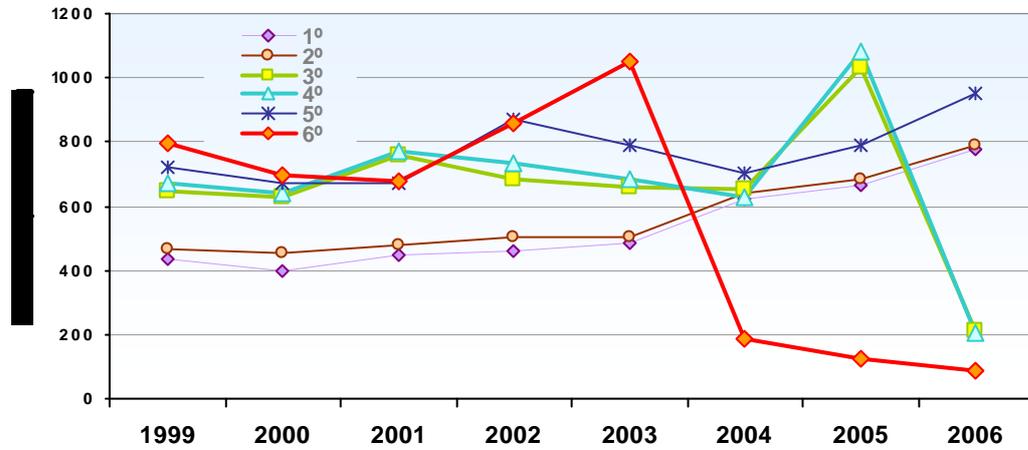
Figura 29. EVOLUCIÓN DE LA FACTURACIÓN EN EL LIBRO DE TEXTO EN GALLEGO. TASAS DE VARIACIÓN.

(Fuente: AGE)



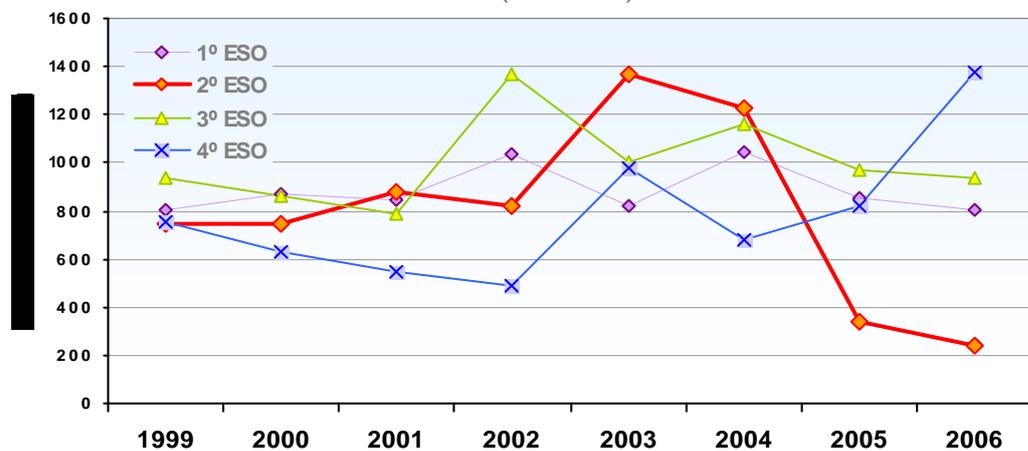
El análisis pormenorizado por curso permite comprobar la relación directa existente entre la implantación del sistema de préstamo y la disminución en las ventas.

Figura 30. EVOLUCIÓN DE LA FACTURACIÓN EN PRIMARIA. ANÁLISIS POR CURSO (euros corrientes)
(Fuente: AGE)



Curso	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1º	444.890	462.994	487.500	622.650	666.334	779.486
2º	478.378	500.685	502.796	637.931	682.523	789.387
3º	759.574	684.505	656.981	653.763	1032.529	210.401
4º	773.723	735.571	685.324	626.417	1081.355	205.075
5º	672.321	873.102	789.670	704.413	788.108	951.716
6º	676.212	857.955	1052.154	187.979	122.457	87.062

Figura 31. EVOLUCIÓN DE LA FACTURACIÓN EN LA ESO. ANÁLISIS POR CURSO (euros corrientes)
(Fuente: AGE)



Curso	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1º	844.713	1033.419	824.816	1040.853	853.363	801.476
2º	882.730	819.402	1364.484	1224.776	336.947	242.972
3º	791.489	1364.451	999.653	1159.499	965.995	934.272
4º	545.575	488.923	975.110	682.927	818.716	1372.830

Como ya comentamos en el anterior apartado, en la etapa de la ESO, el impacto del sistema de gratuidad en el descenso en las ventas es algo menor debido a que un porcentaje significativo de padres afectados, interesados en que sus hijos estudien en sus propios libros, compran libros por su cuenta. Aún así, el efecto demoledor del sistema para el sector editorial gallego puede observarse con claridad.

5. CONCLUSIONES

Los modelos de gratuidad para la adquisición de libros de texto

Los libros de texto constituyen sólo uno de tantos gastos al que se enfrentan las familias gallegas con hijos en edad escolar al principio de cada curso. Para tratar de reducir el esfuerzo económico de los padres, diversas Administraciones fueron estableciendo en los últimos años populares sistemas de ayuda para la adquisición de los libros y otro material curricular que amplían y complementan las tradicionales becas del Ministerio de Educación y Ciencia.

Los sistemas más extendidos en España son el sistema de beca o ayuda directa para la compra del material curricular por (y para) el alumno, y el sistema de préstamo de libros propiedad de la Administración. Cada uno de estos modelos recibe diferentes valoraciones dependiendo de los intereses y las afinidades de las partes interesadas, estando sujetos en muchas ocasiones a un acalorado debate en el que se mezclan aspectos educativos, pedagógicos, económicos e ideológicos. En la actualidad, el sistema de préstamo es el más utilizado a nivel nacional y también es el que escogió en su momento el gobierno gallego.

Ventajas e inconvenientes del modelo de gratuidad mediante préstamo

El gobierno gallego aduce como principal motivo de elección de este modelo, en los propios preámbulos de las ordenes que lo regulan, que el sistema educa a los alumnos en la solidaridad entre todos desde el punto de vista de la asignación y la distribución de los recursos económicos disponibles para satisfacer, en primer lugar, necesidades fundamentales como la educación. Educa en valores y actitudes de cuidado y conservación del material escolar para su reutilización por otros, de solidaridad y tolerancia para compartir su uso diario.

Los supuestos efectos beneficiosos que a nivel pedagógico tiene el modelo sobre los alumnos (de educación en valores de solidaridad, cuidado y conservación del

material) están lejos de ser demostrados, y los detractores del modelo encuentran rápidamente contraargumentos de carácter educativo igual de sólidos (por ejemplo, el estudio no puede ser el mismo cuando no se deja que el alumno “trabaje” los libros, que los subraye y haga anotaciones que faciliten la comprensión y el aprendizaje). Además, la praxis del modelo contradice este argumento, ya que en vez de entregar los libros directamente a los padres, cuando toca adquirir nuevo material curricular la Administración gallega les entrega un cheque para que sean ellos los que elijan el lugar donde quieren cambiarlo por libros, lo que puede trasladar a padres y alumnos una cierta idea de propiedad.

Un argumento de peso a favor del sistema de préstamo es, como apuntan los preámbulos de las ordenes autonómicas, su mayor eficiencia en términos económicos de utilización de los recursos públicos de todos los gallegos. Parece lógico pensar que el sistema de préstamo con renovación de libros cada cuatro años tienen que resultar sensiblemente más barato que donar libros a los alumnos cada curso. Por eso, uno de los resultados novedosos encontrados en este trabajo es que **las diferencias económicas entre ambos modelos no son tan acusadas** como podría pensarse *a priori*.

En efecto, comparando los datos de los gastos reales que dedicaron el año pasado las comunidades autónomas con sistema de gratuidad más consolidado (Castilla-La Mancha, Aragón y Galicia como representantes del sistema de préstamo, y Asturias y Cantabria como representantes del sistema de ayudas directas), tenemos que mientras la media de gasto del sistema de ayuda directa es de 105,4 euros, la media del sistema de gratuidad mediante préstamo es de 75,9 euros. Esto es, el sistema de préstamo cuesta a las Administraciones sólo un 28% menos que el sistema de ayudas directas.

Pero es que es muy posible que las diferencias entre los dos modelos sean en realidad mucho menores. Para el próximo año los presupuestos dedicados a este tema por el gobierno gallego se incrementan en un 105,4% y el coste por alumno en esta comunidad sube hasta los 102 euros. Manteniendo igual el resto de las variables, tendríamos que el gasto medio de las tres comunidades con sistema de gratuidad sería de 90,5 €. Si a esto le sumamos que el modelo alternativo de ayudas directas permite implantar modelos de cuasi-gratuidad como el asturiano, donde cualquier familia con

menos de 60.000 euros de renta anual (el 88% del total de alumnos) puede aspirar a una ayuda para su hijo con un coste para la Administración de poco más de 90 euros por alumno, realmente las diferencias entre los dos modelos se diluyen. En este marco, la elección de un modelo de gratuidad o otro por parte de las Administraciones pasa a tener otros condicionantes que los meramente presupuestarios o de eficiencia en el gasto.

Condicionantes actuales del sector editorial de libros de texto en lengua gallega

El sistema de préstamo está resultando desastroso para el sector editorial en lengua gallega. El mercado editorial en nuestra lengua cuenta con una serie de peculiaridades y aspectos característicos que lo hacen especialmente sensible a medidas desestabilizadoras como el sistema de préstamo:

- El número de alumnos matriculados. Comparado con el resto del Estado, Galicia cuenta con un número reducido de alumnos matriculados en la enseñanza obligatoria. Además, en los últimos años se está observando un descenso de los alumnos más acusado que en el conjunto del Estado.
- La extensión del gallego en las materias de la enseñanza obligatoria. El gallego está muy poco extendido en la educación obligatoria gallega. Diversos estudios previos apuntan a que ni siquiera se enseñan las materias que son obligatorias por ley. Y el presente trabajo descubre también que la castellanización de la enseñanza gallega se está agudizando en los últimos años, tras la implantación del sistema de gratuidad. En la actualidad sólo la mitad de los colegios de secundaria imparten en gallego las materias que deberían por ley, pasándose de una enseñanza en gallego a una enseñanza del gallego.
- Los materiales en gallego en la enseñanza en gallego. Y por encima existe escasez de materiales en las escuelas según otro estudio, la mayor dificultad que percibe el propio profesorado para la promoción del gallego en la escuela infantil y primaria es la escasez de materiales didácticos: 1 de cada 3 centros educativos carecen de suficientes materiales educativos en gallego.
- Las ayudas de la Administración. Para completar este panorama desalentador, el sector editorial de libros de texto en gallego está sufriendo en los últimos años una progresiva pérdida de su financiación procedente de las Administraciones

públicas. La evolución de los presupuestos totales dedicados por Política Lingüística a impulsar la creación, traducción y adaptación de libros y materiales complementarios en los últimos 10 años experimentó una disminución del 18,3% en euros corrientes.

- Como consecuencia de todo lo anterior, tenemos que el idioma **gallego** es a **lengua oficial española en la que menos material educativo se edita**, no sólo en términos absolutos, sino también en relativos (por ejemplo, se editan más libros de texto en vasco a pesar de contar con una población escolar menor que la gallega).

Todos estos aspectos configuran un mercado poco atractivo para las editoriales y muy sensible a cualquier pequeña variación en su volume de ventas.

Datos reales de las consecuencias de la implantación para el sector editorial

El sector editorial en gallego está sufriendo fuertes disminuciones en sus volúmenes de ventas tras la implantación del sistema de préstamo en 2003. El patrón típico que sigue el proceso es claro: una primera etapa previa de suave incremento en las cifras año tras año. Justo antes de la implantación del sistema de préstamo se produce un incremento brusco motivado por la compra de libros por parte del 100% del alumnado (cualquier otro año, las ventas alcanzan de media al 70% de los alumnos al utilizar algunos de ellos libros usados de hermanos o conocidos). Tras la implantación del sistema se observa un descenso fortísimo en las ventas, que las sitúa en el primer año en el 18% de su potencial máximo, y llegando en el último bienio del ciclo a valores inferiores al 10%.

Los resultados reales muestran que en 2006, un año prototípico para analizar la incidencia del sistema de préstamo en primaria a largo plazo, se vendieron un 36% menos de libros que en 2001. Y distribuyendo las ventas entre los cuatro años que dura un ciclo completo, se observa que de unas ventas totales de 100 unidades/año en la etapa anterior (considerando sólo ese 71% de los alumnos que compran libros) se pasa con el nuevo sistema a unas ventas de 49 unidades/año, lo que supone un descenso del 51%; esto es, las ventas promediadas anuales del sector editorial gallego

se reducen a más de la mitad en cada nivel de enseñanza en el que se implanta el sistema de préstamo.

Ante esta situación, las editoriales gallegas se ven obligadas a publicar cada vez más en castellano para lograr vender ejemplares en otras comunidades del estado español y conseguir economías de escala suficientes. Así, mientras que los libros de texto editados en Galicia son cada vez más, los que se editan aquí pero en gallego son cada vez menos. La diferencia entre los valores de 2000 (el 94,6% de los títulos de las editoriales integradas en la AGE fueron en gallego) y la predicción para 2006 (sólo el 15,8% en gallego) es un claro exponente de la tendencia señalada.

Otra consecuencia del clima de inseguridad e incertidumbre y que se sacan tiradas cada vez más pequeñas y menos separadas en el tiempo. De una tirada media de en torno a los 4.000 ejemplares hasta el año 2004 se pasó a una tirada media de 2.461 ejemplares en 2006, lo que supone un descenso del 38,5%. Las cifras se aproximan al límite de la rentabilidad comercial.

Otras consecuencias constatables del sistema de gratuidad

- Existe un peligro real de desaparición de las editoriales más pequeñas del sector, aún independientes y que no fueron compradas por los grandes grupos editoriales del resto del estado. Son, con diferencia, las que menos editan en nuestro país y las que menos posibilidades tienen de adaptarse a un mercado cada vez más pequeño y agresivo (por ejemplo, no pueden limitarse a traducir libros editados en castellano, no pueden utilizar tácticas comerciales y de ventas tan agresivas, etc.).
- Aumento del número de fotocopias. El alumno, cuando tiene que trabajar con los libros (subrayarlos, anotar ideas clave, comentarios, etc.), se ve obligado a utilizar material fotocopiado. Esto, además de ser una práctica ilegal, lleva a una nueva rebaja de la calidad del material curricular que utiliza (en vez de libros nuevos, trabaja con libros viejos y fotocopias). Según datos del organismo que controla la propiedad intelectual de las obras escritas (CEDRO), mientras el número de fotocopias se está reduciendo a nivel general en el resto de los

niveles de la enseñanza (universidad), en la enseñanza obligatoria está aumentando.

A modo de resumen final

Para llegar a las conclusiones que se acaban de exponer, hubo que hacer primero un difícil trabajo, auténticamente detectivesco, de selección y recopilación de toda la información relevante (información veraz, útil y pertinente), con muy pocos datos de partida e incluso con alguna que otra "pista falsa". Y estructurar el informe al mismo tiempo que se le daba contenido. La parte empírica, con datos reales de las editoriales, tampoco resultó fácil. El tratamiento de los datos fue también muy complejo al tener que homogeneizar los datos facilitados por algunas de las editoriales y exportar los de todas ellas, dato a dato, a una base de datos común que permitiera hacer los análisis.

El resultado es un estudio riguroso y empírico de la incidencia que está teniendo el sistema de gratuidad sobre el sector editorial en lengua gallega. Las conclusiones del informe muestran a las claras que el sector editorial en lengua gallega pasa por uno de los peores momentos de su historia. A una situación de base muy delicada, motivada fundamentalmente por la precariedad y marginalidad del idioma gallego en la enseñanza obligatoria, se le suma la implantación del sistema de préstamo a partir del año 2003, que viene terminando de hundir al sector.

La palabra escrita jugó siempre un papel fundamental en la cultura e identidad gallegas. En otra época estuvo amenazada desde fuera; hoy las amenazas vienen desde dentro, de decisiones políticas desafortunadas y de la dejadez que nosotros mismos tenemos por nuestras señas de identidad. El idioma gallego no puede permitirse el lujo de perder su exiguo sector editorial de libros de texto y que el desarrollo lingüístico de los más pequeños quede reducido, como en los viejos tiempos, al nivel oral. Nuestro país dispone de las herramientas políticas y del potencial económico suficiente para crear un clima mucho más proclive a la edición en gallego, que contribuya al florecimiento de las pequeñas editoriales, esas que enriquecen el panorama editorial y lo llenan de matices y de riqueza cultural. La modificación urgente del sistema actual de gratuidad mediante préstamo por otro de gratuidad mediante ayudas directas es un primer paso imprescindible. Sólo se requiere voluntad política.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouzada, X., Fernández, A. y Lorenzo, A. M. (2002). *O Proceso de Normalización do Idioma Galego (1980-2000). Volume II: Educación*. Santiago de Compostela, Consello da Cultura Gallega.
- Buela, P. (2001). A tecnología informática y o enseñanza de lenguas. En M. X. Bugarín, J. Cajide, A. Dosil, X. G. Ferreiro, M. González, M. A. Santos (Eds.), *Actas de la VIII Conferencia Internacional sobre Lenguas Minoritarias* (pp. 227-231). Santiago de Compostela: Dirección General de Política Lingüística.
- CEAPA (2005). Libros de Texto en Europa 2004-2005. Obtido o 7 de marzo de 2007 de www.ceapa.es/files/documentos/File00026.pdf
- CEAPA (2007). Los Libros de Texto en las Comunidades Autónomas (Curso 2006-2007). Obtido o 2 de marzo de 2007 de www.ceapa.es/files/documentos/File00052.pdf
- Consello de Europa (2005). *Aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en España: Ciclo inicial de Control*. Obtido o 8 de marzo de 2007 de
- Consello de Europa (2006). *International Legal Guarantees for the Protection of National Minorities and Problems in their Implementation with a Special Focus on Minority Education*. Obtido o 8 de marzo de 2007 de [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/4._intergovernmental_co-operation_\(dh-min\)/PDF_Briefing_Note_Participants_eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/4._intergovernmental_co-operation_(dh-min)/PDF_Briefing_Note_Participants_eng.pdf)
- FACUA (2005). *FACUA Andalucía no considera adecuado el 'cheque libro' para implantar la gratuidad de los libros de texto*. Obtido o 24 de abril de 2007 de <http://www.facua.org/facuaandalucia/facuaandalucia2005/27abril2005.htm>.
- Federación de Gremios de Editores de España (2006). *Comercio Interior del Libro en España*. Madrid: Nueva Imprenta.
- Graña, V. (2001). *Lexislación de la Lengua Gallega*. Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Política Lingüística.
- Grin, F. y Moring, T. (2002). *Support for Minority Languages in Europe*. Obtido o 7 de marzo de 2007 de <http://ec.europa.eu/education/policies/lang/languages/langmin/files/support.pdf>
- Instituto de Ciencias de la Educación. Universidade de Santiago de Compostela. (2006). *Evolución y Estado Actual del Sistema Educativo en Galicia*. Santiago de Compostela: Consello Escolar de Galicia.

- Martínez, R. (1999). *Informe sobre la Contribución de las Administraciones Públicas a la Adquisición de los Libros de Texto*. Informe inédito realizado para ANELE.
- Pinter, F. (2000). *Textbook Rental Schemes*. Obtido o 7 de marzo de 2007 de www.npage.org/resources/rental.doc
- Rodríguez, M. A. (2001). A lingua galega nos comezos do novo milenio. En M. X. Bugarín, J. Cajide, A. Dosil, X. G. Ferreiro, M. González, M. A. Santos (Eds.), *Actas de la VIII Conferencia Internacional sobre Lenguas Minoritarias* (pp. 129-147). Santiago de Compostela: Dirección General de Política Lingüística.
- Santos, M. (2007). *Nota sobre 'El Uso Gratuito de los Libros de Texto, mediante el Sistema de Préstamo' Establecido en la Comunidad Autónoma de Canarias*.
- Santos, M. A., Cajide, J., Lorenzo, M. M., y Porto, A. M. (2001). A lingua galega no ensino primario: datos de hoxe para unha análise de alcance. En M. X. Bugarín, J. Cajide, A. Dosil, X. G. Ferreiro, M. González, M. A. Santos (Eds.), *Actas de la VIII Conferencia Internacional sobre Lenguas Minoritarias* (pp. 609-613). Santiago de Compostela: Dirección General de Política Lingüística.
- Sarramona, J. (2001). ¿Que sabemos sobre o rendemento escolar en contextos educativos bilingües? En M. X. Bugarín, J. Cajide, A. Dosil, X. G. Ferreiro, M. González, M. A. Santos (Eds.), *Actas da VIII Conferencia Internacional sobre Linguas Minoritarias* (pp. 53-67). Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Política Lingüística.

7. ANEXOS