

Agenda de políticas públicas de lectura





Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI-

FRANCISCO PIÑÓN
Secretario General

OLGA LUCÍA TURBAY
Directora de Programas y Proyectos,
Oficina Regional Bogotá

ÁNGEL ALTISENT
Representante Regional para Colombia, Ecuador y Venezuela

CAROLINA SERRANO
Coordinadora Programas y Proyectos,
Oficina Regional Bogotá

FERNANDO RUEDA
Coordinador, Área de Cooperación Cultural
Oficina Madrid

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe - CERLALC-

ADELAIDA NIETO
Directora

LUIS FERNANDO SARMIENTO
Secretario Técnico

JOSÉ LUIS ACOSTA
Secretario General

LUIS BERNARDO PEÑA
Subdirector de Lectura y Escritura

BEATRIZ HELENA ROBLEDO
Relatora

Plan Iberoamericano de Lectura -ILIMITA-

LILIANA PULIDO
Gerente

DIANA MARCELA REY

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ

MARINA VALENCIA
Asesora Comunicaciones

LILLYAM R. GONZÁLEZ
Asistentes

Con el apoyo de:



La Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI- y el Ministerio de Educación y Ciencia de España

ISBN 958-671-092-0

© 2004, Plan Iberoamericano de Lectura -ILIMITA-

Diseño y diagramación: GLORIA CONTRERAS B. cmfs

Corrección de estilo: HENRY ALEJANDRO MOLANO

Impreso por: ANDAQUÍ IMPRESORES

Tradução: Rosemary Silva Leão - Lina Oliveira

Impreso en Colombia

Impresso na Colômbia

Printed in Colombia

Índice

PRESENTACIÓN | 7

**POR UNA AGENDA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE LECTURA | 11**

Conclusiones y recomendaciones a los
Gobiernos de Iberoamérica

CONFERENCIAS CENTRALES

¿Qué significa pensar la lectura
como un asunto de política pública? | 35

Bruno Revesz

Las políticas públicas de lectura:
una visión desde sus actores | 65

Luis Bernardo Peña

Pedro León Cortés

APÉNDICE | 88

Participantes en la Reunión de
expertos para la formulación de
una Agenda de políticas públicas de lectura

PRESENTACIÓN

El Plan Iberoamericano de Lectura - ILÍMITA, programa de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, es una iniciativa que trabaja por la articulación entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para que, en la región, se emprendan o se continúen acciones inmediatas y con proyección a largo plazo, en favor de la lectura.

Una de las principales líneas de acción de ILÍMITA es convertir el fomento de la lectura en un tema de política pública, por lo cual, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Cerlalc –instituciones encargadas del diseño y la ejecución del Plan en los veintiún países de Iberoamérica– convocaron una jornada regional de reflexión en torno a la lectura, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Aeci, y el Ministerio de Educación y Ciencia de España.

Del 13 al 15 de septiembre de 2004, en Cartagena de Indias, Colombia, se realizó la *Reunión para la formulación de una agenda de políticas públicas de lectura*, con la participación de dieciocho expertos del sistema de la lectura y el libro, provenientes de diez países. Se elaboró, en conjunto, un documento guía, con el propósito de recomendar objetivos, acciones y medios para trabajar por el fomento de la lectura desde una perspectiva integral que involucra la voluntad estatal y la articulación de los diversos sectores interesados en la materia.

Es así como el primer texto del presente libro, «Por una agenda de políticas públicas de lectura», desarrolla en una fase inicial diez prioridades que hacen un recorrido por propuestas sobre el fortalecimiento de las bibliotecas públicas, la integración de este tema en las políticas educativas, la promoción de la lectura en la primera infancia, la participación activa de la sociedad civil en la construcción de las políticas referidas y la formación de mediadores, entre otros campos de acción centrales.

Todo ello desde una definición estratégica de política pública como proceso de construcción social que enmarca el papel de las instituciones gubernamentales y las acciones de concertación requeridas para la formulación de planes nacionales de lectura, leyes del libro y, en general, proyectos de fomento de la lectura. Esta aproximación se registra en las conferencias que sirvieron de marco conceptual a la reunión y que constituyen el segundo aparte del presente libro.

«¿Qué significa pensar la lectura como un asunto de política pública?» y «Las políticas públicas de lectura: una visión desde sus actores» nos entregan herramientas tanto desde la formulación teórica como desde la exploración de diversos proyectos de fomento a la lectura, para establecer la relación directa entre el desarrollo de conductas lectoras y los elementos del entorno sociocultural. Diversos conceptos nos remiten entonces a los presupuestos básicos sobre los que se desarrolló el trabajo de los expertos para la elaboración de la Agenda.

Cabe destacar uno de los efectos inmediatos de la reflexión y de la puesta en circulación del documento preliminar, producto de dicha reunión: la solicitud, por parte de algunos gobiernos, de asesoría técnica para la formulación de planes nacionales de lectura, con base en el desarrollo de las recomendaciones consignadas. Esta labor se sumará al proceso iniciado por nueve países de la comunidad iberoamericana que han declarado su voluntad, al más alto nivel político, de concebir el fomento de la lectura como una actividad transversal y prioritaria para la sociedad.

La *Agenda de políticas públicas de lectura* que presentamos a continuación ha sido reconocida por la Reunión de Altos Funcionarios de Asuntos Culturales (San José, Costa Rica, 22 y 23 de octubre de 2004), preparatoria de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Este reconocimiento impulsará y fortalecerá el estatus que los gobiernos han decidido otorgar al tema de la lectura en el marco de las políticas culturales y educativas de nuestros países.

Esperamos que este documento cumpla con su propósito de aportar a la consolidación de un mapa técnico que contemple a todos

los actores comprometidos con la lectura, entendida como herramienta de inclusión social y desarrollo; y se conciba como la primera etapa de una labor integrada entre la sociedad civil, la academia, la empresa privada y los gobiernos de Iberoamérica.

Plan Iberoamericano de Lectura

ILIMITA

POR UNA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LECTURA

Conclusiones y recomendaciones a los Gobiernos de Iberoamérica

¿Seremos capaces de darnos una política del acceso al libro que incida sobre la superación de esta creciente desigualdad?

Emilia Ferreiro

La elaboración del documento *Por una agenda de políticas públicas de lectura* es el resultado del consenso al que llegaron los dieciocho expertos invitados al proceso de discusión, suscitado durante los tres días en los que se llevó a cabo, en la ciudad de Cartagena de Indias, la Reunión para la Formulación de una Agenda de Políticas Públicas de Lectura, convocada por el Cerlalc y la OEI en el marco del Plan Iberoamericano de Lectura –ILIMITA–, programa de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Su proceso se inició en un foro virtual cuyos resultados conformaron uno de los documentos de base para la reflexión conjunta y presencial que se hizo durante la Reunión. Esta *Agenda* se expuso a los representantes de los gobiernos de los veintiún países de la región, en el Encuentro Iberoamericano de Responsables de Planes Nacionales de Lectura, realizado los días 15, 16 y 17 de septiembre, en la misma ciudad.

El documento de la *Agenda* se inicia haciendo explícitos los presupuestos que sirvieron de marco conceptual para la Reunión, seguidos de las diez grandes prioridades para el desarrollo de la lectura y la escritura en la región. Estas prioridades se traducen, luego, en una serie de propuestas operativas que orientan sobre la responsabilidad y la gestión, los beneficiarios, los objetivos y las acciones recomendadas, todas dirigidas a lograr que las prioridades encuentren su realización en la práctica.

PRESUPUESTOS

La lectura y la escritura son condiciones para que todas las personas puedan alcanzar un nivel básico de educación y continuar su proceso de aprendizaje durante toda la vida; una vía para asegurar la libre circulación y apropiación social del conocimiento, una herramienta intelectual indispensable en la construcción de la propia identidad, la capacidad reflexiva, el juicio crítico y el desarrollo de las competencias laborales que les permitan desempeñarse profesionalmente y ejercer un trabajo digno.

La capacidad para utilizar el lenguaje escrito en diferentes contextos y situaciones es, además, una condición necesaria para que las personas puedan hacer valer sus derechos y participar activamente en la sociedad mediante el ejercicio de una ciudadanía responsable.

Estas fueron las razones que tuvieron los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la XIII Cumbre Iberoamericana (Santa Cruz de la Sierra, 2003) para reconocer, en el texto de su declaración, la importancia que tiene la lectura como «un instrumento real para la inclusión social y un factor básico para el desarrollo social, cultural y económico de nuestros países»¹.

Sin embargo, para que se conviertan en un instrumento real de inclusión, es necesario que la lectura y la escritura se asuman como un asunto prioritario que concierne a toda la sociedad y como un tema que debe entrar a formar parte de las agendas de política pública. Abandonarlas a la libre iniciativa de los particulares o a los intereses del mercado significaría que continuaran siendo el privilegio de unos cuantos.

Pensar la lectura y la escritura como un asunto de política pública implica reconocer que éstas no tienen un valor neutral, sino que están ligadas a procesos sociales que las convierten en una poderosa herramienta para la democratización y la participación social.

¹ Declaración de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, 2003.

Con todo, resulta imperativo superar la idea según la cual el problema consiste en formular la «política correcta» y luego convocar a los distintos actores sociales, cuyo papel consistiría únicamente en poner en marcha la ejecución de aquella. Esta concepción limitada de las políticas públicas ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un ejercicio intelectual, y a olvidar que la determinación acerca de la relevancia y el interés público de un problema – y su consecuente inclusión en el campo de las políticas – es el resultado de un proceso complejo, en el que entran en competencia diversas representaciones e intereses.

En este sentido, es necesario adoptar una perspectiva mucho más amplia de la política pública, que dé cuenta del carácter dinámico y conflictivo del proceso mediante el cual se configura una acción pública frente a una situación social que se pretende transformar. Desde una perspectiva de este tipo, el proceso debe estar orientado hacia la creación de condiciones que garanticen la participación, la confrontación y la negociación de las representaciones e intereses de los actores implicados en todas las etapas de gestión de la política, más que en la imposición de la «política correcta» por parte de algunos de los actores implicados. Este fue precisamente el espíritu que inspiró la Reunión de Cartagena.

La formulación de una política pública contempla dos dimensiones fundamentales: por un lado, una representación o imagen social de la realidad sobre la cual se desea intervenir y unos principios que fundamentan la acción; por otro, un conjunto de medios y procesos organizativos, financieros, administrativos, jurídicos y humanos, que hacen que una política no se quede solamente en el plano intelectual, sino que tome forma en procesos sociales concretos. Estas dos dimensiones también deben estar presentes en la formulación de una política de lectura y escritura.

Leer y escribir son prácticas culturales que, como tales, están atravesadas por procesos históricos y sociales que las hacen necesariamente cambiantes y diversas; prácticas que se encuentran en un proceso de mutación, como consecuencia de los cambios en el sistema

de valores y en las nuevas dinámicas sociales asociadas con la globalización, así como por las transformaciones que se están dando en la esfera simbólica debido a la acción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Desde una perspectiva de política pública, la lectura y la escritura deben considerarse no sólo un problema pedagógico o una práctica individual, sino, ante todo, una práctica profundamente socializada.

Como tantas otras prácticas culturales, los actos de leer y escribir están atravesados por motivaciones y representaciones sociales, no escapan a los determinantes económicos, tecnológicos o institucionales y se traducen en un amplio repertorio de prácticas y modalidades diversas. Una política pública de lectura y escritura, que pretenda servir como instrumento de inclusión social, no puede adoptar una concepción unívoca y excluyente de estas prácticas. Por el contrario, debe estar abierta a reconocer que no existe una forma privilegiada de leer y de escribir común a todos, puesto que el disímil universo de actores sociales pone en práctica distintas formas de leer y escribir —*lecturas* y *escrituras*— con valoraciones, finalidades y expectativas muy diferentes.

Si es cierto que una política pública de lectura y escritura no podría concebirse sin un liderazgo decidido de parte del Estado, también lo es que ni su formulación ni su gestión pueden ser una responsabilidad exclusivamente estatal. Si entendemos *lo público* como el punto de encuentro de los intereses colectivos, las *políticas públicas* deben entenderse como toda forma de acción organizada que persigue objetivos de interés común, más que como el conjunto de las acciones estatales. Las políticas de lectura deben reconocer el papel clave que han tenido —y deben seguir teniendo— las instituciones, las fundaciones, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de una cultura escrita en la región.

Una lección que se desprende de los intentos por incluir la lectura en las agendas de política pública y del análisis de algunas experiencias representativas —especialmente los planes nacionales de lectura— es la importancia de la gestión como elemento crítico para que las políticas no se queden en el plano discursivo o normativo únicamente, sino que

su formulación vaya acompañada de procesos y mecanismos concretos para acortar la brecha entre lo deseable y lo posible.

La construcción de la *Agenda* se concibió como un ejercicio eminentemente participativo y democrático, al cual fue invitado un grupo plural de actores comprometidos con el desarrollo de la cultura escrita en diferentes países de Iberoamérica, para que discutieran abiertamente sus diferentes expectativas, intereses y puntos de vista, y pudieran llegar a unos acuerdos básicos sobre lo que debería incluir una *Agenda de políticas públicas de lectura para Iberoamérica*.

La finalidad principal de cualquier agenda de política pública consiste en establecer una *geografía de lo posible*, un mapa que permita precisar y ubicar las medidas concretas consideradas viables, prioritarias, que respondan a expectativas, refuercen prácticas y desarrollen potencialidades. Por esa razón, la presente propuesta de *Agenda de políticas públicas de lectura*, a la vez que plantea un conjunto de prioridades para orientar las acciones de los gobiernos y de la sociedad civil, intenta hacer explícitas las condiciones, las rutas de acción, los procesos y los mecanismos institucionales que permitan convertir estas prioridades en realidades.

PRIORIDADES

1. Las políticas públicas de lectura y escritura deben formar parte integral de las políticas de Estado. Además de quedar consignadas en leyes y normas jurídicas, deben ir acompañadas de mecanismos de financiación y estructuras organizacionales que permitan articular los distintos niveles de gobierno y los sectores que trabajan por la promoción de la lectura.
2. Garantizar el acceso de toda la población a la cultura escrita (libros y otros materiales de lectura) es una responsabilidad de toda la sociedad y una tarea prioritaria de la acción del Estado, como vía de inclusión social y de desarrollo de la ciudadanía.

3. Establecer mecanismos de participación ciudadana organizada a nivel local, regional y nacional, para la construcción de una política pública de lectura y escritura.
4. Reconocer a la educación pública como el espacio privilegiado para hacer efectivo el derecho que tiene la población a la lectura y la escritura.
5. Crear y actualizar las bibliotecas escolares y otros espacios de lectura en las escuelas públicas para que sirvan de herramienta en la formación de alumnos y maestros como lectores y escritores.
6. Fomentar la creación y actualización de las bibliotecas públicas, con el fin de que éstas puedan atender las necesidades de lectura de la comunidad, con una oferta plural y pertinente de libros y otros soportes de información; así mismo, reconocer el papel fundamental que tiene la biblioteca en la formación de lectores y escritores.
7. Crear, fortalecer y cualificar programas de formación inicial y continua para que docentes, bibliotecarios y otros actores se conviertan en mediadores de lectura y escritura.
8. Reconocer y apoyar, técnica y financieramente, iniciativas de la sociedad civil y espacios alternativos para la formación de lectores, tales como cárceles, hospitales, medios masivos de transporte, albergues, bibliotecas comunitarias y populares, entre otros.
9. Implementar programas de promoción de lectura y escritura dirigidos a la primera infancia y a la familia.
10. Desarrollar estrategias que contribuyan a preservar la cultura y la tradición oral, así como su fijación en lengua escrita, y poner en práctica acciones que promuevan la producción de textos en las lenguas originarias de América².

² Esta prioridad fue propuesta por los gobiernos de la región en el marco del Encuentro Iberoamericano de Responsables de Planes Nacionales de Lectura realizado en Cartagena de Indias, Colombia, del 15 al 17 de septiembre de 2004.

ESTRATEGIAS PARA IMPLEMENTAR LAS PRIORIDADES

1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LECTURA Y ESCRITURA DEBEN FORMAR PARTE INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO. ADEMÁS DE QUEDAR CONSIGNADAS EN LEYES Y NORMAS JURÍDICAS, DEBEN IR ACOMPAÑADAS DE MECANISMOS DE FINANCIACIÓN Y ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES QUE PERMITAN ARTICULARLOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO Y LOS SECTORES QUE TRABAJAN POR LA PROMOCIÓN DE LA LECTURA.

Gestores y responsables

Los responsables de la convocatoria y la coordinación de las políticas de lectura son, principalmente, los ministerios de cultura y de educación en el nivel central, y sus organismos a nivel regional y local.

Sus gestores son los altos funcionarios de los despachos de los ministros, y dirigentes de institutos, fundaciones públicas y departamentos de la administración pública del libro y la lectura en todos los niveles.

Beneficiarios

La población en general.

Objetivos

Para que las políticas públicas se conviertan en políticas de Estado es indispensable garantizar su continuidad, crear o consolidar estructuras con efectiva capacidad de acción y asegurar la participación ciudadana.

Acciones recomendadas

- Diseñar y promulgar legislaciones que comprometan a los tres niveles de gobierno (nacional, regional, local) para que estos garanticen la existencia de estructuras permanentes, con

presupuesto propio y financiamiento público, tales como institutos de promoción del libro y la lectura. Así mismo, promover la organización de espacios de participación ciudadana, concertación y articulación interinstitucional.

- Realizar encuentros, seminarios y foros con la participación de todos los actores.
- Realizar estudios sobre políticas públicas de lectura en los diferentes países.
- Hacer una amplia consulta que incluya a todos los actores sociales durante las distintas etapas del proceso, y aprovechar las posibilidades de Internet para democratizar las políticas.
- Elaborar leyes en torno al libro y la lectura que involucren todos los ámbitos del gobierno, comprometiendo los diferentes niveles de la administración.
- Propiciar el surgimiento y fortalecimiento de instituciones y organismos tales como institutos del libro y la lectura, fundaciones y otras instancias de gobierno dedicadas a la ejecución de políticas de lectura.
- Crear fondos públicos de fomento a la lectura con recursos públicos y con la participación de sectores económicos interesados en su desarrollo.
- Para la ejecución de políticas incluyentes y con gran cobertura territorial, es indispensable crear sistemas nacionales, regionales y municipales de bibliotecas públicas y establecer una red de bibliotecas que funcione como parte de la estructura nacional.

Medios

Es necesario apropiarse recursos de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), de fondos públicos para el fomento de la lectura, de otras instancias gubernamentales pertenecientes a las áreas de cultura y educación, de empresas que hagan parte de la cadena productiva del libro y la lectura, de organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional.

2

GARANTIZAR EL ACCESO DE TODA LA POBLACIÓN A LA CULTURA ESCRITA (LIBROS Y OTROS MATERIALES DE LECTURA) ES UNA RESPONSABILIDAD DE TODA LA SOCIEDAD Y UNA TAREA PRIORITARIA DE LA ACCIÓN DEL ESTADO, COMO VÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL Y DE DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA.

Gestores y responsables

Puesto que el Estado es el principal responsable de las garantías de acceso de la población a la cultura escrita, esta prioridad concierne a los gobiernos centrales, regionales y locales, en las distintas instancias de la educación y de la cultura. Pero como la promoción de la lectura y la escritura es una tarea que atañe también a toda la sociedad, es prioritario que el Estado interactúe con asociaciones de profesionales, sindicatos, medios de comunicación, editores, empresarios, padres de familia y todas las organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

Beneficiarios

Toda la sociedad, de manera especial los grupos marginados social, económica y territorialmente.

Objetivos

Fortalecer la democracia y la inclusión social y garantizar el acceso a la información, al conocimiento y a la formación permanente.

Acciones recomendadas

- Propiciar la creación de consejos nacionales del libro y la lectura, como espacios privilegiados de concertación entre los sectores comprometidos con la lectura.

- Formular planes nacionales de alfabetización y de fomento del libro, la lectura y las bibliotecas, que desarrollen programas específicos para atender a las distintas poblaciones, de manera especial a las tradicionalmente excluidas de la cultura escrita.

Medios

Los medios para concretar estas acciones deberán formar parte integral de los planes de desarrollo de los gobiernos centrales, regionales y locales, y se deben complementar con los aportes del sector privado.

3 ESTABLECER MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGANIZADA A NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE LECTURA.

Gestores y responsables

La gestión de esta prioridad es una tarea de las organizaciones de maestros y bibliotecarios, junto con las organizaciones comunitarias. La responsabilidad será de los gestores y directores de los programas de lectura en los distintos niveles de gobierno.

Beneficiarios

Las organizaciones de la sociedad civil y la población en general, haciendo énfasis en aquellos sectores que están excluidos de la cultura escrita.

Objetivos

Para lograr la participación ciudadana en la construcción de una política pública es indispensable fomentar la organización de la sociedad civil en torno a la lectura; apoyar iniciativas de organización y democratizar la discusión y formulación de políticas.

Acciones recomendadas

- Propiciar cambios en las concepciones que obstaculizan el surgimiento de iniciativas de organización de la sociedad en favor de la lectura y la escritura.
- Organizar y apoyar encuentros ciudadanos amplios y por sectores, en los niveles nacional, regional y local.
- Realizar consultas a los diferentes actores, a través de Internet y otros medios de comunicación masivos.
- Impulsar la conformación de consejos locales y regionales.
- Impulsar y apoyar la construcción de redes de consejos locales y regionales que permitan el intercambio de experiencias de participación y el fortalecimiento de los mecanismos de representación ciudadana.
- Alimentar las redes y los consejos con materiales teóricos y técnicos que contribuyan a enriquecer la reflexión y la gestión.
- Establecer programas de formación y participación de la comunidad, y de grupos organizados, capaces de ejercer una efectiva auditoría social de los planes y programas de lectura.

Medios

Para lograr la participación de la población es necesario contar con el apoyo institucional de los diversos niveles de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación a nivel nacional y local.

4 RECONOCER A LA EDUCACIÓN PÚBLICA COMO EL ESPACIO PRIVILEGIADO PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO QUE TIENE LA POBLACIÓN A LA LECTURA Y LA ESCRITURA.

Gestores y responsables

Para hacer efectivo este derecho, se requiere del concurso de todos los actores comprometidos con la gestión de la educación pública, formal y no formal, tales como los ministerios y secretarías de educación, los núcleos educativos, las autoridades directivas de los establecimientos, los educadores, los consejos escolares, los coordinadores pedagógicos y los gestores culturales.

Beneficiarios

Las acciones que se derivan de esta prioridad benefician a alumnos, docentes, padres de familia y comunidad educativa.

Objetivos

Las prácticas significativas de lectura y escritura que se realizan en el espacio escolar posibilitan el acceso al conocimiento, favorecen el desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo y enriquecen la capacidad creativa, estética y simbólica de los niños. El logro de este objetivo contribuye a mejorar la calidad del aprendizaje y a disminuir la deserción escolar.

Acciones recomendadas

- Realizar diagnósticos que brinden elementos para fijar las metas y definir las acciones necesarias que permitan alcanzarlas.
- Crear experiencias significativas de lectura y escritura que promuevan el uso de diversos materiales de lectura de calidad, en diferentes géneros y formatos.
- Formar a los docentes y a los bibliotecarios como auténticos lectores y escritores, de modo que puedan ser mediadores efectivos de la lectura y la escritura.

- Fortalecer los vínculos de la escuela con otras expresiones culturales, como el museo, el teatro, el cine, la música y la tradición oral.
- Ampliar los servicios y las colecciones de las bibliotecas escolares a la comunidad, en aquellas localidades donde no hay bibliotecas públicas, entendiendo que, tanto la biblioteca escolar como la pública, son de naturaleza distinta.
- Ampliar los alcances de los programas de educación intercultural bilingüe.
- Hacer valer el derecho a la lectura y la escritura de los niños, las niñas y los jóvenes afectados por algún tipo de discapacidad.
- Formular políticas institucionales de lectura y escritura mediante las cuales se establezca un compromiso institucional, para transformar el uso de la biblioteca escolar y crear espacios de formación de docentes en las selecciones de los materiales para las escuelas, entre otras.

Medios

Es recomendable tener en cuenta los resultados de las investigaciones que se llevan a cabo en las universidades y otros centros de estudio, la sistematización de las experiencias valiosas que realizan otros actores en diversos países de la región, los mecanismos de cooperación internacional existentes y el intercambio de experiencias en el interior de cada país.

5 CREAR Y ACTUALIZAR LAS BIBLIOTECAS ESCOLARES Y OTROS ESPACIOS DE LECTURA EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS, PARA QUE SIRVAN DE INSTRUMENTO INDISPENSABLE EN LA FORMACIÓN DE ALUMNOS Y MAESTROS COMO LECTORES Y PRODUCTORES DE TEXTO.

Gestores y responsables

Los principales gestores y responsables son los ministerios o secretarías de educación en los diferentes niveles de gobierno, así como los maestros y las autoridades educativas.

Beneficiarios

Los estudiantes y toda la comunidad educativa.

Objetivos

Se sugiere prestar una atención especial a las recomendaciones del *Manifiesto de la Unesco sobre la biblioteca escolar*, que hace énfasis en la necesidad de implementar políticas para que la biblioteca escolar se convierta en un espacio de formación de lectores y escritores. El *Manifiesto* recomienda, así mismo, propiciar prácticas sociales significativas de lectura y escritura en la biblioteca escolar; implementar el aprovechamiento y uso de los diversos recursos existentes en el ámbito escolar; considerar la apertura de las bibliotecas escolares a las comunidades, y articular el trabajo de las bibliotecas y de otros espacios de lectura de las escuelas con los movimientos de la comunidad que promuevan la formación de lectores.

Acciones recomendadas

- Realizar estudios y diagnósticos sobre la situación de las bibliotecas escolares.
- Realizar un programa de atención a las bibliotecas escolares que incorpore su financiamiento y apoyo técnico.

- Dotar a las bibliotecas escolares con materiales de lectura adecuados que sirvan como apoyo a los programas de vinculación con la comunidad.
- Crear y fortalecer programas de formación de alumnos y docentes, como lectores y escritores.
- Crear y apoyar redes nacionales de bibliotecas escolares integradas a los sistemas nacionales de bibliotecas.
- Formular proyectos de promoción de lectura en el ámbito escolar.
- Seleccionar textos para las escuelas y bibliotecas de acuerdo con los criterios de calidad y pertinencia de los mismos.

Medios

Se debe contar con instrumentos que propicien la reflexión sobre lectura y escritura.

6 FOMENTAR LA CREACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS, CON EL FIN DE QUE ESTAS PUEDAN ATENDER A LAS NECESIDADES DE LECTURA DE LA COMUNIDAD, CON UNA OFERTA PLURAL Y PERTINENTE DE LIBROS Y OTROS SOPORTES DE INFORMACIÓN; ASÍ MISMO, RECONOCER EL PAPEL FUNDAMENTAL QUE TIENE LA BIBLIOTECA EN LA FORMACIÓN DE LECTORES Y ESCRITORES.

Gestores y responsables

La afirmación del valor de las bibliotecas públicas como servicio esencial para la comunidad sólo será posible mediante la acción concertada de los ministerios de cultura y educación, las secretarías de cultura, los gobiernos locales, los organismos no gubernamentales, la empresa privada, la sociedad civil, la industria editorial y las librerías.

Beneficiarios

La población beneficiaria comprende a los usuarios individuales e institucionales, las organizaciones de alcance regional y local, las poblaciones marginadas de la cultura escrita, y la comunidad escolar, de manera especial, los niños que ya han concluido la etapa de escolarización y requieren mantener las competencias básicas adquiridas en la educación formal.

Objetivos

Se prestará especial atención a los lineamientos del *Manifiesto de la Unesco* en los que se propone que la biblioteca pública debe funcionar como centro de información local, constituir un espacio abierto de información, expresión y participación, preservar y difundir las culturas tradicionales, recuperar la dimensión creativa y estética asociada con el lenguaje escrito y promover el aprendizaje de las competencias relacionadas con la búsqueda, recuperación y organización de la información.

Acciones recomendadas

- Reconocer el contexto sociocultural y las necesidades e intereses de la comunidad en la cual funciona la biblioteca.
- Desarrollar colecciones en diferentes géneros y formatos, incluyendo las nuevas tecnologías de información y comunicación, que interpreten las necesidades de la comunidad de acuerdo a criterios de calidad.
- Establecer mecanismos de divulgación de los diferentes servicios y, de esta manera, darle una mayor visibilidad a la biblioteca.
- Hacer de la biblioteca un centro de la actividad cultural y de participación ciudadana, mediante la promoción de servicios de información local.
- Inscribir las bibliotecas públicas en los planes de desarrollo locales e incorporarlas en la estructura básica de los entes político-administrativos locales.

- Ofrecer las condiciones para que las personas con algún tipo de discapacidad puedan acceder a los servicios de la biblioteca.
- Buscar mecanismos que garanticen la estabilidad de los bibliotecarios en el cargo.
- Implementar nuevas formas de gestión de proyectos, con participación comunitaria y de la empresa privada, que permitan la apropiación de la biblioteca por parte de la comunidad, la consecución de recursos y la continuidad de los programas.
- Diseñar e implementar, desde las bibliotecas, programas permanentes de promoción de lectura y escritura dirigidos a distintos grupos de la comunidad.
- Fortalecer los vínculos de las bibliotecas con otras entidades que promuevan las diferentes manifestaciones culturales.
- Garantizar a los usuarios el acceso directo a las colecciones.
- Revisar la legislación existente y tomar las medidas necesarias para detener la penalización injusta de los bibliotecarios por el deterioro o pérdida de los libros.
- Llevar a cabo procesos de formación dirigidos a la preservación de libros.

Medios

La ejecución de estas acciones presupone el conocimiento y aplicación de directrices producidas por organismos internacionales, el apoyo de la iniciativa privada y de la cooperación internacional y el uso de sistemas de información estandarizados y de redes de información interbibliotecarias.

7 CREAR, FORTALECER Y CUALIFICAR PROGRAMAS DE FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA, PARA QUE DOCENTES, BIBLIOTECARIOS Y OTROS ACTORES SE CONVIERTAN EN MEDIADORES DE LECTURA Y ESCRITURA.

Gestores y responsables

Los gestores y responsables de la creación, fortalecimiento y cualificación de estos programas son los ministerios de educación y de cultura, con la participación de las universidades, centros de investigación, instancias de la educación formal y no formal, docentes, bibliotecarios y promotores de lectura.

Beneficiarios

Con la creación y fortalecimiento de programas de formación se benefician los bibliotecarios, los docentes y los mediadores que trabajan en la promoción de la lectura; de igual manera los escritores y autores.

Objetivos

Desarrollar experiencias de formación y actualización, a través de las cuales los mediadores continúen su proceso de formación y se reconozcan como lectores y productores de textos.

Acciones recomendadas

- Incorporar la promoción de la lectura en los programas de formación profesional.
- Crear una oferta educativa formal y no formal, para atender las necesidades de formación.
- Producir y circular materiales teóricos que propicien la reflexión.

Medios

Se deben apropiar presupuestos provenientes de las entidades responsables de educación y de cultura en los niveles nacional, regional y local, así como gestionar aportes con el sector privado.

8 RECONOCER Y APOYAR FINANCIERA Y TÉCNICAMENTE LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA FORMACIÓN DE LECTORES EN ESPACIOS ALTERNATIVOS, TALES COMO CÁRCELES, HOSPITALES, MEDIOS MASIVOS DE TRANSPORTE, ALBERGUES, BIBLIOTECAS COMUNITARIAS Y POPULARES, ENTRE OTROS.

Gestores y responsables

Organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, promotores y gestores culturales, poder público, partidos políticos y empresas.

Beneficiarios

Esta prioridad favorece, por una parte, a las poblaciones afectadas en mayor grado por el fenómeno de la exclusión, ya sea por razones económicas, sociales, territoriales o de salud; y por otra, a la comunidad en general, a través de los servicios de extensión bibliotecaria realizados en ambientes particulares, con públicos específicos, como los sistemas de transporte público, estadios, parques, entre otros.

Objetivos

La atención a las comunidades marginadas debe contemplar objetivos definidos, de acuerdo con las necesidades específicas de cada población. En los espacios alternativos se deben propiciar actividades gratificantes que estimulen el deseo de leer. De acuerdo con este propósito, se busca «desacralizar» los ámbitos de encuentro con el libro y propiciar la visibilidad de las bibliotecas.

Acciones recomendadas

- Documentar y sistematizar las experiencias exitosas realizadas en diversos sitios del mundo, a fin de evaluarlas y replicarlas.
- Generar investigación y reflexión acerca del impacto de las prácticas alternativas.
- Fomentar las iniciativas no tradicionales de estímulo a la lectura, a través de premios y becas.
- Ofrecer a la empresa privada espacios de concertación adecuados para que conozca y apoye las acciones de esta naturaleza.
- Estimular la formación de agentes comunitarios de promoción de lectura.

Medios

En las comunidades marginadas se cuenta con la voluntad y la creatividad de personas de la misma comunidad, quienes deben ser apoyadas y orientadas por bibliotecas, escuelas, organizaciones culturales y no gubernamentales que trabajan en el área de la promoción de la lectura. Se deben canalizar hacia este tipo de programas recursos públicos y privados, a través de subsidios y préstamos.

9 IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LECTURA Y ESCRITURA DIRIGIDOS A LA PRIMERA INFANCIA Y A LA FAMILIA.

Gestores y responsables

El Estado debe implementar programas de lectura para la primera infancia y la familia, con el concurso de los ministerios de educación y de cultura, de los responsables de la atención y protección de menores en situaciones de riesgo, de fundaciones, asociaciones de padres de familia e institutos públicos y privados.

Beneficiarios

Esta prioridad está dirigida a niños, niñas y jóvenes, así como a los adultos que están a su cargo.

Objetivos

Ofrecer a los niños ambientes favorables, en los que tengan un contacto cercano con la palabra en sus manifestaciones orales y escritas, y que les ayuden a consolidar sus vínculos afectivos con los demás miembros de la comunidad.

Acciones recomendadas

- Promover la creación y divulgación de libros y demás materiales adecuados de lectura, para propiciar la interacción entre los niños y su entorno.
- Fomentar las prácticas de lectura compartida.
- Proveer a las bibliotecas públicas de espacios y libros adecuados para esta edad, implementando programas en los que interactúen los adultos y los niños, niñas y jóvenes.
- Estimular la lectura en voz alta como una estrategia que ha demostrado su efectividad en la iniciación de los procesos lectores.
- Vincular a otros profesionales, que atienden a la primera infancia, en las prácticas de lectura.
- Crear campañas de lectura dirigidas a niños, niñas y jóvenes, y a los adultos que están a su cargo.
- Motivar y brindar orientaciones a los jardines infantiles para propiciar la integración de la familia en las actividades de lectura compartida.

Medios

Para generar un mayor impacto y darles visibilidad a estas acciones, conviene hacer uso de los medios masivos de comunicación, como la televisión, la radio, las revistas, los periódicos, las vallas publicitarias y todos los medios que puedan llevar el mensaje sobre la importancia que tiene disfrutar del placer de la lectura desde la primera infancia. De igual manera, se deben aprovechar los recursos de las entidades especializadas en investigación y promoción de la lectura en esta edad.

10

DESARROLLAR ESTRATEGIAS QUE CONTRIBUYAN A PRESERVAR LA CULTURA Y LA TRADICIÓN ORAL, ASÍ COMO SU FIJACIÓN EN LA LENGUA ESCRITA, Y PONER EN PRÁCTICA ACCIONES QUE PROMUEVAN LA PRODUCCIÓN DE TEXTOS EN LAS LENGUAS ORIGINARIAS DE AMÉRICA.

Gestores y responsables

Para el logro de esta prioridad, es indispensable vincular a los ministerios de cultura y educación, a los organismos específicos relacionados con las culturas indígenas y con la educación intercultural bilingüe, a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta área, a los gobiernos nacionales y locales, a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas y a la misma comunidad.

Objetivos

Un objetivo fundamental es construir un espacio de lectura intercultural para el conocimiento mutuo, el respeto, la tolerancia y la inclusión. De igual manera se pretende desarrollar la autovaloración de las comunidades.

Acciones recomendadas

- Formular propuestas específicas sobre prácticas de lectura en contextos de interculturalidad.
- Fomentar la recuperación de valores culturales y materiales, históricos y literarios de las comunidades.
- Registrar y difundir el patrimonio intangible de las diferentes culturas que componen nuestros países.

Medios

Se deben apropiar recursos provenientes de las instancias de educación y cultura en los niveles nacional, regional y local, así como de los institutos de antropología y de estudios lingüísticos; de igual manera se deben aprovechar los recursos de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y promoción de las comunidades indígenas.

¿QUÉ SIGNIFICA PENSAR LA LECTURA COMO UN ASUNTO DE POLÍTICA PÚBLICA?

Bruno Reves¹

Si sólo se enseñara a leer, pensar y hablar
se habría dado un paso importante en
la formación positiva del hombre.

Albert Einstein

Pensar la lectura como *un asunto de política pública* —tal es la propuesta de la presente reunión de especialistas al iniciar sus debates— nos remite no sólo a una reflexión colectiva en torno a las relaciones entre una práctica, cultural y social, plural —o sea, una multiplicidad de prácticas que circulan dentro de una determinada sociedad— con las modalidades de acción e inacción de un Estado particular, sino a los cambios que afectan a los sistemas de representación a través de los cuales aprehendemos estos dos tipos de realidades.

Empezaré por una breve evocación de esta erosión de nuestros mapeos cognitivos, que preocupaba tanto a Norbert Lechner, uno de los más eminentes politólogos latinoamericanos, fallecido en febrero del presente año en Santiago de Chile². Fenómenos de convergencia y de divergencia muy disímiles modifican nuestra manera de interpretar la realidad y conforman un nuevo contexto para la acción política. Desde la hibridación cultural vinculada a la globalización, hasta la transformación de los estilos de vida o el redimensionamiento de los espacios de convivencia, y desde el desplazamiento de las expectativas otrora puestas en el Estado como productor de la cohesión social hasta la sacralización de los valores de mercado, eficiencia, productividad, competitividad, rentabilidad; una multitud de cambios, muchos de ellos sigilosos, desplazan nuestros puntos de referencia.

¹ Politólogo, director del Programa de Proyección Regional del Cipca, Piura, Perú.

² Norbert Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM, 2002.

La sociedad nacional sigue siendo el universo habitual de la vida cotidiana y el Estado mantiene no solo sus atributos de identidad de la nacionalidad y de la ciudadanía, sino también muchas de sus funciones de «puerta» y de «puente», de separación y articulación, de la sociedad nacional con el resto del mundo. Sin embargo, las fronteras nacionales se difuminan de muchas maneras mientras que el nuevo entramado global-local tiende a diluir la antigua congruencia de los espacios de la economía y de la política.

En nuestro hemisferio, mediante negociaciones cuyas decisiones tienen carácter vinculante se multiplican los procesos de integración económicos, multilaterales como Alca, bilaterales como los TLC, o comunes a un grupo de naciones: Comunidad Andina de Naciones (Can) o Mercado Común del Sur (Mercosur). Al mismo tiempo, se viene afirmando la convicción de que las relaciones entre los Estados no se agotan con los intercambios comerciales y que las dimensiones política, social y cultural sean esenciales para que dichas relaciones tengan cimientos más sólidos. En este contexto, temas como la democracia y los derechos humanos, el combate contra la corrupción, la prevención y el tratamiento de enfermedades como el VIH-sida, escalan posiciones en la agenda internacional. Se trata, para los Estados, de responder a las necesidades internas de sus respectivas sociedades, aprovechando las oportunidades externas y las ventajas (economía de escala, financiamiento, intercambio de experiencias y de expertos) que procura la cooperación.

Se presenta ahora una oportunidad de otro tipo: el encargo que recibieron la OEI y el Cerlalc, en la IV Conferencia Iberoamericana de Cultura, en octubre 2002, de preparar el Plan Iberoamericano de Lectura-ILÍMITA, que tiene, entre sus líneas de acción, el propósito de «convertir el fomento de la lectura en un tema de política pública».

La preocupación no es nueva. Ya en la Reunión Internacional de Políticas Nacionales de Lectura para América Latina y el Caribe, realizada en Río de Janeiro en octubre de 1992, se abordaron con bastante claridad y amplitud los fundamentos posibles, así como la necesidad de dichas políticas, planteado un lema, «La lectura: responsabilidad de todos», y

cuatro principios básicos que guiaran la formulación de una política nacional de lectura.

1. Valoración de la lectura: «Es preciso que los pueblos sean conscientes de que el dominio de la lectura y de la información proporciona los instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo económico y favorece la capacidad crítica de la acción y transformación de la sociedad».
2. Democratización de la lectura: «Posibilidad de acceso libre y gratuito a la lectura y a la información».
3. Diversidad cultural: «Heterogeneidad étnica, lingüística e histórica» de los países latinoamericanos.
4. Productividad: «El libro como instrumento indispensable para la actualización y aplicación de ideas e información».

Por su lado, el Cerlalc resaltaba, en la difusión de la memoria de este evento, cinco aspectos que le parecían fundamentales para la ejecución de estas políticas.

1. Institucionalizar dichas políticas a través de una legislación que garantice formalmente su aplicación permanente
2. Formalizar un espacio de coordinación interinstitucional que pueda trazar las políticas y las líneas de acción.
3. Crear un órgano con un alto grado de autonomía que asuma la ejecución de estas políticas.
4. Incorporar la política nacional de lectura a los planes de desarrollo y, por último,
5. Garantizar mecanismos de financiación a través de líneas de crédito o fuentes alternativas de cooperación.

Estas dos dimensiones, la primera de carácter *intelectual*, y que enmarca los principios de la acción, y la segunda, de carácter *operativo*, son de hecho los dos aspectos principales de toda política pública.

- a. Es, en primer lugar, una imagen social; es decir, una representación o «referencial» de la realidad sobre la cual se desea intervenir. Esta definición social de la realidad determina, en gran parte, la conducción de la política pública y los actores que participan de ella o a los cuales se dirige. Los referenciales de las políticas públicas abarcan tres dimensiones:
 - Una dimensión *cognitiva*: los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.
 - Una dimensión *normativa*: los referenciales definen valores relacionados con el tratamiento de estos problemas.
 - Una dimensión *instrumental*: los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción en función de este saber y de estos valores.
- b. Es, luego, un conjunto de medios organizativos, financieros, administrativos, jurídicos y humanos; es decir, una serie de procedimientos, interacciones, técnicas, relaciones de poder, que hacen que una política no sea solamente un proceso intelectual sino un proceso social concreto.

En nuestros países abundan los problemas sociales, desde la drogadicción hasta la violencia familiar. Para que un problema de sociedad se transforme en problema político se requieren ciertas condiciones. En primer lugar, que haya una distancia entre las realizaciones, los hechos tal como son percibidos, y las aspiraciones o los hechos que deberían ser para los que perciben la situación. Cuanto mayor es la distancia, más se siente el problema como inaceptable y, por lo tanto, como motor para la acción.

En segundo lugar, que el problema sea traducible y traducido en el lenguaje de la acción política. En jerga de politólogos, el referencial

de una política permite «operar una decodificación de lo real gracias a la intervención de operadores intelectuales que permitan disminuir la opacidad del mundo, definiendo nuevos puntos de apoyo para actuar, y operar una recodificación de lo real, a través de modos operativos susceptibles de definir un programa de acción política».

Dos factores refuerzan la importancia de los referenciales para la acción pública: la complejidad de los sistemas de acción estatales y la multiplicidad de los actores que intervienen en la conducción de las políticas públicas.

Los gobiernos legítimos no actúan directamente. Sus opciones y decisiones son construidas e implementadas con los servidores del Estado con quienes los gobiernos han de contar. En muchos campos, los gobernantes dependen del saber profesional especializado de las administraciones para determinar los costos y las modalidades de su acción³. Las administraciones no son puros instrumentos entre las manos de los gobernantes. Están conformadas por grupos humanos. La implementación de una política no es nunca una ejecución mecánica. El Estado está segmentado en una serie de organismos, y la idea de un funcionamiento burocrático donde las inferencias entre administraciones estarían determinadas a priori por la ley pertenece a un mundo kafkiano. Sólo la existencia de normas compartidas, de códigos comunes, permite reducir estas fuentes de incertidumbre.

La orientación de las políticas depende también de las actitudes y de las estrategias de los que son sus beneficiarios (individuos, grupos y organizaciones) y de importantes márgenes de acción. La acción gubernamental no puede resumirse en la emisión de normas que agentes del Estado aplicarían de manera casi mecánica en beneficio de una sociedad civil atomizada. La acción gubernamental intentará tener ascendencia sobre las normas y los modelos de referencia que condicionan las decisiones parciales que toman estos actores. Se trata de influir los comportamientos, permeando las representaciones

³ Las relaciones entre gobierno democrático y organismos estatales no agotan las «lógicas» que intervienen en la definición y orientación de las políticas públicas. Tres posiciones teóricas existen sobre este punto:

- «El *Pueblo* gobierna»: los gobiernos son los agentes perfectos del público. En su competición para obtener un apoyo político, los políticos ofrecen las políticas preferidas por los ciudadanos.

- «El *Capital* gobierna»: el gobierno no puede ni debe emprender acciones contrarias a los intereses de los dueños privados de los recursos productivos. Los Estados son apremiados por la economía.

que los organizan, con el fin de hacerlos más compatibles con las exigencias de la acción pública.

Foros y arenas

Es metodológicamente útil hacer una distinción analítica entre dos tipos de espacios en que intervienen los actores implicados en la construcción de un lenguaje común, de una definición de la situación social compartida por los protagonistas de la génesis y de la conducción de una política pública: los *foros*, donde predominan los debates y controversias en torno al sentido de las políticas, y las *arenas* (en el sentido de «palenque», de «redondeb»), donde se negocian los compromisos y transacciones institucionalizados y su revisión⁴.

Los primeros, son lugares de construcción intelectual de las políticas públicas, donde se elaboran, entre otras cosas, provisiones de medidas y fórmulas de políticas públicas; susceptibles de alimentar las decisiones públicas y donde se produce la información pertinente para la conducción de las políticas públicas. Generalmente se organizan en vista a finalidades y con reglas de argumentación específicas: foros científicos del mundo universitario, institucionales (comisión de expertos), internacionales y aun privados (fundaciones y *think tanks*). Obviamente, no es la denominación formal que adoptan —encuentro, coloquio, seminario, taller o congreso— lo que es relevante, sino su sustancia.

Foro, los Encuentros Regionales de Lectura y Escritura, convocados en 2002 por Asolectura, en Armenia, Bogotá, Cali, Medellín y en una ciudad muy cercana de este claustro, Barranquilla: millares de líderes comunitarios, maestros, bibliotecarios, y también expertos que abordaron la lectura y la escritura desde diversos enfoques (pedagógicos, políticos, sociológicos,

- «El *Capital* gobierna»: el gobierno no puede ni debe emprender acciones contrarias a los intereses de los dueños privados de los recursos productivos. Los Estados son apremiados por la economía.
 - «El *Estado* gobierna»: los gobiernos prosiguen políticas que reflejan los valores y los intereses de los gerentes del Estado. Los Estados son instituciones autónomas.

⁴ Según la terminología de Bruno Jobert en «La régulation politique. Le point de vue d'un politiste», en Jacques Commaille y Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDI, 1998.

culturales y bibliotecológicos) debatieron en torno a la «urgencia de comprometer la voluntad y el poder Estatal y la dinámica social en una acción progresiva que pueda conducir a la consolidación de una sociedad lectora en Colombia, como condición fundamental del desarrollo, y para que pueda ejercerse una ciudadanía informada y responsable»⁵.

Foro también, el Primer Coloquio Latinoamericano y del Caribe de Servicio de Información a la Comunidad «por la creación de servicios de información local en las bibliotecas públicas», convocado en septiembre de 2001, en Medellín, por Comfenalco Antioquia⁶, y donde temáticas relacionadas a políticas públicas y a la promoción de la lectura estaban en el centro del debate; se inscribía explícitamente en el espíritu de la Declaración de Caracas de 1982 sobre «la biblioteca pública como factor de desarrollo e instrumento de cambio social en América Latina y el Caribe».

Foro, por supuesto, el Sexto Congreso Nacional de Lectura para Construir Nación, convocado en marzo del presente año, en Bogotá, por Fundalectura, último episodio de una impresionante serie donde, en la pluralidad de sus mesas redondas, talleres y conferencias, se confrontan imaginación, experiencias y científicidad; desde 1993 —y cada dos años— estos Congresos diseminan y sedimentan la riqueza textual de sus Memorias.

Las arenas pueden ser gubernamentales, parlamentarias, administrativas, profesionales, internacionales. Negociaciones y enfrentamientos en torno a los arreglos institucionalizados que regulan durante un tiempo las transacciones entre protagonistas de una política pública son el fruto de interacciones complejas entre actores sociales, segmentos del aparato de Estado, expertos y consultores, y determinados políticos. Sus participantes producen raramente las herramientas intelectuales que movilizan en su confrontación. Más bien, seleccionan los elementos que juzgan pertinentes en los repertorios cognitivos y simbólicos alimentados por otros actores. La batalla de las palabras en

⁵ Documento final, ms., Asolectura y ICBF, 2002. Ver las estrategias propuestas en Didier Alvarez Zapata, *Resultados de los Primeros Encuentros Regionales de Lectura y Escritura Colombia 2002*, Bogotá, Asolectura, 2002.

⁶ Conjuntamente con Ifla, el Ministerio de Cultura y la Escuela Interamericana de Bibliotecología.

la escena política obedece a otras reglas que las que establecen la pertinencia de un saber, pone en juego relaciones de poder, discrimina o privilegia intereses, y opera una selección entre los problemas a tratar en función de las repuestas que sus locutores están en capacidad de dar de manera creíble y legítima.

Nuestra reunión, por ser organizada en torno a un encuentro de especialistas y militantes de la lectura, y profesionales experimentados en su promoción, tiene de entrada el carácter de foro en el sentido que acabamos de recalcar. Su realización implica ausencias, países menos avanzados en este campo, determinadas profesiones y categorías sociales, ciertos tipos de mediadores de lectura como lo son los maestros en su escuela o los padres en el ámbito familiar y, en primer lugar, este «otro», la comunidad anónima, oculta y plural de los *no lectores* o *lectores potenciales*, objetos y sujetos de nuestra atención, alteridad que nos cuestiona. La homogeneidad de un foro tal como el que nos reúne se nutre de una tecnicidad que permite compartir las observaciones y el análisis de una realidad abordada según diversas perspectivas. No implica, sin embargo, un consenso sobre las medidas a tomar y las estrategias a emprender. Este consenso sería ficticio si no explicitara los presupuestos sociopolíticos que nos dividen y en función de los cuales determinados temas son priorizados o excluidos. La acción, a diferencia de la observación y del discurso producido por foros tales como el nuestro, pertenece a los que deciden y a las fuerzas sociales que organizan el país con base en opciones políticas entre las cuales existen diferencias y conflictos.

Una tarea parece sin embargo posible y necesaria: plantear hipótesis, cuestionar objetivos que se presentarían como evidentes, explicitar las condiciones sin las cuales el inventario de los problemas a solucionar sería obsoleto, falaz o estrecho. Establecer, como se lo proponía Michel de Certeau, una *geografía de lo posible*, localizando los problemas considerados como los más importantes, levantando un mapa de los puntos de impacto pertinentes, proyectando «hipótesis concretas sobre el suelo de la vida social»⁷.

⁷ Michel de Certeau, «Les limites d'une réflexion sur la culture», en *Education et Culture*, Strasburgo, no. 22, verano de 1973.

Nada me autoriza a incursionar en este terreno en nombre de otros que están ausentes. Nada tampoco me acredita para hablar de cultura y de lectura. Los enfoques y las coordenadas que propondré a continuación están, por lo tanto y de antemano, abiertos a otras convicciones y análisis.

Mi punto de partida será un artículo periodístico, como los que se publican por doquier en la América Latina de hoy, y cuyo título es «Un país no-lector». Su autor no es un hombre político, no tiene cargo electivo ni milita en una organización partidaria, no es tampoco un especialista de la lectura. Es ingeniero de formación, director de un colegio privado en Lima, y ha adquirido cierto prestigio en el campo de la educación:

Los peruanos leen menos de un libro al año. La mayoría, porque no sabe leer y tiene dificultades de sostener una lectura fluida que les permita comprender un texto más allá de algunos titulares y notas periodísticas. Otros, porque su condición de pobreza les impide tener acceso a libros. Y otros más, porque aún teniendo acceso a ellos no gozan de leerlos porque nunca aprendieron a encontrarle sentido a la lectura.

Las estadísticas mundiales de lectura de libros por habitante muestran de manera irrefutable que las sociedades más lectoras, son a su vez las más desarrolladas y democráticas. Por lo tanto, que el Perú sea un país masivamente no-lector constituye su verdadera emergencia educativa. El enorme déficit de lectura convierte a los peruanos en ciudadanos desinformados e indefensos frente a los procesos históricos predecibles, los populismos y los productos comerciales de calidad o necesidad discutible, pero que están sostenidos por un fuerte impulso publicitario (como en el caso de los colegios que compran computadoras sin saber qué uso efectivo le darán)»⁸.

⁸ Leon Trahtemberg, *El Tiempo*, Piura (Perú), marzo de 2003.

El punto de apoyo de esta invitación a actuar (no se precisa en el resto del artículo el «cómo» ni el «dónde») es un hecho respaldado por una medición estadística: el número de libros leídos al año por habitantes. A título comparativo el *comportamiento lector* medido por el mismo indicador sería, en Colombia, 2,4 libros al año, y el promedio internacional estaría entre diez y doce⁹. Estas cifras, como todo indicador, plantean problemas de definición, consistencia y cobertura que evocaremos más adelante.

Tres tipos de no-lectores son tomados en consideración y esta categorización, como cualquier otra, delimita e identifica lo que los planificadores definen como «población meta» o beneficiaria de hipotéticas líneas de acción:

- Analfabetos funcionales: los egresados del sistema educativo que no adquirieron en este las destrezas que le permitan una «comprensión lectora». En nuestros países, un mayor grado de educación (la evolución positiva del año promedio de años de escolaridad) no va a la par —por lo menos en cualquier ámbito territorial o institucional— con un incremento de la calidad del aprendizaje requerido para continuar aprendiendo.
- Excluidos sociales del mercado del libro y del sistema de bibliotecas públicas, en el cual habría que incluir el contingente de niños que abandonan la escuela en tempranos niveles de su educación y no encuentran vías alternas para alfabetizarse.
- Lectores que no gozan del «placer de leer», para utilizar la fórmula de Roland Barthes a la cual aludía también la declaración de la reunión de Río de Janeiro de 1992, es decir, que no tienen un acceso fluido a lo que algunos denominan «lectura significativa».

La argumentación se desarrolla según dos vertientes: por un lado, una mirada hacia fuera y una comparación inter-societal; las sociedades lectoras son *más* democráticas y *más* desarrolladas, afirmación que tendría

⁹ «La lectura nos transforma – Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas 2002-2006», presentado en el VI Congreso Nacional de Lectura, por Lina Espitaleta de Villegas, Directora de la Biblioteca Nacional de Colombia (fuente mencionada en el plan *Hábitos de lectura y consumo de libros en Colombia*, Bogotá, Fundalectura, 2001).

otro significado al ser reformulada en la forma siguiente: «En estas sociedades la capacidad de leer y escribir ha dejado de ser un privilegio para convertirse en una necesidad básica, motivo de atención privilegiada del Estado»¹⁰. Por otro lado, una mirada hacia adentro sobre los efectos negativos del déficit de lectura en el desempeño del individuo como ciudadano y como consumidor.

A pesar de que este texto se refiere a un país en que, a diferencia de otros de la región, los esfuerzos sobresalientes tendientes a mejorar la formación de lectores y a ampliar las posibilidades de acceso a la cultura escrita, provenientes tanto del sector público como del privado, hayan sido relativamente escasos, es probable que sus afirmaciones sean asumidas en otro contexto.

Sin embargo, la correlación que establece entre las nociones de sociedad lectora y las de desarrollo y de democracia, enunciada en terminos cuantitativos (un «menos» frente a un «más») no nos proporciona indicación alguna sobre los caminos de desarrollo a los cuales podrían contribuir políticas de lectura ni sobre el estado de la democracia en la cual se enmarcan.

Por lo tanto, y antes de abordar algunos puntos concretos relativos al referencial sectorial de posibles políticas de lectura (literacidad y práctica social, derechos a la lectura y a la información, identificación y consistencia de las políticas existentes, incidencia política desde la sociedad civil) presentaré hipótesis directamente relacionadas con el «referencial global», o sea, el sistema de representaciones en el cual se ubica el *Estado en acción*. En este caso, las visiones cambiantes en torno al desarrollo y a la democracia.

¹⁰ Declaración de la Reunión de Río de Janeiro de 1992.

Viejos y nuevos paradigmas del desarrollo: del crecimiento económico al desarrollo humano

¿De qué hablamos cuando decimos que la lectura es causa y efecto del desarrollo?

El concepto de desarrollo como tal ha tenido una construcción relativamente reciente. Hasta la posguerra, el enfoque dominante entendía o circunscribía la medición del bienestar al indicador P.B.I. per cápita, lo cual dejaba el logro de este bienestar en manos del crecimiento económico y, en consecuencia, en la esfera de la política económica.

Luego, el «estar bien» empieza a ser entendido de una forma más compleja. Ya no se concibe, tan solo, como resultante de la evolución del P.B.I. per cápita. Su medición y visibilidad tendrá diferentes indicadores, en contraste con la unidimensionalidad de la concepción anterior: con el paradigma del Estado de bienestar, las políticas económicas tienen que compartir con las políticas sociales, o sea, con la acción redistributiva de parte del Estado, el logro del desarrollo. Esto se tradujo en una presencia importante del Estado en la orientación de las actividades económicas sectoriales, mientras que —planteamiento que en muchos países de la región estaría lejos de cumplirse— las políticas sociales se concebían bajo el principio de la universalidad, es decir, para todos. Grandes y potentes sistemas bibliotecarios, implementados desde el Estado central tanto en México como en Venezuela, se dieron en este marco.

Ahora vivimos —todavía— a la sombra del llamado Consenso de Washington que, desde la economía y el mercado pretendía «ordenar», igualmente, la política y la sociedad. Un cambio de paradigma que marcó un giro sustantivo en la política: de una centralidad de la acción estatal hacia una centralidad del mercado.

En el marco del nuevo paradigma, de las políticas económicas sectoriales se transita a lo que se denomina políticas económicas generales, universales, que no discriminan en pro o en contra de un determinado sector, mientras que una situación inversa aconteció con las políticas sociales: no serán universales, para todos, sino de corte selectivo, por lo tanto discriminador, focalizado, buscando concentrar

los recursos del Estado en los denominados grupos vulnerables, es decir, la población localizada bajo la línea de pobreza o de pobreza extrema. Con ello, también, el discurso de la lucha contra la pobreza reemplazará la preocupación por el desarrollo y la desigualdad social.

Transcurridos más de diez años del dominio del nuevo paradigma, este se encuentra cuestionado tanto por el hecho de que el panorama en la región no ha cambiado sustantivamente en términos de la población bajo la línea de pobreza, como por uno de los cambios más significativo de la última década: el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios, cuya principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente¹¹.

En este contexto y frente al enfoque de las políticas sociales focalizadas aparecerá el del *desarrollo humano*, proceso de expansión de capacidades y derechos de las personas como una vía prometedora, para reorientar la teoría y la práctica del desarrollo, y cuyo exponente es el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen. Bajo estos últimos conceptos se configuró la medición del índice del desarrollo humano (IDH), que anualmente publicita el PNUD y que refleja condiciones muy básicas de vida —pero que son muy importantes para la constitución física de las personas y para el logro de mínimos de comunicabilidad social, en el caso de la «tasa de analfabetismo adulto», uno de los componentes del IDH—.

El enfoque del desarrollo humano, a diferencia de los enfoques de desarrollo anti-pobreza, parte de lo que tienen las personas —capacidades, capital humano, o potencialidades— antes de lo que les falta¹².

¹¹ La mejor expresión de esta «globalización de los valores» es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales y, sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo. Cfr. José Antonio Ocampo, «Retomar la Agenda del desarrollo» en *Revista de la CEPAL*, no. 74, agosto de 2001.

¹² El PNUD lo define como «un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo, lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público», PNUD, Informe Mundial 1990, p. 33.

El reconocimiento o toma de conciencia de este hecho plantea una enorme diferencia para las propuestas de desarrollo, pues se lo presenta como una actitud de progreso desde lo que se tiene, tratando de valorarlo y valorizarlo socialmente y reconociendo las limitaciones que es necesario vencer para avanzar desde donde uno está. Por ello, el desarrollo humano se basa en una cultura de la autoestima, de la búsqueda de reconocimiento social y, sobre todo, de cómo hacer valer lo que se tiene.

El primer atributo de este paradigma es que pone a las personas como fin y medio del desarrollo y, el segundo, es que busca igualar oportunidades para todos generando la posibilidad de que todos disfruten de la libertad de acceder a los bienes y servicios necesarios para vivir y progresar, donde sea que se encuentren: en el campo, en la ciudad, en una provincia o una región. Otro concepto igualmente importante en su enfoque es el tema de la libertad de escoger, y esa libertad resulta clave. En la medida en que las personas tengan más opciones, es decir, puedan escoger más, serán más libres y, al ser más libres, habrá más desarrollo¹³.

Sin tratar de volver a los modelos anteriores ni negar la tendencia a la globalización económica, estos nuevos planteamientos buscan enfrentar los problemas de equidad, que bajo el marco del Consenso de Washington quedaron subordinados al tema de la eficiencia, y ponen de relieve aspectos tales como: políticas sociales incluyentes, institucionalidad, presencia de un Estado con fuerte capacidad de regulación o de políticas públicas que hagan suyo el enfoque de derechos en su concepción, diseño y aplicación.

Tienen, en cuanto al escenario que esta reunión establece, dos implicaciones prácticas y teóricas:

- Tomar como punto de partida de toda acción a favor de la lectura las potencialidades de las personas y el respeto de su libertad de escoger el tipo de lectura y de soporte o formato de lectura que corresponde a sus intereses.

¹³ A. Sen, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred Knopf, 1999.

- Concebir el ámbito de «lo público» como el punto de encuentro de los intereses colectivos, más que como un sinónimo de las actividades del Estado, y por lo tanto entender por «políticas públicas» toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que acciones estatales exclusivamente.

Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos

¿De que ciudadano hablamos cuando decimos que la lectura es una condición necesaria para el ejercicio ciudadano y cuando hablamos de políticas nacionales de lectura?

Hace pocos meses el PNUD publicó un informe sobre la democracia en América Latina, recogiendo percepciones, compaginando análisis y proponiendo indicadores, agenda y tesis, sosteniendo entre otras cosas que «el estado de la democracia se define por su grado de desarrollo como organización social y la capacidad de esa organización para expandir la ciudadanía, en el contexto singular de las democracias latinoamericanas».

Dicho contexto es desalentador. Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no solo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles básicos. Los miembros de esta población no son solo pobres materialmente, lo son también legalmente cuando les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados. Tal situación es grave por sí misma y porque tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático. Avanzar hacia una «democracia de ciudadanas y de ciudadanos» requiere, como lo afirma el informe, «ampliar la agenda pública —en especial la de *políticas públicas*— de buena parte de los países de la región».

La OEA se ubica en esta perspectiva, en su *Carta Democrática Interamericana* (2001), donde considera que «la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio» (artículo 13).

Presta atención al analfabetismo como uno de los factores que incide negativamente en la consolidación de la democracia (artículo 12) y afirma que la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas y promover el desarrollo del potencial humano y que, para lograr estas metas, «es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos» (artículo 16).

Hoy en día, el acceso del «fomento de la lectura» en la agenda política específica de cada Estado se inscribe ipso facto en estos registros de su actitud proactiva en favor del avance de la democracia: la promoción de los *derechos civiles y socio-culturales* y la promoción de una *educación de calidad* para todos. Es un elemento referencial de los cambios educativos, sociales, económicos y culturales de muy largo plazo que la promoción de una sociedad lectora exige.

Sin embargo, hay una distancia entre las dos caras del fenómeno político a tomar en consideración: la de la lucha por el poder y la de la acción pública.

Por un lado están el universo de la representación política, el comportamiento del ciudadano, el desempeño de las instituciones democráticas, la organización de la escena electoral y todo lo que se refiere a la delegación de su soberanía a sus representantes. La democracia como acuerdo sobre los *procedimientos* pretende responder a un ideal de participación igualitaria. El ciudadano de la sociedad política es un elector. El Estado se *legitima* con su voto.

Por otro lado está la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, lo que producen los gobernantes por diferentes medios para lograr determinados resultados. Es democrática en el sentido que idealmente responde a un acuerdo sobre los *objetivos* para construir un futuro deseable. El ciudadano de las políticas públicas es un «gobernado», un «administrado». El Estado se *legitima* por su eficiencia. La calidad de la democracia se evalúa no por su tasa de participación electoral sino por su capacidad de movilizar y tomar en cuenta, en cada proceso de decisión, a los ciudadanos efectivamente concernidos.

La cuestión del ejercicio de la ciudadanía en la génesis y la transformación de las políticas públicas es compleja y nunca definida a priori. Hay situaciones en las que el ciudadano aparece como actor, como por ejemplo en las configuraciones relativamente cerradas donde se elaboran las políticas industriales y que reúnen altos cuadros del Estado, políticos y representantes del sector privado. Así mismo, las políticas educativas y agrícolas se elaboran generalmente con la participación o bajo la vigilancia activa de los gremios profesionales, maestros y agricultores que la mayoría de las veces movilizan a sus afiliados en el espacio público. Se trata de sectores organizados en torno a una determinada actividad profesional y, por lo tanto, bien delimitados. Sin embargo, a menudo y en particular cuando las fronteras sociales del sector de intervención son más difusas, en las políticas culturales, de transporte, de salud, de protección social, de seguridad y otras, prevalece una concepción pasiva del ciudadano; no se espera a priori que participe en el proceso de construcción de la acción pública. El ciudadano aparece como un *destinatario* cuyas características son construidas en función del carácter sectorial de la acción pública y el rol social tomado en consideración en la intervención del Estado: un ciudadano cuya identidad es fragmentada, que toma el bus o el avión, que se siente amenazado por la delincuencia, que va al teatro o compra libros, que es un estudiante, una mujer, un anciano, está enfermo, desempleado, etc.

Pensar la lectura como un asunto de política pública democrática y no solo tecnocrática desemboca, por lo tanto, sobre una triple tarea. Colectiva, naturalmente.

- Preguntarse lo que es un «no lector» o un lector potencial, cómo las transformaciones en curso o en proyecto de las políticas de educación, de bibliotecas y de lectura van a modificar su lugar en el espacio público y a permitirle ejercer su ciudadanía.
- Inscribir los programas de fomento de la lectura en proyectos políticos de cambio social, de organización y de democratización, depurándolos de todo lo que les daría un carácter paternalista o asistencialista.

- Reconocer la importancia y buscar los caminos para que los que estén involucrados activamente en la socialización de la lectura, tales como educadores, bibliotecarios, y ONG especializadas, así como organizaciones de la sociedad civil, se constituyan en actores de políticas públicas a fin de ejercer su ciudadanía y, sobre todo, *actores reconocidos* por los diferentes foros y arenas que constituyen el espacio de producción de la acción pública.

Literacidad y uso social de la lectura y de la escritura

¿De quiénes hablamos cuando nos referimos a los excluidos de la cultura escrita y por lo tanto del conocimiento, del uso y del acatamiento de los derechos y deberes que ser ciudadanas y ciudadanos conlleva?

Pedro Gerardo Rodríguez, en el artículo que figura en los textos de referencia de este foro, menciona la existencia de culturas *ágrafas*. Hoy, tal cultura no existe en los territorios de América Latina donde se han hecho presentes el mercado y el Estado. De manera general, en cualquier parte del mundo, entre los procesos de colonización y los de globalización, lo escrito se ha extendido entre todos los pueblos y culturas, y aun las personas que son consideradas como analfabetas participan de una cultura gráfica, no ágrafa, ya sea haciendo uso de intermediarios o buscando sus formas de negociar con las exigencias letradas de la sociedad.

Queda abierta, sin embargo, la cuestión de la valorización y la visibilidad de la literacidad realmente existente¹⁴. Me limitaré a abordarla brevemente en torno al mundo rural, considerado tradicionalmente y sin mayor sustento empírico como un espacio de escaso uso funcional de la escritura, apoyándome en los resultados de un investigación realizada en un caserío mestizo a orillas del río Ucayali, en la selva peruana, a unas cuantas horas de la ciudad de Pucallpa¹⁵.

¹⁴ Sobre la distinción y las relaciones entre letramiento/literacidad/literacy, alfabetización y formación de lectores, consultar la comunicación de Luiz Percival Leme Brito, «Implicaciones éticas y políticas de la enseñanza y la promoción de lectura», en *Memorias del V Congreso Nacional de Lectura*, Fundalectura, Bogotá, 2002, pp. 163-169.

¹⁵ Patricia Ames Ramello, «La literacidad en un caserío mestizo de la Amazonía: organización local, identidad y estatus», en V. Niño-Murcia Zavala, M y P. Ames (ed.), *Escritura y Sociedad: nuevas perspectivas teóricas y etnográficas*, Red para el desarrollo de las ccss peruanas, Lima, 2004.

El estudio está organizado en torno al registro y análisis de los *eventos letrados* (interacciones en las que la escritura o lectura están presentes), las *prácticas letradas* (la configuración de significados, valores y comportamientos sociales asociados a la escritura) y los *textos* productos de dichas prácticas y eventos. El nutrido panorama de la literacidad, en el campo que presenta, permite rebatir algunas imágenes estereotipadas sobre el carácter «letrado» de las zonas rurales.

En primer lugar, la literacidad en el campo aparece omnipresente en una diversidad de formas y funciones y de procesos de apropiación de la escritura para satisfacer necesidades y fines de la comunidad en la organización local, la gestión interna de los asuntos comunales, la relación con las instituciones del Estado, las transacciones comerciales con el exterior y, también, al interior de los hogares (tanto para fines de organización doméstica como para el entretenimiento, la comunicación, el acceso a la información y el apoyo a los hijos e hijas en edad escolar). En el ámbito de las organizaciones comunitarias donde juega un papel fundamental, se puede mencionar como botón de muestra tanto el registro escrito de los acuerdos en los libros de actas que les dan no solo formalidad sino *legitimidad* y que serán leídos en cada nueva sesión, como la multiplicidad de los textos que circulan: «oficios, cartas, solicitudes, citatorios, comunicados, recibos, memoriales, reportes, padrones, etc., cada uno con funciones y formatos específicos». Por otra parte, existen libros en casi todos los hogares en el caserío, predominantemente libros escolares y religiosos (82 %) y, en menor proporción, libros de ficción (4%).

En segundo lugar, la mediación de lo escrito en la relación con el Estado, exigida por cualquier gestión, trámite u obtención de documentos de identidad, contribuye a la asociación de la escritura con el espacio público, en el cual esta se convierte en una «herramienta necesaria para cumplir los requisitos de la propia posición en tanto ciudadano, trabajador, consumidor, autoridad local, etc.». Al mismo tiempo existe una multitud de procesos de apropiación de la escritura para fines particulares e internos que hacen que la frontera que se podría establecer entre literacidad impuesta y auto generada sea compleja y difusa.

Sin embargo, la escuela, si bien cumple una importante función alfabetizadora entre la población infantil, parece «desconocer los múltiples usos de la literacidad en el ámbito comunal y familiar de los niños y niñas». Su visión del fomento del aprendizaje de la literacidad parece decontextualizada en relación a su entorno social y territorial y confinada al interior de sus paredes. Esta extendida presencia de la literacidad en el campo parecería invisible para la escuela que no la incorpora en las estrategias de aprendizaje escolar. Según la autora del estudio, una de las razones sería la imagen «ideal» del padre de familia que tienen los profesores y cuyo modelo sería un «sujeto masculino, urbano, profesional, de clase media». En la medida que los pobladores rurales difieren de este modelo son considerados «ignorantes» y sus prácticas letradas no tomadas en cuenta.

Desde otra perspectiva, y a pesar de la brillantez y de la consistencia de su argumentación, Pedro Gerardo Rodríguez emite un juicio igualmente denigrante cuando califica de «analfabeto ilustrado» o de «lector unidimensional» al que «lee para consumir información para cumplir las funciones que le marca el reglamento o el manual; descifra cheques, redacta memoranda, lloriquea con los *best sellers* de moda y se entretiene hojeando textos e interpretando imágenes»¹⁶.

Su forma de leer, que considera «multidimensional» (puesto que la opondría a la lectura unidimensional), es solo «una» forma de usar lo escrito, constituida, histórica y socialmente, en la forma más valorada (hegemónica). Es sólo asumiendo un supuesto etnocéntrico que se la puede considerar superior a otras, negándoles su valor intrínseco. ¿Por qué reducir al estatus de analfabeto ilustrado a una persona que lee reglamentos o manuales o *best sellers*? ¿Eso lo hace menos lector? ¿No está usando la lectura para satisfacer las necesidades sociales que se presentan en su entorno? ¿No está entonces respondiendo a las múltiples dimensiones de su ser social en el mundo? Que la lectura «culta», la que Pedro Rodríguez pone encima de todas no haya estado al alcance de otros o no se relacione con sus necesidades, no constituye una razón

¹⁶ «¿Política nacional de lectura? Meditación en torno a sus límites y condicionamientos», artículo de Pedro Gerardo Rodríguez, investigador del Centro de Estudios Educativos, México, s.e.

válida para menospreciar la habilidad de lectura y escritura de éstos. Más bien, este afán de jerarquizar a la gente es uno de los obstáculos al desarrollo de una cultura escrita y democrática en los países de Iberoamérica: si no sabe leer es porque no sabe, y si sabe es porque no lee lo que el autor considera que debería leer.

Es, literalmente, lo que afirmaba también el artículo periodístico sobre «Un país no-lector» que hemos mencionado.

Viene al caso citar una décima campesina elaborada a partir de las vivencias de los participantes de la Red de Bibliotecas Rurales de Cajamarca en la sierra norte del Perú y que dice:

Se lee, se aprende y se hace;
Si resulta, el libro es bueno;
Si no resulta, es malo¹⁷.

La literalidad está insertada e imbricada en un determinado contexto social y cultural. Pensar la lectura como un asunto político, implica reconocer que, en nuestras sociedades, la literalidad «no tiene un valor neutral, sino que esta ligada a procesos sociales que la convierten en una herramienta para la democratización y la participación»¹⁸.

Derecho a la lectura, derecho a la educación y derecho a la información

¿De qué hablamos cuando afirmamos que la lectura es un derecho?

En primer lugar entendemos que leer y escribir no son privilegios ni obligaciones: son derechos que deben garantizarse. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en la mayoría de las Constituciones Políticas no aparecen como tales sino incluidos en el *derecho de toda persona a la educación*. Es un derecho social garantizado por

¹⁷ Tomado de la exposición de Fabiola Castillo en el VI Congreso Nacional de Lectura, Bogotá, 2003. La Red de Bibliotecas Rurales de Cajamarca, fundada en 1971, es un movimiento educativo y cultural, sustentado y conducido por los propios campesinos. En el año 2003 han sido beneficiadas 160,000 personas de distintas comunidades.

¹⁸ Patricia Ames, *op.cit.*

el Estado. Las Constituciones Políticas establecen y reglamentan la gratuidad y la obligatoriedad de la educación básica, encargada de asegurar el aprendizaje de las herramientas indispensables para el acceso al conocimiento. Ya la constitución liberal de Cádiz de 1812, señalaba en su artículo 366 que «en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras en las que se enseñará a leer, escribir y contar».

Además, algunas constituciones, como la colombiana (artículo 68) o la peruana (artículo 17), mencionan explícitamente el aprendizaje de la lectura, en otro contexto, cuando precisan que es obligación del Estado garantizar la «erradicación del analfabetismo».

En todos nuestros países, este derecho está garantizado formalmente por la amplia extensión de la cobertura educativa llevada a cabo en el último medio siglo. Sin embargo, en muchos de ellos hay áreas y sectores en que la baja calidad del aprendizaje de los niños y adolescentes y una pedagogía sin relación con su experiencia concreta cotidiana limitan, con frecuencia, su posibilidad de ser actores de su saber y tienen consecuencias graves en todos los procesos de participación, como en el acceso de las familias a mejores niveles de vida.

También es válido, en un conjunto de países, el análisis de Gloria María Rodríguez:

Uno de los factores que más altamente está contribuyendo a las condiciones de desigualdad entre los colombianos es sin lugar a duda la diferencia entre la calidad de la educación pública y de la educación privada, teniendo esta última una gran ventaja sobre la primera. Los servicios bibliotecarios escolares en el país se encuentran, usualmente, en los establecimientos educativos de carácter privado, en los cuales también es más común encontrar personal profesional al frente de estos. En el sector público, por el contrario, son excepcionales los casos de buenas bibliotecas, y muchos colegios presentan una carencia absoluta de este tipo de servicios. Por tanto, es la biblioteca pública la que ocupa el puesto de biblioteca escolar para las personas de los estratos

de menores recursos económicos, quienes generalmente asisten a los colegios oficiales o públicos¹⁹.

La formulación de medidas concretas vinculadas al ejercicio del derecho a la lectura, según esta acepción, como insumo de una agenda latinoamericana de política pública en lectura tiene que tomar en cuenta varios tipos de problemas. Por un lado, las diferencias que existen entre los medios dedicados a la educación en los diversos países de la región. Aunque no disponemos de ningún estudio de correlación entre las formas y maneras de leer con el gasto público en educación por habitantes, la disparidad de este es llamativa. En 2001 era de 385 dólares en Argentina y de 28 dólares en Nicaragua, siendo 139 dólares el promedio de América Latina y el Caribe. Brasil y Colombia ocupan una posición intermedia con 185 y 97 dólares respectivamente. Por otro lado, la gran diversidad de las situaciones en este terreno induce a implementar medidas concretas que no serán necesariamente las mismas en cada caso, desde la promoción y la formación del maestro como lector, la implementación de programas orientados a la transformación de las prácticas pedagógicas relacionadas con la formación de lectores y escritores, la revisión y flexibilización del currículo nacional, la creación masiva de bibliotecas escolares a cargo de profesionales especializados y dotados de una provisión de materiales de lectura de calidad. Por último, el hecho mismo de que los cambios que se requiere impulsar suelen ser legítimamente reconocidos por el sistema político como derivados del derecho a la educación, del cual sería parte el derecho a la lectura.

En segundo lugar, entendemos que el ejercicio del derecho a la lectura debe ser garantizado a todos los miembros de la sociedad. Su estímulo debería acompañar a las personas a lo largo de toda la vida, y no sólo en las edades de la infancia y de la adolescencia. Según esta acepción, la lectura no es un asunto escolar sino un conjunto de prácticas sociales que favorecen la calidad de vida de las personas y contribuyen a la formación de una ciudadanía informada como fin y actor de la democracia y del desarrollo económico y social. Su promoción es

¹⁹ Gloria María Rodríguez, «Las bibliotecas de Comfenalco en Medellín y su compromiso con la formación de lectores», en *IFLA Journal*, Munich, vol. 29, no. 1, 2003, p.58.

responsabilidad de toda la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo, en la medida en que el «derecho a la lectura» sea reconocido, jurídica o políticamente, no como una simple «aspiración», sino como un principio rector de las normas de convivencia, es responsabilidad de la administración pública garantizar que la lectura pueda ser una práctica al alcance de todos los ciudadanos, haciendo universales los servicios que faciliten y fomenten el acceso a la información y la práctica de la lectura, es decir las bibliotecas públicas.

En el contexto actual, la formulación de una Agenda de políticas públicas en lectura no puede hacer caso omiso de las prioridades que ya figuran en las agendas gubernamentales en torno a la sociedad de información y la toma de conciencia reciente pero creciente de que, en el mundo actual, globalizado, comunicado a través de las autopistas virtuales, «una sociedad marginada de las prácticas lectoras es una sociedad marginada de la información, del conocimiento y del desarrollo mismo»²⁰.

No se trata de dar un salto a la tecnología, pasando por alto la importancia de la escritura y de la lectura, sino simplemente admitir, como lo hacía Tomás Eloy Martínez hace pocos días en su conferencia inaugural al Congreso Mundial de Bibliotecas e información en Buenos Aires, que «el reino de lo virtual nos ha devuelto, en cierto modo, a la forma comunitaria de leer, de comunicarnos y de interactuar a través de los signos», y no representa una amenaza sino una nueva oportunidad para la lectura, mecanismo básico de información y conocimiento.

En esta perspectiva, cobra peculiar importancia que los gobiernos participantes de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS por sus siglas en inglés), en Ginebra, en diciembre de 2003, hayan reconocido que la alfabetización era un elemento indispensable de la sociedad de la información y acordaron impulsar el fortalecimiento de las bibliotecas como centros culturales de acceso comunitario libre y equitativo a la información y como centros de aprendizaje y centros

²⁰ Beatriz Helena Robledo, foro interactivo preparatorio de esta reunión, 2 de septiembre de 2004.

locales de nuevas tecnologías, y establecer las condiciones para que la biblioteca cumpla con su función de proveedora de contenidos, al ofrecer acceso permanente a la información archivada y/o patrimonio cultural, en registros convencionales y digitales.

En la medida en que una política pública contempla movilizar y reasignar recursos públicos para responder a las necesidades de la sociedad, la satisfacción del derecho a la lectura refuerza su rango de derecho ciudadano al ser explícitamente asociado al derecho a la información al cual está directamente vinculado.

Lectura e institucionalidad

¿De qué hablamos cuando apostamos a la implementación de un plan iberoamericano de lectura?

Es tarea de este foro establecer —con base en nuestro conocimiento de la realidad histórico-social y política en la que se enmarcan la lectura y las lecturas y sus relaciones con la sociedad— una geografía de lo posible, un mapeo cognitivo que permita precisar y ubicar las medidas concretas consideradas viables, prioritarias, que respondan a expectativas, refuercen prácticas y desarrollen potencialidades.

El grado cero de nuestra reflexión colectiva es una experiencia existencial en parte indecible y algunas ideas sociopolíticas elementales. Experiencia semiótica de que el leer y el escribir ponen en movimiento el lenguaje en lo más cotidiano de su infinita diversidad: la correspondencia, el poema, el memorial, el intercambio y la conversación, el archivo, el documento.

Convicciones básicas vinculadas a la urgencia de un *hacer*:

- Que, en el mundo de hoy, la adquisición y el mantenimiento de una competencia en escritura y lectura es un factor clave de integración social y de autonomía en el consumo, el trabajo y el ejercicio de la ciudadanía.
- Que la niñez es un tiempo privilegiado para el aprendizaje de esta competencia. Al mismo tiempo que su cualidad

depende del entorno vivencial urbano o rural, del entorno escolar y del entorno familiar en que se realiza, muy peculiarmente lo hace de la continuidad y discontinuidad entre entorno escolar y entorno familiar, factores difíciles de modificar por lo menos en el corto plazo.

- Que para los adultos la adquisición o el desarrollo de esta competencia y la adquisición de otras competencias que se incorporan en las primeras es un trabajo, exige esfuerzos. De allí la necesidad de que el aprendizaje tenga sentido e incorpore lo que la gente sabe, lo que hace, su contexto de vida y sus referencias culturales.

Todo esto no define acciones ni estrategias. Aun si privilegiáramos, por ejemplo, tres tipos de mediadores de lectura (los padres, los maestros y los bibliotecarios), esta afirmación genérica no tiene efecto si no se acompaña de soluciones que estén al alcance de la acción pública para intervenir en la situación que se quiere modificar, y que esta sea percibida como problema por el sistema político.

En todos los países de la región abundan acciones públicas explícitas o implícitas de fomento de la lectura, de alfabetización integral y de acceso a la información. Un punto de entrada sería, por lo tanto, tomar en cuenta lo que ya existe (instituciones, programas e iniciativas) para priorizar lo que puede ser replicado, fortalecido, transformado o reubicado en otra perspectiva. Otro punto sería evaluar la consistencia del marco normativo y lo que justificaría o motivaría su revisión o su ampliación.

De una manera u otra, estos dos caminos han sido ya recorridos y nutren un saber común. Con todo, su horizonte, cuando no es el de la patria propia, sino —en palabras de Bolívar— el de la patria grande, plantea problemas metodológicos de análisis comparativo.

En el primer caso, existen avances en la socialización de la información como, por ejemplo, la presentación —todavía incompleta— en la web del Picbic de los diferentes sistemas bibliotecarios, o el estudio exploratorio —en curso— «No se quede fuera del mapa», a cargo del

Cerlalc. Sin embargo, quedan muchos aspectos relevantes para una cultura política de la acción pública a favor de la lectura que merecerían ser, según el caso, profundizados, investigados o divulgados con mayor intensidad; en particular, todos los efectos que derivan de las interacciones interinstitucionales: el tipo de cooperación o de alianza estratégica entre el centro nacional y las periferias locales y regionales, articulación tan decisiva hoy en día con el despegue de los procesos de descentralización; las hegemonías respectivas en este campo de los ministerios de cultura y de educación cuando existen el uno y el otro; el beneficio para el sistema de bibliotecas públicas del control de calidad de la literatura infantil que ejercen instituciones de la sociedad civil como el Banco del Libro, en Venezuela; o Fundalectura, en Colombia, etc.

La construcción pendiente de un indicador o de un sistema de indicadores con variables comunes es también un elemento esencial de la comunicación y de la decisión política, y la base de acciones futuras de vigilancia ciudadana, sin olvidar que el fetichismo de la cifra no debe ocultar experiencias singulares que se inscriben en una historicidad propia, como la trayectoria de las bibliotecas populares en Argentina, la legislación que creó las cajas de compensación familiar en Colombia o la influencia de Freyre en la alfabetización conscientizadora y emancipadora en Brasil, Perú y Nicaragua.

El otro camino es el de la fe en la razón instrumental:

Idealmente, la consistencia de una política pública que tiene por objeto un cambio social descansa sobre tres postulados:

- La autoridad pública persigue objetivos no equívocos y desea su realización.
- La autoridad pública gestiona de manera racional los recursos necesarios para los objetivos considerados adaptándolos a las circunstancias.
- Esta política tiene impactos.

En realidad los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente estables; pueden cambiar en el camino, reajustarse

y redefinirse, desaparecer o resurgir en el curso de la acción política. Otros programas pueden interferir positiva o negativamente. Lo que no se hace impacta en lo que se hace, pudiendo neutralizarlo. El factor tiempo es también un elemento a tomar en cuenta. El impacto puede ser efímero o permanente, inmediato o diferido. Una política gubernamental no tiene, necesariamente, efectos prácticos para todo el público concernido y en un mismo tiempo.

Las principales características de la acción política son el conflicto y la ambigüedad. Cuando la autoridad legítima ha dado a la solución escogida un carácter normativo, el dispositivo legislativo es huella de un compromiso entre valores antagonistas y ajustes entre intereses y no explicita siempre las condiciones y las razones que determinaron la elaboración de la política considerada. La existencia, en diferentes países, de leyes con propósitos similares no implica, necesariamente, que tengan efectos de la misma naturaleza: deben ser el objeto de una exégesis mínima que pondere los impactos esperados.

Como botón de muestra basta mencionar la reciente «Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura»²¹, promulgada en el Perú el año pasado, y cuyo reglamento acaba de publicarse²². Incluye medidas positivas, como la creación de un Consejo Nacional del mismo nombre, y un fondo financiero. Sin embargo, una multitud de elementos, desde el enfoque y la naturaleza de los mecanismos contemplados, hasta la composición de este Consejo Nacional, parecen indicar que, ante todo y en lo esencial, se trata de una ley para la promoción del libro peruano —necesaria, por supuesto— pero que ignora u oculta otras condiciones intrínsecas al fomento de la lectura²³.

²¹ Ley no. 28086 del 10 de octubre de 2003.

²² Decreto Supremo no. 006-2004-ED del 18 de mayo de 2004.

²³ Por razón de espacio, no es posible sustentar tal afirmación que merecería ser matizada. Nos limitamos a señalar como sintomático que de los 33 numerales del artículo 5 que contienen definición de términos, 30 se refieren al proceso de producción del libro. Uno se refiere al libro, uno al lector «El que usa el libro para informarse o deleitarse con lo que lee», y uno a la biblioteca «Lugar donde se conserva un considerable número de libros ordenados para su lectura». Ninguno está dedicado al concepto de «lectura», ni tampoco al de «promoción de lectura».

En el Perú, un dispositivo legislativo de este tipo era esperado desde hace casi un cuarto de siglo. Desde 1980, se presentaron en el congreso ocho proyectos de ley. Algunos de estos fueron aprobados en comisiones pero, hasta hace algunos meses, ninguno ha llegado al pleno del órgano legislativo.

Estas diferencias no deben ser apreciadas solamente según un eje temporal lineal, que ordena los países según un antes y un después y los clasifica entre menos y más avanzados. Remiten, en su lugar, a la configuración específica de los actores sociales que interactúan en cada país y a las prácticas de otras instituciones del sector privado y de la sociedad civil, que intervienen en la regulación del mismo campo de acción. Coexisten la influencia unilateral, asimétrica, que ejercen los gobiernos sobre el conjunto de la sociedad, y la emergencia de una nueva figura de Estado, menos estratega y más negociadora.

La nunca acabada construcción del orden deseado

Mucho de nosotros, al igual que Tomás Eloy Martínez, parafraseando a Borges, «seguimos imaginando el Paraíso bajo la especie de una biblioteca». El libro ha sido siempre no sólo una celebración del conocimiento, sino también de la vida. Esto no impide reconocer, con humildad y realismo, que la lectura y las bibliotecas no resuelven por sí solas las necesidades individuales o comunitarias. Son instrumentos potentes para la sociedad, en la medida en que ésta apoye los esfuerzos por resolver el analfabetismo y construir un mundo de lectores capaces de descifrar mensajes y darle sentido a la información para obtener ventajas de ella.

En esta perspectiva, y a distancia de los mecanismos implementados desde el Estado, cobra importancia estratégica la afirmación desde la sociedad de que es posible construir un mundo mejor, donde tomen fuerza procesos de inclusión social, cultural y económica y se abran caminos de convivencia y de reconocimiento. Es lo que, en el fondo, promueven y expresan destacadas campañas de información y movilización de la opinión pública y ciudadana como

«Colombia crece leyendo» de Fundalectura y Colcultura²⁴ y «Colombia: analfabetismo cero» de Asolectura²⁵; y esperamos muchas otras iniciativas de incidencia política.

El presente se legitima en nombre de una promesa de futuro. Se trata no solo de construirlo, sino de construirlo deliberadamente.

²⁴ Adriana Betancur, *Biblioteca pública y Democracia*, serie «Colombia crece leyendo», Bogotá, Fundalectura, Colcultura, Comfenalco Antioquia, 1997.

²⁵ Didier Alvarez, *Resultados de los primeros Encuentros Regionales de Lectura y Escritura Colombia 2002*, Bogotá, Asolectura, 2002.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LECTURA: UNA VISIÓN DESDE SUS ACTORES

Luis Bernardo Peña¹
Pedro León Cortés²

Considerar la lectura como un asunto de interés público es una preocupación reciente. Más que un derecho, la lectura ha sido, durante mucho tiempo, un privilegio reservado sólo a unos cuantos, quienes ejercían el monopolio del conocimiento, de la ley o de la religión. Lejos de haber servido como medios de formación y de liberación, la lectura y la escritura fueron, por mucho tiempo, instrumentos de poder y de dominación.

La lectura empieza a cobrar importancia cuando quienes querían imponer sus creencias o modos de pensar la utilizaron, sobre todo, como mecanismo de control. En la Edad Media, fueron las órdenes religiosas y las universidades las que tuvieron el monopolio de los libros y la lectura. La Reforma protestante y la Contrarreforma hicieron de la alfabetización un instrumento de propaganda para conquistar cada vez más fieles: se enseñaba a leer para que las gentes simples pudieran comprender y memorizar las verdades del catecismo. La Ilustración vio la importancia del libro para liberar a *la razón* de sus adherencias religiosas, pero utilizó la lectura como medio para divulgar las ideas revolucionarias y manipular la opinión pública.

La historia de la lectura muestra que, en lugar de interés, lo que ha prevalecido por mucho tiempo es el miedo a la lectura³. Durante mucho tiempo, la lectura fue considerada una actividad peligrosa que debía ser vigilada y controlada, para lo cual se aconsejaba leer en voz alta bajo la

¹ Subdirector de lectura y escritura del Cerlalc.

² Consultor del Proyecto de Políticas Públicas de Lectura.

³ Luis Bernardo Peña, «Dejar leer», texto de la conferencia presentada por el autor en el Encuentro de Promotores de Lectura, Feria Internacional del Libro de Guadalajara, México, 1993.

tutela de curas y preceptores, enseñar normas para la buena lectura, imponer algunos libros y prohibir otros, perseguir a quienes los imprimían y quemar en la hoguera no sólo a los libros, sino también a los lectores.

La inclusión de la lectura como un tema de interés público está íntimamente relacionada con el desarrollo de los sistemas educativos. Sólo a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, con el auge de la instrucción pública y el aumento de la producción de libros, vemos aparecer, por primera vez, una preocupación por enseñar a leer a toda la población como requisito indispensable para alcanzar un nivel básico de educación y generar un mercado para la naciente industria editorial.

La revolución en las comunicaciones, que se desencadena a mediados del siglo XX con el progreso de los medios audiovisuales, despertó de nuevo el interés público por la lectura, motivado esta vez por otras razones: los pronósticos de McLuhan sobre el final de la Galaxia Gutenberg. La incursión de las nuevas tecnologías en las dos últimas décadas ha disparado de nuevo esta alarma por el futuro del libro y la lectura y ha movilizado los discursos que defienden los valores de la cultura escrita frente a lo que muchos califican de trivialidad y facilismo de los medios masivos. Paradójicamente, las tecnologías digitales han servido para suscitar un nuevo interés por la lectura.

Las últimas décadas del siglo XX representan un periodo muy fértil para la gestión de las iniciativas en favor de la lectura. Durante la década de los ochenta se crean en América Latina asociaciones de profesionales y salas infantiles de lectura en las bibliotecas; se da un gran impulso a los autores, escritores e ilustradores, de manera especial en el campo de la producción infantil y juvenil; progresa la industria editorial y gráfica; surgen movimientos pedagógicos que plantean la transformación de la escuela, y las investigaciones en la psicolingüística del sistema de escritura y de la didáctica de la lectura y la escritura empiezan a transformar los paradigmas en este campo⁴. En estos años también se da un gran impulso a la creación de los sistemas públicos de bibliotecas y a la formación profesional de los bibliotecarios.

⁴ Cerlale, *Las políticas nacionales de lectura*, Bogotá, 1998, p. 12.

En la década de los noventa se realizaron varias reuniones a nivel regional, en las que participó activamente el Cerlalc. En ellas se evidencia, por primera vez, la necesidad de que los países de América Latina adopten *políticas nacionales de lectura*, como una manera de valorizar y apoyar los programas que las instituciones están adelantando, darles una mayor coherencia y garantizar su continuidad a largo plazo, para lo cual se recomienda «institucionalizar una política nacional de lectura a través de la promulgación de una legislación que garantice su aplicación y permanencia»⁵.

El trabajo realizado en estos encuentros dio como resultado una serie de propuestas y planteamientos que sirvieron como marco de referencia para que los distintos actores, públicos y privados, empezaran a reconocer la importancia de su trabajo y pudieran enriquecer los procesos de gestión de las iniciativas nacionales y locales. Una idea recurrente en estos primeros documentos es la preocupación por formular recomendaciones a los gobiernos con el propósito de orientar la formulación de políticas de lectura en la región.

1 UNA MIRADA A LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LECTURA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

En el año 2002, la Subdirección de lectura y escritura del Cerlalc propuso hacer un seguimiento a las conclusiones y recomendaciones consignadas en las memorias de las reuniones internacionales realizadas en la década anterior. El interés principal de este trabajo es conocer qué continuidad se les ha dado a estas iniciativas en materia de política de lectura y cuáles han sido sus efectos en el desarrollo de una cultura lectora en nuestros países.

¿Hemos conseguido avanzar en la implementación de las alternativas propuestas? o, por el contrario, la vigencia de algunos de los problemas señalados desde entonces ¿debe tomarse como un indicio

⁵ *Ibid.*, p. 31.

de que no hemos conseguido inventar las rutas de acción adecuadas para resolverlos? En relación con este último interrogante, el trabajo ha tenido un especial interés en conocer los procesos de gestión utilizados por los diferentes actores para traducir a la realidad los discursos sobre la importancia de la lectura.

Todos estos interrogantes inspiraron el proyecto que la Subdirección de lectura y escritura del Cerlalc inició, en abril de 2002, con los siguientes objetivos⁶:

- Desarrollar elementos conceptuales para la construcción de un marco común en la región que permita el análisis de las políticas de lectura desde una perspectiva de política pública.
- Realizar un estudio con el fin de explorar los avances y experiencias que se están desarrollando en el terreno de la aplicación de las políticas públicas de lectura, y de iniciar un diálogo entre los distintos actores que intervienen de una u otra forma en su discusión, formulación y ejecución.
- Con base en los análisis elaborados, proponer recomendaciones y estrategias de acción que puedan servir como pautas orientadoras para el diseño de políticas de lectura en los ámbitos nacional y regional.
- Iniciar la consolidación de una base de datos sobre experiencias significativas de lectura en la región.

Anticipando un balance general podríamos afirmar que, aunque en la última década se han dado avances importantes en el campo de las acciones públicas en favor de la lectura, éstos no han sido suficientes para hacer realidad las transformaciones que se señalaban en los inicios de la década de los noventa. Las encuestas utilizadas tradicionalmente para evaluar el comportamiento lector, los resultados de las pruebas de competencias lectoescritoras, las investigaciones cualitativas que analizan

⁶ Cerlalc, Subdirección de lectura y escritura, *Estudio exploratorio sobre políticas de lectura*, Bogotá, 2004, documento en proceso.

en profundidad las prácticas lectoras, así como la misma experiencia de quienes trabajamos en la formación de lectores y la promoción de la lectura confirman esta percepción de la distancia que sigue existiendo entre las intenciones y las realizaciones.

Pero, paralelo a esta percepción, en la mayoría de países de la región existe un número importante de programas y proyectos que, independientemente de si pueden o no inscribirse dentro de una concepción de «política pública de lectura», intentan aplicar modelos de gestión que incorporan concepciones y formas de trabajo, mucho más integrales, que se aproximan bastante a esta concepción. El estudio exploratorio, al igual que el conocimiento directo que tenemos en el Cerlalc de la geografía de la lectura en la región, nos permite afirmar que se han dado avances significativos en la gestión de planes nacionales de lectura, al igual que nuevas y valiosas experiencias de promoción de lectura en las que interviene una gran diversidad de actores, públicos y privados, y que muestran una concepción más integral y compleja de la lectura.

¿Qué ha fallado entonces, la voluntad de los actores, su capacidad institucional, las alternativas propuestas, la disponibilidad de recursos? o, mejor, ¿nuestra concepción sobre lo que entendemos por una «política pública de lectura» y las propuestas instrumentales que hemos planteado para desarrollar los procesos constitutivos de la misma?

En este trabajo presentamos una síntesis de los avances que hemos hecho, hasta ahora, en desarrollo de esta investigación que el Cerlalc inició hace dos años, y que continúa en proceso. La presentación está dividida en dos grandes partes, que responden a las dos líneas que se definieron para el estudio: por un lado, *el ejercicio teórico* que nos llevó a replantearnos la comprensión sobre el significado de las políticas públicas; por otro, *un ejercicio empírico* que intentaba indagar las percepciones de los diferentes actores en el terreno de la promoción de la lectura y las acciones que desarrollan.

2 EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA: HACIA UNA NUEVA PERSPECTIVA

El interés por el estudio sistemático de la acción pública surgió en los años sesenta, inicialmente en Estados Unidos, desde donde se extendió a Europa y, finalmente, al mundo hispánico, en la última década del siglo xx. El llamado «análisis de las políticas públicas», más que instaurar una nueva disciplina, señala la aparición de una nueva perspectiva para aproximarse al análisis del Estado y de sus acciones⁷.

La aproximación a los marcos de referencia propios del análisis de políticas públicas nos obliga a revisar supuestos y comprensiones que no habían sido considerados suficientemente, pero que resultan críticos para la formulación de una agenda de política pública de lectura. En este trabajos nos referiremos especialmente a tres de ellos: a. La política pública como resultado de la acción del Estado, b. La concepción de la política como construcción social, y c. La dimensión institucional de la política.

a. La política pública o el Estado en acción

Un supuesto fundamental en este análisis es que las políticas públicas hacen referencia a la acción concreta del Estado; se establece así la diferencia con otras dimensiones de la política que, aunque son claves para entender las dinámicas a través de las cuales las sociedades toman decisiones, no constituyen la esencia de las políticas públicas. Esta precisión nos parece importante, porque una política pública de lectura no puede concebirse únicamente como el conjunto de concepciones o intenciones que pueda tener un Estado o una sociedad, ni identificarse con el corpus de documentos y normas legales mediante los cuales éstas se expresan o se sancionan, y que, si bien constituye un elemento importante de las políticas, tan sólo configura un marco institucional para regular la acción.

⁷ André Noel Roth, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 12.

Roth se refiere así a esta dimensión activa de la política pública:

En lugar de centrar su estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado, la cual es considerada como una variable independiente y así volcar la pregunta de esta forma: ¿tienen importancia las políticas públicas? O ¿de qué modo las políticas pública determinan la política, las instituciones y el Estado? [...] El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué* y al *cómo hacer* del estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus «productos» o *outcomes*. En otras palabras, se concibe como la ciencia del *Estado en acción* o, más precisamente, como una metodología de la investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas⁸.

Para Vallés, después de haberse considerado por mucho tiempo la dimensión de la política como *organización* y la política como *actividad*, la noción de política pública representa lo que ha llamado «la tercera dimensión de la política», es decir, la política como *resultado*. En una aproximación sistémica a la política, los *outputs* son, en buena medida, las políticas públicas que el sistema genera⁹.

Esta perspectiva pragmática de la política cuestiona el enfoque, muy marcado en las declaraciones y documentos de la década de los noventa, que ve en el Estado al principal —si no el único— responsable de gestionar las políticas de lectura y que reduce el problema a la promulgación de manifiestos, declaraciones o recomendaciones dirigidas a los estados como una condición suficiente para que nuestros países se conviertan sociedades lectoras. Para Revesz, estos textos son sólo incitativos, tienen un carácter apenas *indicativo* y no *normativo*, y «nada

⁸ *Ibid.*, p.15.

⁹ J. Vallés, *Ciencia Política: la política como resultado*, Barcelona, Ariel, 2000.

garantiza que una parte de sus propuestas no se quede por largo tiempo en el cielo de las ideas y de las buenas intenciones»¹⁰. También en el terreno de la lectura la experiencia confirma, una vez más, la conocida sentencia de Crozier: «Las sociedades no se cambian por decreto».

No son pocas las voces que señalan el hecho de que es la perspectiva normativa la que ha predominado, o que sigue existiendo una brecha inmensa entre el horizonte propuesto en el discurso y lo que finalmente se implementa, o que la formulación de la política no ha sido acompañada de compromisos institucionales eficientes. De ahí la importancia de reflexionar en forma crítica en torno a las posibilidades y capacidades reales que puede tener la formulación y posterior implementación de una política pública de lectura¹¹.

b. La política pública como una construcción social

No existe ningún problema que en sí mismo «deba y sea» objeto de intervención pública, por más crítico y evidente que sea. La determinación acerca de la relevancia y el carácter público de un problema es el resultado de un proceso en el que compiten y entran en confrontación diversas representaciones e intereses sobre el mismo. Para Bruno Revesz, esta es la pregunta fundamental que deben plantearse quienes intervienen en la formulación de las agendas de política pública:

La pregunta fundamental que no tiene respuesta a priori es por qué un problema deviene objeto de una política pública. Los problemas políticos no son una realidad dada, son una construcción social cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político correspondiente. Además, su acceso a la agenda política no tiene nada de automático. Es el resultado de un campo de

¹⁰ Bruno Revesz, «Políticas de Información, Bibliotecas y Desarrollo Local y Regional», conferencia presentada en el Primer Coloquio Latinoamericano y del Caribe de Servicios de Información a la Comunidad, Medellín, 2001.

¹¹ Intervención de Pedro León Cortés en el foro virtual sobre políticas públicas de lectura que organizó el Cerlalc como preparatorio del Encuentro.

fuerza que va a construirse alrededor del problema. En otros términos, la iniciativa no es un punto de partida sino de llegada [...]. Para que un problema de sociedad, el analfabetismo, la violencia familiar, la contaminación ambiental, devenga un problema político es necesario que ciudadanos organizados y elites profesionales, administrativas o políticas definan una situación como *problemática* porque perciben la distancia entre una situación *A* (la que hay) y una situación *B* (la que podría haber), que este problema sea traducible y traducido en el lenguaje de la acción política, y que la intervención del sistema político sea esperada¹².

Esto significa que la formulación de una política pública tiene un alto componente de subjetividad, en el que entran en juego las percepciones, los intereses y las presiones de los diferentes actores para que el Estado decida intervenir sobre un asunto que aquellos consideran socialmente relevante. La formulación final resultará de una difícil negociación entre estos intereses, muchas veces encontrados.

Una vez se logra negociar un problema e incorporarlo como prioridad dentro de una agenda gubernamental, la representación «ganadora» debe traducirse en una ruta de acción y aquí, de nuevo, se va a dar un proceso de competencia entre un conjunto de alternativas para solucionar el problema. Tal vez esto explica por qué no siempre encontramos coherencia entre la definición del problema y las opciones instrumentales propuestas. En otros casos, es posible que los actores lleguen a un acuerdo sobre un determinado problema, pero no tengan claridad sobre la forma de resolverlo.

A pesar de los logros realizados en las últimas décadas para que la lectura haya sido incorporada en las agendas gubernamentales de varios de nuestros países, el reconocimiento de este carácter eminentemente subjetivo y conflictivo de las políticas públicas relativiza los discursos de quienes hemos venido defendiendo su carácter imprescindible como objeto prioritario de las políticas públicas.

¹² Revesz, *ibid.*, p.11.

c. La dimensión institucional en la gestión de las políticas públicas

Un tema que ha pasado a ocupar un lugar central en el análisis de las políticas públicas es el papel determinante que tienen las instituciones en todo el proceso de su formulación e implementación. Tradicionalmente, ha prevalecido la idea de que el problema consiste en formular la «política correcta» y, luego, convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución.

Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de las instituciones en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivas receptoras de las decisiones políticas o simples entidades ejecutoras de las mismas, las instituciones son portadoras de intereses desde los que interpretan activamente el «deber ser» formulado por la política. En algunos casos pueden, incluso, no estar de acuerdo con ésta, o carecer de las condiciones o de los recursos que la implementación de las rutas de acción planteadas exige. Por eso, como lo plantea Wiesner,

El desafío no es entonces sólo formular las políticas correctas sino incorporar las instituciones al proceso de formulación y ejecución de políticas. En breve, no hay políticas en abstracto. Solo hay políticas e instituciones. La pregunta de fondo no es entonces cómo cambiar las políticas sino cómo cambiar las instituciones¹³.

El olvido del papel que tienen las instituciones y la racionalidad económica ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. En un estudio sobre la efectividad de las políticas públicas en Colombia —que podría tener validez para otros países—, Wiesner hace una crítica a la forma como éstas se han venido diseñando:

Se diseñan las políticas sin referencia a las instituciones ni a los intereses de éstas. Aunque la relación entre políticas e

¹³ Eduardo Wiesner Durán, *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1997, p. 17.

instituciones es de doble vía, es decir, de influencia recíproca, en Colombia se ha tenido la tendencia a formularlas suponiendo que las instituciones que se requieren para lograr su efectividad están ahí, esperando. Y que están esperando con una actitud neutra e imparcial. La realidad es muy distinta. Las instituciones, por lo general, tienen sus propias políticas e intereses¹⁴.

La invitación que nos plantea esta perspectiva es doble: por una parte, involucrar a las instituciones en los diferentes momentos de configuración de la política; por otra, algo que es más importante aún: concebir su gestión como un proceso de aprendizaje social continuo, en el que la «alternativa correcta» deberá construirse y re-construirse a partir del diálogo entre los distintos actores, con sus distintas representaciones, intereses y capacidades. Esto implica superar el institucionalismo tradicional —centrado en el estudio de los entes político-administrativos— en favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas que mantienen una relativa autonomía.

A manera de síntesis, podemos señalar algunas de las cuestiones que deberían replantearse como condición para la formulación de una agenda de política pública de lectura en la región:

- La creencia de que, para implementar una política pública, basta convencer al Estado sobre el valor y el carácter imprescindible de la lectura y, luego, ejercer el *lobby* necesario para conseguir que esto se decrete mediante algún instrumento jurídico.
- La creencia de que existe un consenso unánime, entre todos los sectores de la sociedad, en cuanto al valor de la lectura y su importancia para el desarrollo económico y la construcción de una sociedad democrática.
- El desconocimiento de las múltiples representaciones e intereses que los distintos actores tienen en torno a la importancia y fomento de la lectura.

¹⁴ *Ibid.*

- La falta de esquemas de participación válidos y efectivos que permitan el diálogo y la confrontación de las diferentes definiciones y soluciones a los problemas.
- La falta de claridad y consenso sobre las rutas instrumentales para atender la definición del problema.

3 EL ESTUDIO EXPLORATORIO

El segundo componente de esta investigación tenía como objetivo profundizar en el conocimiento de las experiencias de fomento de la lectura que se adelantan en los distintos países de la región. Para la recolección de la información se utilizaron dos instrumentos: una encuesta estructurada y dos foros virtuales, gracias a los cuales fue posible recolectar y analizar información que nos ha permitido aproximarnos de manera concreta a las percepciones y prácticas de aquellos actores que, en últimas, se constituyen en los actores naturales de una política pública de lectura. El análisis de la información que los países enviaron al Cerlalc nos permitió identificar algunas líneas temáticas cuya profundización puede orientarnos en la tarea de definir las prioridades de una agenda de política pública de lectura.

Con este propósito en mente, el Cerlalc inició, en el 2002, un estudio exploratorio mediante el cual se hizo una amplia convocatoria a ministerios de educación y de cultura de la región, cámaras y consejos del libro, redes de bibliotecas, diferentes ONG, entidades de la sociedad civil, la comunidad académica, las editoriales y otros actores interesados en el fomento de la lectura, para identificar programas y experiencias de lectura que se estaban desarrollando en sus países. Para sistematizar esta información, se diseñó una encuesta que fue enviada a un total de 164 fuentes ubicadas en todos los países de América Latina y el Caribe,

España y Portugal, y en la cual se indagaba por quince aspectos que se consideraron esenciales en la gestión de cualquier programa de lectura: desde las concepciones que los inspiran hasta los problemas y fracasos que han tenido que enfrentar, pasando por las estrategias de acción y las formas como se financian.

Gracias al interés y la generosa colaboración de muchas personas que aceptaron la invitación del Cerlalc para participar en este estudio, pudimos recopilar información de 59 fuentes, sobre 120 programas de fomento y promoción a la lectura, ubicados en 19 países. Pero algo aún más importante que el número de programas analizados es que la muestra abarca un espectro bastante representativo de las diferentes acciones y prácticas de lectura: lectura en hospitales, grupos de lectura para madres comunitarias y personas de la tercera edad, clubes de lectura, «bibliolanchas», clubes de lectores, formación de maestros y promotores de lectura, bibliotecas de frontera, promoción de la lectura a través de la televisión, maratones de lectura, estudios de hábitos de lectura y hasta un programa de fomento de la lectura en colaboración con la liga profesional de fútbol. La muestra incluyó también los nueve planes nacionales de lectura que se están adelantando actualmente en los países de la región.

El estudio exploratorio arrojó una gran cantidad de información que da cuenta de las distintas percepciones y experiencias significativas que comparte un grupo de actores que trabajan por el fomento de la lectura en Iberoamérica. De toda esta información, hemos querido destacar, para este trabajo, algunos aspectos del análisis que, a criterio nuestro, resultan particularmente pertinentes para la formulación de una agenda de política pública de lectura. Nos referiremos concretamente a tres de ellos: el cambio que se observa en las representaciones sobre la lectura, la relación entre los fines y los medios, y la opinión de los actores sobre la necesidad de establecer mecanismos de articulación entre los diferentes sectores como una condición para la gestión de las políticas.

Las representaciones de los actores sobre la lectura como asunto público

Lo primero que salta a la vista en este análisis es la importancia de las representaciones que tienen los distintos actores cuando se los invita a pensar la lectura como objeto de política pública. Cuando hablamos de representaciones nos referimos a los esquemas cognitivos y discursivos a través de los cuales intentamos explicar la naturaleza y relevancia social de la lectura. Esto es válido, no solamente en el caso de los discursos institucionales con alta visibilidad y legitimidad, sino también en el marco de las experiencias concretas de promoción de lectura, independientemente de su escala (desde lo global hasta lo local).

Las formulaciones teóricas e institucionales de principios de los noventa, que reposicionaron los temas educativos y culturales dentro de la deliberación pública sobre el desarrollo, han venido enriqueciéndose en los últimos años. En el caso de la lectura, además de su reconocimiento como derecho fundamental y como condición para el progreso de los países, se la ha ido situando, cada vez más, en relación con los diferentes temas que hacen parte de las discusiones sobre el desarrollo. Es así como hoy se registra una veta muy rica de planteamientos que enfatizan la relación entre lectura y desarrollo, lectura y ciudadanía, lectura y democracia, lectura y participación, lectura e inclusión social, lectura y proyecto de país... De esta manera, de la tradicional preocupación sobre los métodos de aprendizaje de la lectura, la psicología del proceso lector y los modelos didácticos, se ha pasado a concepciones mucho más complejas que privilegian los factores sociales sobre los psicológicos y consideran la lectura como una práctica cultural.

A pesar de las diferencias de énfasis, esta perspectiva enriquecida parece configurar una representación compartida entre los diversos actores, lo cual es indicativo de que se empiezan a superar las concepciones simplistas y evidencia avances en la comprensión de las múltiples relaciones de la lectura con los procesos individuales y colectivos.

Ahora bien, la generalización de este tipo de representaciones entre los actores implicados en la gestión de las políticas públicas de lectura dentro del conjunto de nuestras sociedades parece tener todavía un alcance limitado. Así nos lo dan a entender algunas de las percepciones expresadas. Sin negar la pertinencia de continuar con los esfuerzos para consolidar una valorización de la lectura en sus múltiples dimensiones, conviene adoptar una postura menos drástica frente al poco conocimiento que muestran algunos de estos actores acerca de esa concepción renovada de la lectura. Tal vez en nuestra «cruzada» por convencer a los demás sobre lo imprescindible de la lectura para la vida, no hemos escuchado de manera atenta, ni intentado comprender, las múltiples concepciones existentes.

La relación entre los fines y los medios, un aspecto crítico de las políticas de lectura

Si algo ha caracterizado las reuniones y simposios internacionales de las últimas décadas es la preocupación por definir los medios para instrumentar una política pública de lectura. A partir del análisis transversal de la información sobre las 120 experiencias estudiadas, se puede decir que éstas prácticamente agotan la totalidad de las variables que se han venido señalando como prioritarias para instrumentalizar las políticas públicas de lectura. En este trabajo nos referiremos sólo a algunas de ellas que nos han parecido especialmente pertinentes para la formulación de una agenda de política pública de lectura.

La lectura como competencia constituye un objeto de intervención privilegiado, tanto a nivel teórico como de gestión concreta de iniciativas. Sin embargo, esta perspectiva viene siendo problematizada y articulada en una visión de mayor complejidad. Es así como se registran percepciones que abogan por la necesidad de superar los modelos puramente conductistas de los años sesenta y setenta, y optan por miradas que privilegian la construcción social del sentido, en contextos históricos y culturales específicos y diferentes: «Deberíamos tomar conciencia de que *no fomentamos el hábito de la lectura* sino que *promovemos la formación de*

lectores», afirma uno de los participantes en uno de los foros virtuales convocados por el Cerlalc.

Así mismo, se registran experiencias que, sin dejar de reconocer la importancia que tiene la transformación de las competencias lectoras, asignan una importancia crucial a las variables contextuales en las que se inscriben las prácticas de lectura. En esta perspectiva, que trasciende, a la vez que incorpora, la conducta lectora como objetivo, se ubican enfoques y experiencias que se estructuran alrededor de distintos ámbitos de influencia: el sistema educativo, el sistema cultural, los sistemas de bibliotecas, los espacios no convencionales (familia, comunidad, ciudad) y la cadena del libro.

Entre todos los elementos que han configurado tradicionalmente el ‘canon’ tradicional de la promoción de lectura, la formación de mediadores, la dotación y el acceso a las bibliotecas y la producción escrita son los que aparecen con mayor frecuencia. Pero también sobre cada uno de estos procesos es posible identificar perspectivas más integrales: combinaciones entre dotación y formación de mediadores, ampliación del universo de mediadores, articulación de la promoción de la lectura con procesos de desarrollo comunitario, ampliación de objetivos por parte de los actores editoriales, entre otros.

Pero el elemento que aparece como el más novedoso en el análisis es la importancia que los actores le otorgan a *la gestión* en sí misma, es decir, las formas concretas de activar y potenciar los procesos que adelantan para acortar la brecha que existe entre lo deseado y lo que es posible realizar. En varias experiencias, pero muy especialmente en los planes nacionales de lectura, es posible identificar elementos que apuntan a potenciar la gestión como un elemento crítico en la configuración de las políticas públicas de lectura. En el fondo, esto implica un cambio en el enfoque vertical de la política, que establece una separación entre el «qué hacer» y el «cómo hacerlo», y en el que los actores son considerados como simples «objetos» o «destinatarios» de la política.

Ahora bien, el variado repertorio de fines y medios que se desprende del análisis de la información suministrada por los actores

consultados requiere ser valorado críticamente, si queremos que resulte útil para gestionar una política pública de lectura. Por una parte, es muy importante llegar a un acuerdo para adoptar unos criterios e indicadores mínimos que nos permitan evaluar sus alcances y limitaciones y utilizar los resultados de estas evaluaciones para diseñar estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de las experiencias y para empezar a diferenciar las condiciones y características que constituyen lo que podríamos llamar «las buenas prácticas» de lectura.

Por otra parte, en la definición de una política de lectura es necesario establecer una distinción entre los fines y los medios que, en algunos casos, parecen confundirse. La creación y dotación de bibliotecas ¿es un fin en sí mismo, o es apenas una estrategia *para* el desarrollo de una sociedad lectora? Lo mismo podría preguntarse acerca de la promoción de la lectura, las ferias del libro, las campañas de medios y los numerosos eventos que se organizan en torno al libro y la lectura. La distinción entre fines y medios, así como la relación entre ellos, es un asunto clave en la formulación de una agenda de política.

La pretensión de recomendar a los estados la adopción de una política pública de lectura que destine recursos suficientes y continuos para la ejecución de proyectos que atiendan el conjunto de problemas relacionados con la promoción de la lectura no solamente carece de viabilidad, sino que evidencia un bajo consenso sobre la racionalidad que debe sustentarla. No se trata de que la implementación se oriente por una lógica de competencia, en la que los actores mejor posicionados vean beneficiados sus intereses individuales; se trata de que ésta surja de la construcción colectiva y de una racionalidad que logre una mayor articulación entre los fines y los medios.

La importancia de las articulaciones en la formulación de una agenda de política pública de lectura

Un tema constante, que aparece reiteradamente en la identificación de obstáculos y alternativas para la promoción de la lectura en esta última década, es la baja calidad de las múltiples articulaciones que conlleva la gestión de una política pública de lectura; de manera especial, aquellas relacionadas con el binomio *estado-sociedad civil*. En cierta forma, está muy arraigada la creencia de que, si se logra esta articulación, podremos por fin llegar a configurar la política pública de lectura ideal.

Sin embargo, el análisis sobre el rol que debería tener la sociedad civil en la lectura que se hizo, tanto en las encuestas como en los foros virtuales, muestra que, al tiempo que se le reconocen sus aportes al desarrollo de una cultura lectora, se le reclama al Estado no estar aprovechando suficientemente todo el potencial que ésta tiene en la gestión de las políticas. De ahí la demanda que se hace para tener un conocimiento más profundo sobre las iniciativas que se adelantan desde las organizaciones de la sociedad civil a favor de la promoción de la lectura y, de que las políticas se nutran y capitalicen lo aprendido en estas experiencias. «Un gobernante inteligente debería partir de dichas acciones para diseñar una política. ¿Podría decirse que en estos casos existe una “política de lectura implícita” o no-estatal? Una política que tendría que formularse de abajo para arriba»¹⁵.

La débil articulación entre lo público y lo privado fue una de las hipótesis de trabajo que nos planteamos desde el inicio del estudio. Sin embargo, el análisis de la información parece relativizar esta hipótesis. En efecto, casi todas las experiencias estudiadas suponen el concurso conjunto de actores estatales y privados y, aunque el estudio no brinda elementos suficientes para calificar la calidad de estas articulaciones, sí pone en evidencia la existencia de una red de relaciones mucho más compleja de lo que podría imaginarse. Esto significa que tendríamos que completar la hipótesis sobre la débil relación entre lo público y lo

¹⁵ Intervención de un participante en el foro virtual.

privado, incluyendo la variable de la baja capacidad de gestión que hasta ahora se ha tenido para fortalecer las articulaciones actuales y potenciales entre estos dos sectores.

Si intentáramos esquematizar las opiniones de los diversos actores, podríamos decir que persisten en demandarle al Estado un liderazgo más fuerte para impulsar las acciones públicas para la promoción de la lectura. Pero no se trata ya de un reclamo en el que se descargue sobre el Estado la totalidad de la responsabilidad, sino más bien un llamado a la cogestión entre el Estado y la Sociedad Civil. Sin embargo, y a pesar de esto último, lo que sí se observa es una gran diversidad en cuanto a las funciones concretas que se le plantean a cada una. De cierta manera, la deliberación en el terreno de las políticas públicas de lectura está en sintonía con la discusión contemporánea en torno a la relación entre estos dos sectores, con la que nos hemos acostumbrado a visualizar y pensar el orden social.

En este sentido, existe una percepción general en los actores, en el sentido de que la función del Estado consiste en crear las condiciones favorables para la promoción de lectura, más que en ejercer una acción protagónica que desconozca o subestime las iniciativas de la sociedad civil. La importancia de este énfasis radica en que nos aparta de una concepción vertical de política pública y nos abre espacios para repensar de manera más profunda cuáles pueden ser las formas de relación Estado-Sociedad Civil.

Para que puedan ser de utilidad en un ejercicio reflexivo orientado hacia la búsqueda de alternativas, las tesis generales sobre la articulación Estado-Sociedad Civil requieren ser revisadas con referencia a realidades concretas. Desde esta perspectiva, resulta pertinente considerar en detalle los campos problemáticos o énfasis que los actores están visualizando, como producto de su experiencia concreta.

En primer lugar, habría que destacar aquellas percepciones y experiencias que, dejando de lado la visión del Estado como un todo homogéneo, evidencian las dificultades de articulación entre los distintos niveles ejecutivos: nacional-regional-municipal-local. El común

denominador sigue siendo no haber logrado construir modelos que garanticen la configuración de una política de lectura que articule, de manera coherente, la acción pública entre los diferentes niveles, tanto política como administrativamente. La incorporación de la lectura dentro de los planes de desarrollo nacional todavía no parece haber sido una condición suficiente para garantizar dicha configuración. Esto supone, necesariamente, continuar en la búsqueda de soluciones que permitan incorporar a las políticas y planes de lectura los procesos de descentralización, que constituyen el escenario, por excelencia, de las prioridades políticas con repercusión más efectiva en la vida ciudadana.

En cuanto a la articulación —tal vez la cuestión más problematizada en el campo de la promoción de la lectura— persiste entre los actores la preocupación por las relaciones entre los sistemas públicos de educación y cultura. Si bien es cierto que hoy día podemos encontrar algunas acciones públicas que implican la coordinación institucional entre estos dos sistemas, lo es igualmente que los actores de la lectura consultados identifican algunos obstáculos que dificultan una gestión más articulada entre ellos. Sin detenernos a describir y analizar el conjunto de percepciones que pudimos registrar al respecto, lo que sí habría que destacar es la centralidad que ocupa el problema de la articulación entre los establecimientos educativos y las bibliotecas públicas.

Al igual que en la reflexión que hacíamos sobre las relaciones sistema educativo-sistema cultural, el análisis acerca de las múltiples articulaciones que, según las encuestas, deben darse entre la acción estatal y los diferentes subsectores de la sociedad civil (y en el interior de cada uno de ellos), arroja también una gran diversidad de asuntos por considerar: la incorporación de las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales en las políticas públicas de lectura, la participación del sector editorial, la vinculación de otros actores empresariales interesados en la promoción de la lectura, la participación de las organizaciones de base en las iniciativas locales, la incidencia de las campañas mediáticas sobre las actitudes y conductas lectoras de la población, entre otros.

Finalmente, en este contexto, el rol central que debe tener, en todo el proceso de formulación de políticas, el uso de estrategias de comunicación horizontal es permitir a los distintos actores dialogar acerca de sus múltiples intereses y racionalidades; así mismo, pensar en modelos de gestión que efectivamente faciliten una construcción colectiva en todos los momentos del proceso que implica la configuración de una política pública.

4 UNA PERSPECTIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LECTURA

Todo este ejercicio reflexivo e investigativo no ha pretendido otra cosa que brindar algunos elementos de juicio para la construcción de una agenda de políticas públicas de lectura que responda a las prioridades de nuestros países y que se convierta en un instrumento verdaderamente útil y aplicable para todos los actores que tienen la responsabilidad de concebirla e implementarla.

Más allá de las definiciones formales, creemos que es necesario adoptar una perspectiva mucho más amplia de la política pública, que dé cuenta del carácter dinámico y conflictivo del proceso que implica la configuración de una acción pública sobre una situación social que se pretende transformar. En una perspectiva de este tipo, el proceso debe estar orientado hacia la creación de condiciones que garanticen la participación, la confrontación y la negociación de las representaciones e intereses de los actores implicados en todas las etapas de gestión de la política, más que la imposición de la «política correcta» por parte de alguno de los actores.

Las distintas agendas propuestas, hasta ahora, para el fomento de la lectura han ofrecido un conjunto de estrategias posibles que han resultado relativamente efectivas para empezar a incorporar el tema de la lectura en algunas de las agendas gubernamentales de la región; así lo demuestra toda la riqueza que ofrecen los proyectos de promoción de la lectura analizados y los nueve planes nacionales de lectura que se realizan

actualmente en la región. Por otra parte, la intensidad creciente y sostenida de las iniciativas de la sociedad civil evidencia la adopción de enfoques coherentes con las concepciones de lectura que se han venido construyendo.

A pesar de los avances innegables que se observan en la aplicación de las comprensiones y alternativas ofrecidas por estas propuestas, el estudio confirma la percepción de que todavía hay una gran brecha por superar entre las recomendaciones y las realizaciones, y de que muchos de estos discursos permanecen en el plano de la retórica debido a la ausencia de una comprensión más profunda acerca del proceso de configuración de una política pública que supere lo puramente normativo, que sea sensible a las diferentes representaciones que existen sobre la lectura y que ofrezca estrategias y rutas de acción viables que permitan traducirla a la práctica.

La tarea de formular una agenda de política pública de lectura para la región —objetivo principal de este Encuentro— nos obliga a pensar en la necesidad de que, de estas discusiones, resulten propuestas concretas y rutas de acción para orientar a los responsables de cada país en la gestión de una política que contribuya efectivamente a reconocer el valor que tiene la lectura para el desarrollo personal, para la circulación y apropiación social del conocimiento, y para la constitución de sociedades auténticamente democráticas.

Pero, sobre todo, nos hace pensar en esta tarea como algo más que un ejercicio técnico para identificar prioridades, definir rutas de acción y optimizar la relación entre fines y medios. La formulación de una política pública de lectura no puede entenderse si no está enraizada en nuestras más profundas convicciones sobre su sentido más profundo: la lectura como oportunidad humana de comprender y de re-crear el mundo y ampliar nuestras posibilidades de ejercer la libertad para transformarlo. ¿No es ésta, en últimas, la finalidad de toda política?

Cartagena, septiembre de 2004

Participantes de la Reunión para la formulación de una Agenda de políticas públicas de lectura

Cartagena de Indias, Colombia, 13 al 15 de septiembre de 2004

NOMBRE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
Alejandro Katz	Argentina	Katz Editores	Director
Gustavo Horacio Bombini Aguirre	Argentina	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Coordinador del plan nacional de lectura
Jeannette Beauchamp	Brasil	Ministerio de Educación	Directora de políticas de educación infantil y enseñanza fundamental
Galeno Amorim	Brasil	Ministerio de Cultura	Director del plan nacional de lectura
Jorge Montealegre Iturra	Chile	Consejo Nacional del Libro	Secretario ejecutivo
Silvia Castrillón Zapata	Colombia	Asolectura	Directora
Carmen Barvo Barceñas	Colombia	Fundalectura	Directora ejecutiva
Gonzalo Arboleda Palacio	Colombia	Grupo Interamericano de Editores	Presidente
Gloria María Rodríguez Santamaría	Colombia	Comfenalco Antioquia	Jefe del Departamento de Bibliotecas
Celia Margarita Morán Hernández	El Salvador	Ministerio de Educación	Directora del programa de lenguaje
Gloria Mínguez Ropiñón	España	Embajada de España	Consejera de cultura
Nora Gabriela Rangel Santana información	México	Secretaría de Educación Pública	Subdirectora de del programa nacional de lectura
Raúl Jaime Zorrilla Arredondo	México	Conaculta	Director general de publicaciones
Bruno Revesz	Perú	Cipca	Director del programa regional
Maria Carlos Loureiro F. Guerra	Portugal	Instituto Portugués del Libro y las Bibliotecas	Jefe de División Promoción del Libro y Promoción de la Lectura
Isilda María de Costa Fernádes	Portugal	Instituto Portugués del Libro y las Bibliotecas	Subdirectora general

NOMBRE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
María Elena Zapata Zapata	Venezuela	Banco del Libro	Gerente de proyectos y servicios educativos
Adelaida Nieto Olarte		Cerlalc	Directora general
Luis Bernardo Peña Borrero		Cerlalc	Subdirector de lectura y escritura
Luis Fernando Sarmiento Barragán		Cerlalc	Secretario técnico
Fernando Rueda Koster		OEI	Coordinador del Área de cooperación cultural, Oficina Madrid
Sabinela Alfaro Luna		OEI	Gestora de programas y proyectos, Oficina regional El Salvador
Olga Lucía Turbay Marulanda		OEI	Directora de programas y proyectos, Oficina regional Bogotá
Carolina Serrano Serrano		OEI	Coordinadora de programas y proyectos, Oficina regional Bogotá
Liliana Pulido Villamil		ILIMITA- Plan Iberoamericano de Lectura	Gerente
Marina Valencia Mejía		ILIMITA- Plan Iberoamericano de Lectura	Asesora de comunicaciones
Diana Marcela Rey Vásquez		ILIMITA- Plan Iberoamericano de Lectura	Asistente Asistente
Beatriz Helena Robledo	Colombia		Relatora

Prohibida la reproducción parcial o total sin permiso escrito del
Plan Iberoamericano de Lectura -ILÍMITA-

