

## **Las políticas públicas vinculadas con la promoción de la lectura. Un panorama breve y actual acerca de las iniciativas estatales.\***

*Alejandra Ravettino Destefanis\**

Palabras claves: Estado, promoción de la lectura, inclusión social, evaluación de impacto.

**RESUMEN.** Aunque el modelo de Estado y el tipo de régimen de acumulación condicionan el concepto de *políticas públicas*, en términos generales entendemos que constituyen respuestas estatales a demandas de la sociedad mediante normas, instituciones y/o prestaciones de bienes y servicios públicos. Por otra parte, sostenemos que la *promoción de la lectura* como acción estatal es un factor clave de *inclusión social*. A partir de ambas consideraciones, proponemos brindar un panorama sobre las acciones concretas del Estado respecto de la lectura a través de instituciones específicas. Para ello, tomaremos las iniciativas de la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares, el Plan Nacional de Lectura y el Consejo Nacional de Lectura, y sirviéndonos de las entrevistas que mantuvimos con algunos de sus responsables y de los datos de las Encuestas Nacionales de Lectura de 2001 y 2011, observaremos la evolución de las políticas públicas y de los resultados a partir de las recientes mediciones. A propósito, hacia el final, apuntaremos algunas ideas que surgen después de observar las tareas de estas instituciones con el objeto de optimizar su desempeño.

---

\* Ponencia presentada en la I Jornada de Argentina Reciente "30 años de construcción democrática". 14 de noviembre de 2013. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. [Cátedras organizadoras: La Argentina Reciente (Ciencia Política) y Universidad Política (Sociología). Coordinación general: Miguel Talento. Consejo Académico: Sergio Caletti, Adriana Clemente, Arturo Fernández, Damian Loretti, Dora Barrancos, Federico Schuster, Fortunato Mallimaci, Hector Angélico, Luis Aznar, Luis Tonelli, Mabel Thwaites Rey, Mario Marguillis, Miguel De Lucca. Auspician la Dirección de la Carrera Ciencia Política. FSOC, UBA. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Cuadernos Argentina Reciente. Asociación Docentes de la Universidad de Buenos Aires (ADUBA).] Eje IV: Estado, Reformas y Políticas Públicas. Mesa Nº 3: Actores y Políticas Económicas. Coordinación: Gabriela Rodríguez. (En la última página, el certificado.)

\* Socióloga (UCES). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). a-rades@live.com.ar

- **La lectura como instrumento de inclusión social**

Para que los individuos alcancen un nivel básico de educación y continúen un proceso de aprendizaje durante toda la vida, la lectura y la escritura son condiciones indispensables. Del mismo modo, constituyen el medio para asegurar la libre circulación y apropiación social del conocimiento, y son una herramienta intelectual indispensable en la construcción de la propia identidad, la capacidad reflexiva, el juicio crítico y el desarrollo de las competencias que les permitan dignificarse en un trabajo. En este sentido, la capacidad para utilizar el lenguaje escrito en diferentes contextos y situaciones es una condición necesaria para que los individuos puedan hacer valer sus derechos y participar activamente en la sociedad mediante el ejercicio de una ciudadanía responsable.

Esta misma concepción es la que guió a los Jefes de Estado y de Gobierno congregados en la XIII Cumbre Iberoamericana para admitir que la lectura es "un instrumento real para la inclusión social y un factor básico para el desarrollo social, cultural y económico de nuestros países" (Santa Cruz de la Sierra 2003).

No obstante, para que la lectura y la escritura sean consideradas un *instrumento de inclusión* es preciso: primero, asumirlas como un propósito prioritario que concierne a toda la sociedad –puesto que librarlas a la iniciativa de particulares o a los intereses del mercado implica que continuarán siendo el privilegio de algunos; y segundo, como uno de los asuntos pendientes de la agenda de política pública –lo cual implica que están ligadas a procesos sociales que las convierten en una herramienta democratizadora y de participación social–.

Además, la enunciación de una política pública contempla dos dimensiones: por un lado, una representación social de la realidad sobre la cual intervenir y unos principios que fundamentan la acción; y por otro, un conjunto de medios y procesos organizativos, financieros, administrativos, jurídicos y humanos, que hacen que una política se cristalice en procesos sociales.

- **Iniciativas regionales: Agenda de políticas públicas de lectura**

El Plan Iberoamericano de Lectura, Programa de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, es una iniciativa regional que se ocupa de la articulación entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para que se emprendan o continúen acciones inmediatas y con proyección a largo plazo en favor de la lectura. Una de las principales líneas de acción del Plan Iberoamericano de Lectura es *convertir el fomento de la lectura en un tema de política pública*. Para ello, 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 de dicho plan en los veintiún países de Iberoamérica– convocaron una jornada regional de reflexión en torno a la lectura.<sup>1</sup>

Ese encuentro redundó en un documento guía que sugiere objetivos, acciones y medios para promover la lectura desde una perspectiva integral que involucra al Estado y a los diversos sectores vinculados con la industria editorial. Se establecieron 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 otras.

El próximo gráfico enumera tales prioridades en el orden en que fueron presentadas en la Declaración:

**Gráfico 1: Prioridades consensuadas en el Plan Iberoamericano de Lectura, 2004.**

---

<sup>1</sup> Esta iniciativa contó 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.

1	<i>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.</i>
2	<i>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.</i>
3	<i>Establecer mecanismos de participación ciudadana organizada a nivel local, regional y nacional, para la construcción de una política pública de lectura y escritura.</i>
4	<i>Reconocer a la educación pública como el espacio privilegiado para hacer efectivo el derecho que tiene la población a la lectura y la escritura.</i>
5	<i>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.</i>
6	<i>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.</i>
7	<i>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.</i>
8	<i>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.</i>
9	<i>Implementar programas de promoción de lectura y escritura dirigidos a la primera infancia y a la familia.</i>

*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 América.*<sup>2</sup>

Fuente: elaboración propia en base a Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC); Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (2004). "Agenda de políticas públicas de lectura" en *Plan Iberoamericano de Lectura* [en línea] <[http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2013/03/Agenda\\_PP\\_Lectura.pdf](http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2013/03/Agenda_PP_Lectura.pdf)>

- **Las políticas estatales y culturales como cuestión de interés público**

De acuerdo con Ozlack y O'Donnell (1984) las *políticas de Estado* constituyen un conjunto de acciones u omisiones, en relación a una cuestión de interés público, que revelan cierta modalidad de intervención estatal. Para estos autores, una "cuestión" es un asunto socialmente problematizado, generador de procesos sociales, que expresa necesidades y demandas. Su ciclo vital tiene origen al constituirse como tal y su resolución no necesariamente coincide con la solución del problema. En general, las cuestiones no son los problemas más importantes, necesarios o urgentes sino aquellos capaces de constituirse como tales. De acuerdo a sus prácticas y discursos, los actores interesados instalan el tema en la *agenda*. Desde esta visión, las políticas públicas implican la toma de posición que intenta resolver una cuestión, que concita el interés de los actores involucrados.

Por otra parte, la *política cultural* trasciende la órbita de un ministerio o secretaría puesto que la responsabilidad del área estatal de cultura consiste en una doble tarea: por un lado, aquella que la vincula a la administración de la infraestructura y la oferta cultural, y por otro, aquella que la compromete en la construcción de un sentido colectivo. En este sentido, la *política cultural* es aquella que otorga sentido y valores al conjunto de las *políticas públicas*. Podríamos tomar como primeras medidas de política cultural tanto la creación de la Gaceta de Buenos Aires el 7 de junio de 1810 como la inauguración de

---

<sup>2</sup> 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.

la primera Biblioteca Pública de Buenos Aires el 16 de marzo de 1812. Ambas fechas serán recordadas: la primera para la celebración del Día del Periodista y la segunda como origen de la actual Biblioteca Nacional, quizás el primero de los organismos públicos de cultura. Con el tiempo, la institucionalidad cultural se amplió y diversificó. En 1870 se crea la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP). En la segunda parte del siglo XX surgen, por ejemplo, instituciones como el Fondo Nacional de las Artes y el Instituto Nacional de Cinematografía, ambas de 1958.

El siguiente gráfico muestra cómo se originan y evolucionan las medidas vinculadas con la cultura:

**Gráfico 2: Primeras medidas estatales tomadas como políticas públicas.**

FECHA	POLÍTICAS CULTURALES
7 junio 1810	Creación de la Gaceta de Buenos Aires
16 marzo 1812	Inauguración de la primera Biblioteca Pública de Buenos Aires
1870	Creación de la CONABIP (Comisión Nacional de Bibliotecas Populares)
1958	Surgimiento del Fondo Nacional de las Artes y del Instituto Nacional de Cinematografía

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Cultura. Laboratorio de Industrias Culturales. (2009). "Institucionalidad cultural". *CLICK* Boletín informativo, 4(18):6

Como parte de la compleja institucionalidad estatal, la política pública cultural ha ido ocupando a lo largo de la historia diferentes espacios con distintas influencias y alcance, y ha sido motivo de desigual interés para cada gobierno. En ocasiones, la política cultural no aparece explicitada en planificaciones formales, lo cual no implica que de todas formas esta no exista ni tenga una orientación clara, así sea en la práctica y en el discurso público. En ocasiones, la ausencia de una política cultural encierra una concepción cultural en sí misma.

Las diferentes gestiones de gobierno aplican una impronta cultural a su política de Estado. En este sentido, a la política cultural se sobreimprime una *cultura política* o un sentido cultural que atraviesa el accionar gubernamental.<sup>3</sup> Por ejemplo, las políticas de absorción inmigratoria de finales del siglo XIX, cristalizadas en dispositivos de nacionalización de millones de personas, tanto como las propuestas de celebración del primer Centenario de la Revolución de Mayo en 1910, fueron políticas culturales de efectos perdurables. La escuela pública, laica y gratuita, por un lado, y la ley de residencia que permitía la expulsión de inmigrantes indeseables, por otro, fueron las dos caras del integracionismo argentino de la época.

- **La promoción de la lectura: algunas iniciativas**

El próximo gráfico expone los organismos vinculados con la promoción de la lectura en la actualidad. En lo que sigue nos detendremos en aquellas entidades vinculadas exclusivamente con la promoción de la lectura: Comisión Nacional de Bibliotecas Populares, Plan Nacional de Lectura y Consejo Nacional de Lectura.

---

<sup>3</sup> Sobre esta disquisición recomendamos leer la transcripción de una entrevista realizada en 2004 a Horacio González, León Rozitchner, Alejandro Kaufman y Gabriela Massuh. ["¿Qué es una política cultural y cuál es su relación con la cultura política?". *Argumentos*, Nro. 4. <<http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/34/31>>]

Gráfico 3: Organismos públicos que canalizan las políticas públicas de promoción de la lectura. Argentina, 2013.



Fuente: elaboración propia.

La Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP), organismo dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación, fomenta el fortalecimiento de las bibliotecas populares –en tanto organizaciones de la sociedad civil- e impulsa su valoración pública como espacios físicos y sociales relevantes para el desarrollo comunitario y la construcción de ciudadanía.<sup>4</sup> Su función es orientar y ejecutar la política gubernamental, a través de un modelo de gestión asociado que favorezca la consolidación del carácter autónomo de este movimiento social único conformado por casi 2'000 bibliotecas y 30'000 voluntarios que despliegan sus acciones desde hace más de 141 años.<sup>5</sup>

Como lo adelantáramos en el gráfico 2, la CONABIP se crea en 1870 con la promulgación de la Ley N° 419, impulsada por Domingo Faustino Sarmiento,

<sup>4</sup> Las bibliotecas, según su perfil institucional y fuentes de sustento, pueden ser clasificadas en Públicas o Privadas. Las Públicas pueden pertenecer a diferentes esferas de gobierno: Nación, Provincia o Municipio. En tanto que las privadas son constituidas por particulares a partir de la conformación de asociaciones sin fines de lucro, recibiendo también, en algunos casos, apoyo del Estado. Según su contenido temático pueden ser *enciclopédicas*, que proporcionan todo tipo de información, o *especializadas*, sólo incursionan en una temática particular.

<sup>5</sup> (Cf. "Acerca de la CONABIP" [en línea]  
<<http://www.conabip.gob.ar/conabip/institucional>>



para fomentar la creación y el desarrollo de las bibliotecas populares. Su creación se inspira en los Clubes de Lectores, ideados por Benjamin Franklin en 1727 en Filadelfia, y las experiencias estadounidenses de creación de bibliotecas en las aldeas y ciudades. La primera biblioteca popular nació en San Juan en 1866, provincia natal de Sarmiento. Durante el siglo XX, la vida de las bibliotecas populares y de la CONABIP muta en función de las distintas gestiones de gobierno. En ocasiones, se da el fortalecimiento de estos actores y en otras se enfrentan a los avatares de la falta de acompañamiento, e incluso, la persecución en tiempos de dictadura. Precisamente, el próximo gráfico recorre las diferentes etapas político-culturales y nos permite en un pantallazo advertir el modo en que la promoción de la lectura fue considerada una política cultural, en el marco de la CONABIP, a lo largo de nuestra historia:

**Gráfico 4: Evolución histórica de la CONABIP y las Bibliotecas Populares respecto de las iniciativas estatales para la promoción de la lectura, 1870-1999.**

FECHA	HITOS HISTÓRICOS
15 abril 1866	Se funda en San Juan la Biblioteca Popular Sociedad Franklin, primera institución de estas características en el país. Actualmente se encuentra en pleno funcionamiento.
23 septiembre 1870	Se sanciona la Ley N° 419, impulsada por Sarmiento, que dio origen a la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares. Se fomenta la creación y el desarrollo de estas instituciones, constituidas por asociaciones de particulares con la finalidad de difundir el libro y la cultura en todo el país.
1872	Cantidad de bibliotecas populares: 106
1876	Se sanciona la Ley N° 800 que indica que las funciones de la comisión son asumidas por la Comisión Nacional de Escuelas. Se crean 82 bibliotecas populares durante ese año.
1884	Se sanciona la Ley de Educación Común, Laica y Obligatoria.
1908	Se restablece la Ley N° 419 que dio origen a la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares.
1910	Auge de las bibliotecas obreras, de origen socialista, anarquista y los círculos obreros católicos. Se crean 191 bibliotecas populares durante el año. Se festeja el Centenario de la Patria.
1936	Cantidad de bibliotecas populares: 1477

1947	Se multiplican las bibliotecas populares en zonas urbanas y rurales, en fábricas, gremios y sindicatos. También surgen en lugares no tradicionales como hospitales, faros y barcos de la Marina Mercante.
1948	Del 9 al 12 de octubre se realiza el 1º Congreso Nacional de Bibliotecas Populares en Córdoba. Surge la Federación Argentina de Bibliotecas Populares.
1949	Surgen las escuelas e institutos de bibliotecología en diferentes provincias. Se crea la Biblioteca Circulante "17 de octubre", y la Biblioteca del Bibliotecario en la sede de la Comisión.
1954	Juan Domingo Perón cierra el Primer Congreso Nacional de Bibliotecas Populares en el Teatro Cervantes de Buenos Aires. Se establece por Decreto N° 17650/54 el Día del Bibliotecario y se impulsa el Estatuto del Bibliotecario. Cantidad de bibliotecas populares: 1623
1966	Cantidad de bibliotecas populares: 1645
1977	La policía de Santa Fe interviene la Biblioteca Constancio Vigil de Rosario y quema 80´000 libros.
1980	La policía bonaerense quema 24 toneladas de libros del Centro Editor de América Latina (CEAL) – esto representa más de 1 millón de libros-. Camiones militares se llevan de la Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) 90´000 libros que nunca más aparecen.
1970 - 1983	Se cierran 652 bibliotecas populares.
1986	Se promulga la Ley de Bibliotecas Populares, Ley N° 23´351 (en reemplazo de la Ley N° 419). Se crea la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP) en jurisdicción de la Secretaría de Cultura del entonces Ministerio de Justicia y Educación.
1989	Se crean 971 bibliotecas populares durante el año por Decreto N° 1 078/89 del Poder Ejecutivo Nacional, reglamentándose así la Ley N° 23´351.
1990	Se establece el 23 de septiembre "Día de las Bibliotecas Populares", en conmemoración de la sanción de la Ley N° 419 del año 1870.
1999	Cantidad de bibliotecas populares: 1863

Fuente: elaboración propia en base a "Línea histórica que recupera los hitos significativos de los 140 años de la CONABIP y las bibliotecas populares desde 1870 hasta 2010" [en línea].  
 <<http://www.conabip.gob.ar/timeline/hitos>>.

Si nos detenemos en la última década, veremos cómo las iniciativas fueron tomando impulso y diversificándose en acciones estatales concretas:

Gráfico 5: Iniciativas estatales vigentes para la promoción de la lectura, CONABIP 2003-2010.

PERÍODO	INCICIATIVAS VIGENTES
2003 al 2010	Incorporación de la CONABIP al Presupuesto Nacional.

Subsidios para los gastos de funcionamiento de las bibliotecas populares. Financiamiento de proyectos comunitarios, sociales, culturales, de promoción a la lectura y de infraestructura.
Capacitación a dirigentes y voluntarios de las bibliotecas populares de todo el país.
Creación del Programa de Información ciudadana para promover el ejercicio del derecho a la información y de los derechos ciudadanos.
Circuitos Regionales de promoción de la lectura con Bibliomóviles que recorren todo el país.
Producción cultural de la CONABIP: Colección Biblioteca Popular con 33 títulos editados. Edición de la Revista BePé y proyecto Radio Bepé. Red Digital: DIGIBEPE 2010, portal web y catálogo unificado.
Conectividad y equipamiento tecnológico a las bibliotecas populares.
Encuentro Nacional bianual de bibliotecas populares.
Distribución de más de 1'281'300 libros a la red de bibliotecas populares.
Cantidad de bibliotecas populares: 2'059

Fuente: elaboración propia en base a "Línea histórica que recupera los hitos significativos de los 140 años de la CONABIP y las bibliotecas populares desde 1870 hasta 2010" [en línea].  
<<http://www.conabip.gob.ar/timeline/hitos>>.

En la última Encuesta Nacional de Lectura, el 72% de las personas manifestó conocer la ubicación de al menos una biblioteca. Cuando se les preguntó *cómo consigue los libros que lee*, en 2001, el 2% refirió que los obtiene de una biblioteca, mientras que en el relevamiento de 2011, ese porcentaje ascendió al 9%. Respecto del sitio que ocupan las bibliotecas en el imaginario colectivo se preguntó *qué palabras elegiría para describir a una biblioteca*: "libros, lectura" (24%), "cultura, información" (18%), "alumnos, educación" (12%), "tranquilidad" (10%) –estos datos consideran la primera mención-.

El Ministerio de Educación de Argentina, con el propósito de "formar lectoras y lectores", de acuerdo con la Ley de Educación N° 26.206, impulsó

en 2003 el *Plan Nacional de Lectura*. Se trata de un programa cuyo equipo está integrado por representantes que trabajan en cada jurisdicción y articulan políticas públicas de promoción de lectura a través de cinco coordinaciones nacionales.

Las principales líneas de acción que desarrollan para fortalecer la presencia de la lectura en la escuela y promover el encuentro de docentes, estudiantes y la comunidad con el libro y la literatura son: los talleres de lectura y literatura, los trayectos de formación y perfeccionamiento para docentes, bibliotecarios, profesionales de la educación e interesados, la provisión de libros y textos a bibliotecas, y el apoyo a proyectos institucionales de lectura. Asimismo, han publicado y distribuido gratuitamente 40 millones de ejemplares de cuentos y poemas y más de 15 millones de libros en todas las escuelas del país y en espacios no convencionales. (Más adelante retomaremos las iniciativas del Plan a propósito de las entrevistas obtenidas en esa institución).

Por su parte, la conformación del *Consejo Nacional de Lectura* apuntó a consolidar el trabajo que diversos organismos públicos desarrollan a través de planes y programas orientados a promover la lectura. Estas acciones tienen lugar en diferentes ámbitos –bibliotecas populares, municipales y provinciales, escuelas, centros culturales, centros de integración comunitaria, centros de atención primaria de salud y comedores, entre otros-. Por esta razón, se reconoció la importancia de una instancia de organización a nivel nacional, que integre todos los programas y planes de lectura vigentes. De este modo, se abre un espacio de construcción y desarrollo de políticas públicas de promoción de la lectura, con una perspectiva holística, en el que participan el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Cultura, la Comisión Nacional protectora de Bibliotecas populares, la Biblioteca Nacional y Radio y Televisión Argentina.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> (Cf. "Consejo Nacional de Lectura" [en línea] <<http://www.lectura.gov.ar/>>)

Precisamente, una de las iniciativas más preponderantes del Consejo fue la realización de la reciente Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura.<sup>7</sup>

- **Algunos indicadores respecto de la evolución de la lectura y el consumo de libros durante la última década**

Si observamos los registros publicados periódicamente por la Cámara Argentina del Libro (CAL), ente encargado de otorgar y administrar el ISBN<sup>8</sup> para cada nuevo lanzamiento en el mercado argentino, se advierte una clara recuperación de la actividad editorial durante la última década. En 2012 se registraron 27'584 títulos publicados, entre novedades y reimpressiones, que en ejemplares producidos se traduce en 96'968'865 unidades.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> La Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura de 2011 fue realizada por el Consejo Nacional para la Lectura. Este relevamiento, realizado entre octubre y noviembre de 2011, recogió la opinión de personas de 12 años en adelante de todo el país. Las preguntas indagan sobre los hábitos de los lectores actuales, los potenciales y los no lectores. También señalan cuáles son los principales motivadores de la lectura entre los chicos y los jóvenes; cómo impactan las nuevas tecnologías en las prácticas lectoras; qué otros hábitos y consumos culturales compiten o complementan la lectura; y qué prácticas implementan los adultos para estimular a los más chicos a leer. El trabajo de campo para realizar la Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura estuvo a cargo de la Universidad Nacional Tres de Febrero, y se llevó a cabo a través de entrevistas domiciliarias y de aplicación personal. El cuestionario, supervisado por el CERLALC, permite comparar los datos obtenidos en la Argentina con los de diferentes países, como España, México, Colombia y Brasil, entre otros.

<sup>8</sup> International Standard Book Number. Por la Ley N° 22.399/81, todo libro editado en la República Argentina debe llevar impreso este número. El ISBN se aplica a toda publicación unitaria impresa, no periódica, que se edite en su totalidad de una sola vez, o a intervalos en uno o varios volúmenes o fascículos, incluidas las publicaciones científicas, académicas o profesionales. Si bien el ISBN se asigna principalmente a libros –para los que se creó originariamente el sistema–, es utilizado, por extensión, para cualquier ítem producido por los editores, debiendo asignar números de ISBN a: Libros y folletos impresos no publicitarios (con un mínimo de 5 páginas). Libros en casetes. Materiales no librarios con textos, gráficos estadísticos, obras de referencia, etc. cuyo contenido sea información similar a la de los libros impresos. Publicaciones electrónicas como cintas, CD-ROM, etc. Publicaciones multimedia de venta en librerías. Películas y videos educativos, diapositivas escolares o transparencias. Publicaciones en microformas. Publicaciones en Braille. Mapas. Partituras musicales con texto.

<sup>9</sup> Los informes estadísticos de producción editorial están disponibles [en línea] <<http://www.editores.org.ar/>>

Pero además de la industria, el comportamiento de los lectores es un dato fundamental a considerar. Según un informe del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), Argentina es el país que registra los más altos porcentajes de lectura y encabeza el consumo de libros per cápita en la región.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Lectura de 2001, Argentina tenía una lectura promedio anual de 3,2 libros. El 8% de la población habría leído más de 10 libros el último año, entre 1 y 10 libros el 47% y ningún libro el 45%. Según la Encuesta de 2011, el 90% de los argentinos lee algún material habitualmente (diarios, revistas y/o libros) durante quince minutos o más.

Un dato interesante es que en el nivel socioeconómico más bajo se registra un 7% más de lectores que en 2001. "Es una batalla ganada por la educación, inclusión social". (Director técnico de la encuesta).<sup>10</sup> Asimismo, la población que leyó al menos un libro en el último año pasó del 55% al 59%. El siguiente cuadro categoriza a la población encuestada según su comportamiento lector:

**Gráfico 6: Lectura en general. Categorización de la población de acuerdo con el hábito de lectura. Población total, 2001 y 2011.**

Categorías	Relevamientos	
	2001	2011
<i>Lectores</i>	86	90
<i>Ex-lectores</i>		7
<i>Lee notas</i>	14	2
<i>No lee</i>		1,5

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Lectura (ENL) 2011. Nota: Los datos de 2001 corresponden a la población de 18 años y más; en tanto los datos de 2011 consideran al grupo 12 años y más (esto hace inviable una comparación en sentido estricto). Por otra parte, los datos están en frecuencias relativas (porcentajes).

Además de la práctica en sí, podríamos comparar los modos en que se adquiere el material de lectura la adquisición:

<sup>10</sup> Entrevista realizada al Director Técnico de la Encuesta Nacional de Lectura de 2011 en abril del corriente año.

"Además aumentó la compra de libros en estos diez años, bajó el préstamo, así como la compra de diarios que antes se compartía –sobre todo en la crisis-. (Coordinadora PNL).<sup>11</sup>

En los próximos cuadros veremos la evolución de la compra de libros y diarios:

**Gráfico 7: Formas de conseguir el diario. Lectores actuales, 12 años y más. Porcentaje.**

COMO CONSIGUE EL DIARIO	Relevamientos	
	2001	2011
Lo compra	59	66
Se lo prestan	25	20
Lo lee por internet	-	20
Está en el trabajo	9	8
Los recibe gratis	7	6

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Lectura (ENL) 2011. Nota: Los datos de 2001 corresponden a la población de 18 años y más; en tanto los datos de 2011 consideran al grupo 12 años y más (esto hace inviable una comparación en sentido estricto). Por otra parte, los datos están en frecuencias relativas (porcentajes).

**Gráfico 8: Formas de conseguir los libros. Lectores actuales, 12 años y más. Porcentaje.**

COMO CONSIGUE LOS LIBROS	Relevamientos	
	2001	2011
Los compra el entrevistado	62	71
Se lo prestan familiares y amigos	50	49
Se los regalan	19	24
Los compra otro de la familia	17	23
Los pide en una biblioteca	19	13
Estaban en su casa antes	18	12
Los fotocopia	-	7
Los baja de internet	-	6

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Lectura (ENL) 2011. Nota: Los datos de 2001 corresponden a población de 18 años y más. En esa oportunidad se consignaron hasta 2 menciones, mientras en que en 2011 se consignaron hasta 3 menciones por entrevistado.

Respecto de la frecuencia de lectura, el 85% lee más de un día por semana, y el 53% lee todos o casi todos los días. Acerca de la lectura de libros, la población que leyó al menos un libro se incrementó un 4% respecto de 2001.

<sup>11</sup> Entrevista realizada a la coordinadora del Plan Nacional de Lectura en marzo del corriente año.

Entre los 18 y los 60 años, la cantidad de lectores es pareja; en cambio, los mayores de 60 años leen menos diarios, revistas y libros.

"Si bien nos centramos en la etapa de escolaridad, lo que sí vimos [en los resultados de la encuesta] es que en 18-25 años aumentó muchísimo la frecuencia de lectura, es el grupo etario con mayor frecuencia de lectura semanal, de lunes a viernes. Nosotros inferimos que hay muchos más jóvenes estudiando". (Directora PNL).

Otro dato interesante que surge de la Encuesta de 2011, cuando se preguntó acerca de los motivos de lectura de libros, el 84% indicó que lee por placer, el 70% para ampliar la cultura, el 44% por costumbre y el 45% por estudio y trabajo.

"Además el programa *Conectar Igualdad* implica que haya una netbook en unos dos millones y pico de hogares en muchos de los cuales no existía ningún soporte digital... y eso impacta mucho en la franja de 12 a 18 años. (...) Desde el 2003 realizamos campañas no convencionales. En un relevamiento que hicimos, el 16% respondió que recibió material de lectura en las canchas y lugares de veraneo. (...) En la cancha el mayor impacto fue en los jóvenes. Los que más nos pedían cuentos de Fontanarrosa y Soriano. La idea era iniciarlos en la lectura con literatura de calidad, y de fútbol. Y mucha gente se acercaba y nos decían: Nuestros hijos se acercaron a la lectura a partir de recibir un cuento en una cancha." (Directora PNL).

Indagando en los comienzos del Plan y de cuáles fueron los principales propulsores, se le preguntó a la directora *cómo surgen estas iniciativas*:

"Con la gestión de Daniel Filmus; su mayor preocupación era que la gente volviera a leer –antes la gente estaba preocupada por comer, la clase media estaba destrozada–: volver a recuperar el valor de la lectura. Entonces se idearon ejemplares muy pequeños (tamaño A4 doblado en dos) [se para y busca algunos para mostrar] (...) de Fontanarrosa y se hizo mucha cantidad. Era un formato muy barato. Y como en



ese momento el Estado no podría poner dinero para hacer estos ejemplares, nos asociamos con canales de televisión, con editoriales (por ejemplo, promocionaban un libro con un cuento, o un capítulo que tuviera entidad narrativa; o ellas se encargaban de la impresión y nosotros de la distribución), con OSDE (que distribuyó en los hospitales de pediatría)... tratamos de buscar socios que pudieran imprimir; distribuimos en las terminales de ómnibus y en lenguas de pueblos originarios. Hasta el día de hoy llevamos distribuidos casi cincuenta millones de ejemplares de este tipo." (Directora PNL).

Considerando que cada administración cristaliza su gestión en las políticas públicas, y específicamente –y a los fines de esta ponencia- en las políticas culturales que impulsa, preguntamos a los responsables del Plan por las formas en que *fueron evolucionando las iniciativas –después de ese primer momento de austeridad y recomposición-*.

"Lo que hicimos como ministerio fue hacer grandes compras de colecciones literarias para las escuelas, que justamente este año desembocan en la compra de bibliotecas de aula, que debe ser la mayor compra que se hizo en la historia para las escuelas, con 104 títulos por grado. Las políticas van buscando sus vertientes. En el PNL nos hemos trazado algunos objetivos... no participamos en la Comisión Seleccionadora de Textos –que es otra área del ministerio-, pero buscamos vertientes para los objetivos trazados: tratamos de armar una antología literaria que tenga que ver con esto. La primera que se hizo desde el plan y de manera masiva Leer por leer, que coordinó Mempo Giardinelli, hubo otra colección Leer la Argentina. Fue la primera colección nacional que trajo un canon de autores de su propia región. (...) Las antologías del Bicentenario fueron desde inicial hasta secundario y a escuelas de adultos, fue una impresión de cuatro millones de libros que se distribuyó en todo el país. (...) Durante la gestión de Filmus también hicimos los cuentos para egresados. A cada chico que terminada jardín, primario o secundario se le regalaba un cuento. (...) La del día del Maestro, Palabras escritas para vos, mandábamos por correo a la casa de cada maestro, tuvo un impacto increíble, no llegábamos a leer los miles de mails. (Directora PNL).

El próximo gráfico expone las acciones que lleva adelante el Plan Nacional de Lectura:

Gráfico 9: Iniciativas para la promoción de la lectura del Plan Nacional de Lectura, 2013.

Lectura en voz alta	Uno de los lineamientos centrales para promover en cada provincia la recuperación de los espacios de lectura placentera en la escuela. Se elaboran cuadernillos con sugerencias para la lectura en voz alta dirigida a los distintos niveles. Se propone la adopción diaria de esta práctica en el aula por parte del docente por su carácter modelar e iniciático.
Distribución de material de lectura	Publicación y edición de libros, folletos y cuadernillos educativos.
Capacitación	Se imparten cursos a distancia, a través del portal Educ.ar. Cada dos meses inician los talleres: Juegos, videojuegos y lectura, Literatura y medios: puentes entre lo analógico y lo digital, Introducción a la lectura y la escritura de narraciones ficcionales.
Biblioteca Estación de Lectura Ernesto Sabato	Funciona durante todo el año en la Terminal de micros de Retiro, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Estación de Lectura tiene un acervo de 3000 libros, desarrolla actividades de apoyo escolar, talleres y despliega acciones en las escuelas de la zona.
Programa Abuelas y Abuelos Lee cuentos	Una línea de acción que replica la experiencia de la Fundación Mempo Giardinelli, se orienta a capacitar adultos mayores voluntarios interesados en lectura y literatura infantil y juvenil para leer en voz alta en escuelas, comedores, centros recreativos y culturales, etc.

Fuente: elaboración propia en base a "Acerca de ¿Quiénes somos?" [en línea] <<http://www.planlectura.educ.ar/listar.php?menu=1>>).

No sólo aumentó la población lectora sino además se advierten cambios en el soporte de lectura: la población que lee en pantalla se duplicó entre 2001 y 2011. A partir de ello, preguntamos si *cuando diseñan las iniciativas tienen en cuenta las nuevas formas de lectura, o piensan en el libro en su formato tradicional:*

"Estamos haciendo una colección de libros digitales. El libro en formato digital, lo tenemos en nuestra web. Tenemos una biblioteca digital, para cada librito o antología que publicamos, a cada escritor le pedimos cinco años de cesión de derecho digital, y lo tenemos colgado en PDF. Los libros que hacemos ahora con otras instituciones educativas son interactivos, estamos pensando en ejemplares con imágenes y sonidos, en distintas lenguas –sordomudos, lenguas originarias-." (Directora PNL).

Con el propósito de llegar a la "cocina" del Plan, es decir, conocer desde el ámbito más productivo y doméstico cómo idean cada una de las acciones que llevan adelante, preguntamos *cómo surgen las ideas*:

"Nosotros tenemos un equipo de coordinadores, cada uno vive en su región. Hasta que nosotros llegamos acá todo se manejaba desde Pizzurno, cuando llegamos dijimos que cada uno debía vivir en su región. (...) Y vamos tirando ideas... el equipo se caracteriza por su creatividad." (Directora PNL).

Por último, nos importa particularmente el modo en que en el Plan se releva información respecto de las iniciativas que encara. En este sentido, se preguntó si disponen de *alguna herramienta que les permita medir el impacto de estas políticas públicas*:

"Bueno, tenemos los datos de la Encuesta de Lectura, [cuando se pregunta: ¿Recibió usted o alguien de su familia, un cuento corto de regalo en una cancha de fútbol, lugar de veraneo, hospital, festival u otro lugar?] Cuando el 16% de la gente dijo que había recibido. Después no tenemos datos formales, salvo el comentario de la gente y la observación en la misma cancha –si no hay material tirado o roto por la cancha significa que hay una apropiación-. (Coordinadora PNL).

Cabe señalar que la *evaluación del impacto* implica verificar si se produjeron cambios tal como fueron programados y en qué medida son efecto de la intervención del programa. En este sentido, "impactos" serían los resultados de la intervención en los beneficiarios una vez despejados otros factores. No obstante, en términos más amplios, el impacto alude a las

"repercusiones" del proyecto –que excede a los beneficiarios directos-. (Nirenberg, et al. 2005: 190).

### ***Consideraciones finales***

A lo largo de esta ponencia hemos dejado expuesto que el proceso por el cual algunos problemas son politizados, es decir, "colocados en la agenda pública" evidencia los prioritarios valores para una sociedad: da cuenta de su historia socio-política (Nirenberg, et al. 2005). En este sentido, las políticas públicas se cristalizan en acciones concretas u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión de interés social. El Estado es un actor que determina cuáles son las políticas que se ejecutarán y el modo de realizarlas. (Oslak y O'Donnell, 1984). Asimismo, el Estado posee una dimensión doble: como relación política básica de dominación, garante de las condiciones generales de la sociedad capitalista, y como objetivación de dicha relación en los aparatos del Estado (Oslak y O'Donnell 1982).

Además de ser instrumento de inclusión social, leer es una práctica cultural atravesada por procesos históricos y sociales, que se diversifica y cambia como consecuencia de los vaivenes en el sistema social de valores, en las nuevas dinámicas asociadas con la globalización, así como por las transformaciones en el campo cultural por el impacto de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Hemos visto que las Bibliotecas fueron la base desde donde diversos proyectos educativos –procesos de enseñanza y aprendizaje, promoción de lectura, escritura- se desarrollaron propiciando la integración de sectores sociales a la vida política y cultural del país. Asimismo observamos cómo este organismo público se funda como parte de un proyecto de país sarmientino, y después del auge inicial, comienza a decaer llegando a lo más bajo con la intervención de Biblioteca Constancio Vigil de Rosario y la quema de libros en los ochenta. El siglo XXI propone un desafío en materia de actualización de los acervos a toda biblioteca. Esto implica

inexorablemente un reto para la *Comisión Nacional de Bibliotecas Populares* en virtud de la incorporación de las nuevas tecnologías del conocimiento y la información.

Respecto del *Plan Nacional de Lectura*, consideramos que evaluar el impacto de las iniciativas que gestiona es una tarea pendiente. Resulta elemental que el organismo formalice esta medición y no libere a la mera observación informal el modo en que las acciones impactan en las prácticas de los diferentes grupos en las que intervienen. Cabe señalar que medir el impacto *no es* reportar resultados o tendencias. A través de la selección de extractos de las entrevistas evidenciamos que la institución se sirve de los datos formales de la Encuesta Nacional de Lectura y del registro informal in situ –en cualquier caso, la recolección de datos no constituye una medición de impacto de políticas públicas-. El impacto de un programa se mide a través de métodos estadísticos que construyen un escenario contra factual –preguntarse qué habría pasado si no existiera esa iniciativa-. Se coteja el grupo social beneficiado con su contra factual. Para ello, es necesario construir grupos de tratamiento y grupos de control y analizar las diferencias en función de ciertas características observables similares. El impacto es, precisamente, la diferencia entre los resultados de uno y otro grupo. A partir de las discrepancias que se encuentren puede atribuirse las mejoras a la intervención del Estado.<sup>12</sup>

Cabe señalar que la evaluación del impacto no es una instancia privativa del Plan sino de cualquier organismo que imparta acciones en el marco de las políticas públicas. Creemos que medir el impacto que una iniciativa vinculada a la promoción de la lectura es complejo, y requiere técnicos especializados que diseñen la estrategia metodológica adecuada. Sin embargo, esto es fundamental considerando los recursos que se destinan a cada iniciativa: el

---

<sup>12</sup> En términos metodológicos, la *validez externa* viene dada por el tipo de muestra que conforma los grupos de control y tratamiento, que debe ser representativa de la población donde se implantó el programa. Del mismo modo, el diseño de la evaluación debe tener consistencia interna dado por el carácter aleatorio entre los grupos de control y tratamiento que debe mantenerse mientras dure el período de evaluación.

único modo de encauzar los esfuerzos hacia acciones efectivas es midiendo experiencias anteriores. Debido a que los recursos públicos son limitados frente a las postergadas demandas sociales, evaluar el impacto de las políticas públicas deviene una responsabilidad ética. Asimismo, es importante considerar que los recursos que se destinen a la evaluación de las políticas públicas constituyen una inversión, y que sin una importante planeación previa a su implementación el éxito del programa no está garantizado. En suma, las evaluaciones de impacto permiten distinguir las políticas públicas adecuadas.

Por último, y desde una perspectiva de política pública, la lectura debe considerarse no sólo una cuestión de índole pedagógica o una experiencia individual, sino como una *práctica social*. De la misma forma, está atravesada por motivaciones y representaciones sociales, que determinada por aspectos económicos, tecnológicos o institucionales, se traduce en un amplio repertorio de comportamientos de consumo cultural. Por ello, una política pública de promoción de la lectura 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 común a todos, puesto que el disímil universo de actores sociales pone en escena distintos modos de leer con valoraciones, finalidades y expectativas diferentes.

## Fuentes de consulta

- Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC); Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). 2013. "Agenda de políticas públicas de lectura" en *Plan Iberoamericano de Lectura*. Recuperado de <[http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2013/03/Agenda\\_PP\\_Lectura.pdf](http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2013/03/Agenda_PP_Lectura.pdf)>
- Ciudad de Buenos Aires. "Dirección General del Libro y Promoción de la lectura." Recuperado de <[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/cultura/dg\\_libro/red\\_bibliotecas/mapa\\_red\\_bibliotecas.php?menu\\_id=33543](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/cultura/dg_libro/red_bibliotecas/mapa_red_bibliotecas.php?menu_id=33543)>
- . 2005. "¿Buenos Aires lee? Aportes para interpretar la realidad de nuestras Bibliotecas Públicas y Populares."
- Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP). 2013. "Línea histórica que recupera los hitos significativos de los 140 años de la CONABIP y las bibliotecas populares desde 1870 hasta 2010". Recuperado de <<http://www.conabip.gob.ar/timeline/hitos>>
- González, Horacio, León Rozitchner, Alejandro Kaufman y Gabriela Massuh. 2004. "¿Qué es una política cultural y cuál es su relación con la cultura política?". *Argumentos*, Nro. 4. Recuperado de <<http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/34/31>>
- Ministerio de Educación de la Nación. Catterberg y Asociados. "Encuesta Nacional de Lectura y Uso del Libro". Informe final. Agosto 2001. Recuperado el 28 de marzo de 2013 <[http://www.lectura.gov.ar/images/stories/informe\\_encuesta\\_2001.pdf](http://www.lectura.gov.ar/images/stories/informe_encuesta_2001.pdf)>
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta. 2005. *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. 1982. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, Nro. 1.
- . 1984. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Oszlak, O. (Comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

- , 1984. "Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación" en Klisberg, B. y Sulbrandt, J. (Comps.) *Para investigar la administración pública*. Madrid: INAP.
- Peña, Luis Bernardo y Pedro León Cortés. 2004. "Las políticas públicas de lectura: una visión desde sus actores". CERLALC. Recuperado de <<http://www.cerlalc.org/redplanes/secciones/biblioteca/lbp.pdf>>
- Plan Nacional de Lectura. 2010. "Memoria 2010". Recuperado de <<http://planlectura.educ.ar/pdf/MEMORIA2010.pdf>>
- Plan Nacional de Lectura. 2011. "Anuario 2011". Recuperado de <<http://planlectura.educ.ar/pdf/anuario2011.pdf>>
- Presidencia de la Nación Argentina. Secretaría de cultura. Laboratorio de Industrias Culturales. 2009. "Institucionalidad cultural". *CLICK*. Boletín informativo, 4(18). Recuperado de <[http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK4-18-Institucionalidad\\_cultural.pdf](http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/CLICK4-18-Institucionalidad_cultural.pdf)>
- Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. 2011. "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Yunes, Eliana. 2005. "Políticas públicas de lectura: modos de hacerlas". *Pensar El Libro*, Nro. 3, CERLALC. Recuperado de <[http://www.cerlalc.org/revista\\_noviembre/pdf/n\\_art01.pdf](http://www.cerlalc.org/revista_noviembre/pdf/n_art01.pdf)>





Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Sociales

## I JORNADAS ARGENTINA RECIENTE "30 Años de Construcción Democrática"

JUEVES 14 DE NOVIEMBRE DE 2013

CÁTEDRAS ORGANIZADORAS

La Argentina Reciente  
(Carrera de Ciencia Política)  
Universidad y Política  
(Carrera de Sociología)

Certifico que Alejandra Ravettino Destefanis ha  
participado en estas I Jornadas Argentina Reciente, en carácter de Ponente

Buenos Aires, Jueves 14 de Noviembre de 2013.

  
Dr. Miguel Talento  
Coordinación General



Carrera de Ciencia Política  
Universidad de Buenos Aires

cuadernos  
argentina reciente

