



ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Observatorio de la Educación Iberoamericana

**POLÍTICAS EDUCATIVAS
DE PROMOCIÓN DE LA LECTURA Y ESCRITURA
EN IBEROAMÉRICA**

Informe Final

Madrid, octubre de 2006



ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ÍNDICE

	Página
<i>Presentación del informe</i>	1
<i>Aspectos metodológicos</i>	3
Capítulo 1. <i>Elementos para un marco conceptual</i>	5
Capítulo 2 <i>Las políticas educativas de promoción de la lectura</i>	17
Capítulo 3 <i>La provisión de libros y otros materiales de lectura</i>	33
Capítulo 4 <i>Recomendaciones</i>	44
<i>Colofón</i>	47
<i>Lista de cuadros y tablas</i>	49
<i>Bibliografía citada y documentación analizada</i>	50

PRESENTACIÓN DEL INFORME

Este informe trata de las políticas de promoción de la lectura y la escritura que desarrollan las autoridades educativas de los países de Iberoamérica. Se propone identificar las principales problemáticas que estructuran el campo de estas políticas en la región, describiendo condiciones que intervienen en su implementación, y analizar las iniciativas más alentadoras a fin de aportar elementos sobre los modos de incidir en los procesos de mejora de la educación en la región.

La preocupación por la lectura es cada vez mayor, a juzgar por los acuerdos internacionales sobre educación y por la multiplicación de los planes y programas de promoción de la lectura. Al mismo tiempo, la relevancia otorgada a la escuela en la formación de lectores ha llevado al desarrollo de políticas orientadas a la provisión de libros de texto, otros libros y otros materiales curriculares a las instituciones educativas, en especial a las de nivel elemental o primario.

Como respuesta a estas preocupaciones, la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bolivia en 2003, aprobó como Programa Cumbre el Plan Iberoamericano de Lectura (ILIMITA) y declaró el año 2005, Año Iberoamericano de Lectura. Este programa, coordinado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), con el apoyo de los gobiernos de los países de la región, ha trabajado para que la lectura se convirtiera en un tema prioritario en las políticas públicas y en el imaginario social de la región. La OEI, junto con el CERLAC, colaboró con los Ministerios de Educación y los de Cultura, así como con otras instituciones relevantes implicadas de los países miembros, en la elaboración de la “Agenda Iberoamericana de políticas públicas de lectura”, como contribución a la puesta en marcha y mejora de políticas y planes nacionales de lectura en los respectivos países.

La intención de la OEI en este ámbito es que los proyectos, programas y políticas educativas y culturales nacionales se conciban como una acción permanente y a largo plazo a favor de la lectura. Para ello se desarrollan acciones de cooperación con los Ministerios de Educación y de Cultura de los países miembros para impulsar y fortalecer planes nacionales de lectura que puedan incorporarse de manera regular a la agenda de las políticas educativas y culturales.

Las iniciativas educativas emprendidas por los países de la región son de diverso alcance. Algunos países tenían importantes antecedentes en políticas de promoción de la lectura y de aprovisionamiento de libros a las escuelas, en tanto para otros el Plan Iberoamericano y el Año Iberoamericano de Lectura produjeron un impulso a la generación de las primeras acciones al respecto. Ahora bien, desde la declaración de la XIII Cumbre de Jefes de Estado no se había encarado un relevamiento específico de las políticas asumidas por las autoridades educativas. A solicitud de la Federación de Gremios de Editores de España, la OEI desarrolló entre abril y setiembre de 2006 un relevamiento sobre políticas educativas de lectura y de provisión de libros a las escuelas en todos los países de la región. Este relevamiento se propuso contar con un panorama de lo que están realizando las administraciones educativas de la región en estos dos aspectos de su política pública, reunir información que permita ampliar el conocimiento

de las experiencias valiosas, e identificar puntos críticos para los que sea posible proponer mejoras.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El relevamiento de planes y programas de promoción de la lectura y de políticas de provisión de libros a las escuelas se ha basado en tres tipos de fuentes. Por un lado, se ha analizado la documentación oficial sobre las políticas educativas con que cuenta el Centro de Recursos Documentales e Informáticos (CREDI) de la OEI. En segundo término, se ha realizado un análisis completo de las páginas *web* de los Ministerios de Educación nacionales,¹ así como de los portales educativos en los países que cuentan con ellos². Finalmente, a través del Observatorio de la Educación Iberoamericana de la OEI, se realizó una encuesta escrita sobre políticas de provisión de libros de texto y otras políticas educativas de promoción de la lectura, para ser respondida por los Ministerios de Educación nacionales de los Estados miembros. Esta encuesta se estructuró en tres instrumentos:³

- 1) Relevamiento de planes y programas de lectura.
- 2) Relevamiento de planes y programas de provisión de libros a las escuelas.
- 3) Relevamiento de información relacionada de interés, en especial información relativa a otros planes y programas de lectura o de provisión de libros, y a la normativa educativa y sobre el libro vigente en cada país.

El proceso de envío de las encuestas a los organismos de gobierno y la recolección de las respuestas estuvo a cargo de las respectivas Oficinas Regionales de la OEI. De los veintidós países que integran la Organización, quince respondieron las encuestas del relevamiento.⁴ La información suministrada se estructuró en una base de datos que queda disponible en el Observatorio de la Educación Iberoamericana y para la cual se prevé un proceso periódico de actualización, que permitirá inclusive la incorporación de las respuestas de los países faltantes.

Sobre la base de todo lo anterior, en este informe se ofrecen reflexiones, conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis de un los programas y proyectos. Algunos de ellos han sido destacados en los informes especializados que se han tomado como referencia, y por tanto se trata de análisis sobre datos secundarios. Otros han sido señalados para su análisis por las autoridades educativas de los respectivos países, en sus respuestas a las encuestas.

Es importante hacer notar que este informe se centra en los planes y programas sobre los que tienen responsabilidad directa las autoridades educativas de los países

¹ La denominación de los organismos a cargo del gobierno de la educación es diversa entre los países de Iberoamérica, que cuentan con Ministerios, Secretarías, Administraciones, según el caso. A lo largo del texto y por razones de estilo, se utilizan las expresiones “ministerios” o “autoridades”.

² El relevamiento se realizó en la última semana de mayo de 2006, para que la información fuera la que los respectivos países ofrecían en un mismo momento. En el Anexo I se listan las páginas relevadas.

³ En el Anexo II se incluye la cédula con los instrumentos propuestos para la encuesta.

⁴ Se trata de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador (provincia de Pichincha), El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. No respondieron Bolivia, Cuba, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay.

miembros. Como es sabido, en varios de ellos existen acciones impulsadas desde otras áreas de la administración (generalmente el área de Cultura) o desde organismos específicos de promoción de la lectura y el libro; en ocasiones, las acciones de las diversas áreas reconocen además instancias de coordinación.⁵

En el caso de los cuatro países de la región con sistemas descentralizados (Argentina, Brasil, España, México), en los que los estados, autonomías o provincias tienen importantes atribuciones en la formulación de las políticas educativas, se han indagado las propuestas estatales o provinciales cuando las fuentes secundarias o los informes especializados señalaron su interés, pero debe señalarse la importancia de encarar un relevamiento exhaustivo de las iniciativas a nivel local. Este relevamiento, además de ampliar la base de experiencias consideradas, puede echar luz sobre los énfasis que toman las políticas nacionales de promoción de la lectura en los países en que son otras instancias (los gobiernos estatales, regionales o provinciales) las que tienen a su cargo la gestión directa de los sistemas escolares.

Queremos manifestar nuestro agradecimiento a las autoridades educativas de los países que respondieron a la encuesta, y expresar nuestro deseo de que este documento aporte a la reflexión conjunta que los estados miembros se proponen y que la temática amerita.⁶

⁵ El CERLALC señaló recientemente los alcances y límites de la cooperación entre las áreas involucradas en su análisis comparado de los planes de lectura en Iberoamérica, que alcanzó a nueve países (CERLALC, 2005).

⁶ En Madrid, la Lic. Cristina Armendano, Directora del Observatorio de la Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos, ha coordinado y supervisado este trabajo y el Lic. Maximiliano Juárez ha prestado un invaluable apoyo operativo en la búsqueda de información y documentación y en el contacto con las oficinas regionales de la OEI. En Argentina, el Lic. José Luis Solís ha elaborado la base de datos de las encuestas y la ha cargado con los datos provenientes de los países, y la Prof. Emilce Geoghegan ha desarrollado numerosas tareas de apoyo. A todos ellos mi agradecimiento y reconocimiento porque sin su trabajo este informe no podría haberse producido.

Capítulo 1

ELEMENTOS PARA UN MARCO CONCEPTUAL

Los conocimientos que hoy poseemos sobre la lectura y la escritura y sobre los procesos por los cuales los “nuevos” de nuestra especie⁷ se convierten en partícipes de una comunidad de lectores y escritores –y sobre las causas por las que no lo logran aún asistiendo a la escuela- se han acrecentado y complejizado enormemente en los últimos veinte años. Si en otros temas es posible compilar en unas pocas páginas un estado del arte sobre las cuestiones bajo estudio y sobre las principales perspectivas de análisis involucradas, en el caso de la lectura y la escritura esa tarea insumiría un espacio desbordado de los límites de este trabajo, además de rebasar nuestro campo de especialidad, pues se trata de conocimientos que provienen de campos tan diversos como la lingüística, la antropología cultural, las nuevas corrientes historiográficas que investigan las prácticas de lectura, la bibliotecología, la psicología cognitiva, la sociología centrada en los consumos culturales, la pedagogía, la didáctica de la lengua, etc.

Por consiguiente, se ha optado por explicitar los elementos principales del marco conceptual desde el cual se han abordado los asuntos que son objeto de análisis en este informe, a manera de proposiciones que estructuran los problemas privilegiados y que justifican los énfasis asumidos en su tratamiento. Los elementos se refieren a las perspectivas que la situación educativa de la región plantean a los programas de promoción de la lectura, al debate sobre la llamada “crisis de la lectura”, a la lectura como actividad humana en la complejidad de la cultura, al papel de la escuela en la formación de lectores, y a la función de mediación que deben incorporar los programas que se propongan incidir en la formación y el mantenimiento de lectores.

La lectura y la escritura en el contexto de la situación educativa de la región:

Para iniciar o institucionalizar experiencias de fomento de la lectura en políticas que las articulen en un sistema coherente, es imprescindible conocer el contexto socioeducativo sobre el que estas políticas pretenden incidir. Excede los propósitos y aún la utilidad de este trabajo realizar una caracterización exhaustiva de la situación educativa de los países de la región, que por otro lado presentan importantes diferencias. Pero es de utilidad subrayar algunos rasgos relevantes para las políticas de promoción de la lectura y el libro.

Rodríguez (1995) ha señalado con agudeza que la necesidad social de leer es un supuesto no analizado de las políticas de promoción de la lectura. Sugiere que necesitamos entender las razones por las que, a pesar de la escuela, de las campañas de alfabetización y de la promoción de la lectura y el libro, “el acto de leer no se enlaza con la vida total de los hablantes, por qué no se transforma en una práctica generalizada, por qué no se constituye en una segunda piel” (Rodríguez, 1995:4). A su juicio, los países de la región se encuentran en una encrucijada como consecuencia de las

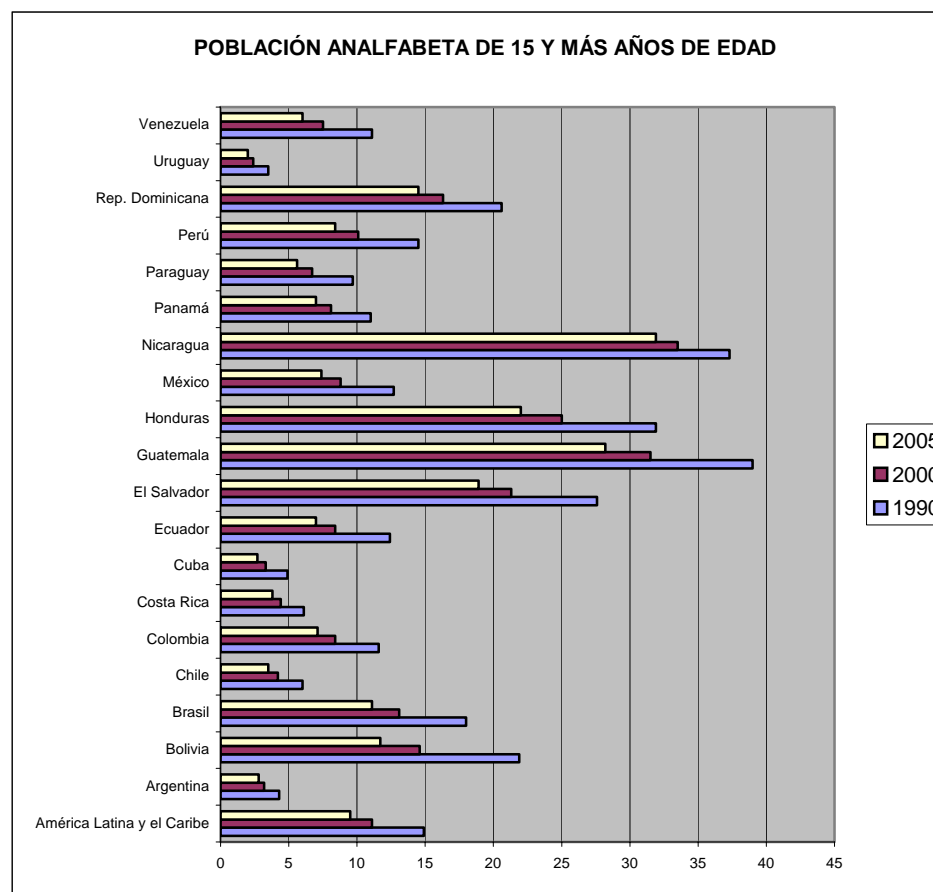
⁷ Según la difundida expresión de Agnes Heller.

deficiencias del proyecto escolar y de las insuficiencias del proyecto de modernidad, y es excesivo esperar que los programas de promoción de la lectura pueden resolver estas dos clases de deficiencias (Rodríguez, 1995).

Recogiendo aspectos de su planteo, señalamos que las políticas de promoción de la lectura afrontan un primer límite poderoso en la situación regional de la alfabetización. Según datos recientes, las tasas regionales de analfabetismo son abultadas, con cifras que sobrepasan en ciertos países los 30 puntos porcentuales, aunque las series históricas muestran señales de mejora en los países que arrancan de las situaciones más agudas. Las campañas de promoción de la lectura apuntan a los lectores como sus destinatarios principales: se trata de que quienes ya leen, lean más; se trata del mantenimiento de los alfabetizados como lectores, al decir de Gómez Soto (2002). De este modo, quedan afuera de las políticas los hablantes no lectores, que según los datos que siguen son una proporción importante de la población.

Cuadro 1. Analfabetismo en América Latina. Por países. Años 1990, 2000 y 2005. En frecuencias relativas.

Población analfabeta de 15 y más años de edad			
País	Año		
	1990	2000	2005
América Latina y el Caribe	14,9	11,1	9,5
Argentina	4,3	3,2	2,8
Bolivia	21,9	14,6	11,7
Brasil	18,0	13,1	11,1
Chile	6,0	4,2	3,5
Colombia	11,6	8,4	7,1
Costa Rica	6,1	4,4	3,8
Cuba	4,9	3,3	2,7
Ecuador	12,4	8,4	7,0
El Salvador	27,6	21,3	18,9
Guatemala	39,0	31,5	28,2
Honduras	31,9	25,0	22,0
México	12,7	8,8	7,4
Nicaragua	37,3	33,5	31,9
Panamá	11,0	8,1	7,0
Paraguay	9,7	6,7	5,6
Perú	14,5	10,1	8,4
Rep. Dominicana	20,6	16,3	14,5
Uruguay	3,5	2,4	2,0
Venezuela	11,1	7,5	6,0



Fuente: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005, CEPAL.

Esto no significa que las campañas de alfabetización deban ser un paso previo a las de promoción de la lectura. Interesa discutir esos planteos secuenciales, por cuanto postergar la lectura y sus posibles lazos con la vida de los hablantes no lectores hasta un supuesto dominio previo de la alfabetización expresa una limitada perspectiva funcional de la lectura que ha sido ampliamente cuestionada.

Hay otra poderosa razón para discutir aquellos planteos secuenciales que postergan la entrada en la lectura: muchos de los analfabetos de la región son padres, madres o responsables de niños y niñas que, en virtud de la situación educativa de los adultos que conviven con ellos, no tienen oportunidad de desarrollar en sus hogares prácticas cotidianas de vinculación con la lectura y la escritura. A la cultura letrada se ingresa desde muy pequeños si en el contexto de crianza se usan libros y otros soportes de lo escrito para prácticas cotidianas de lectura y escritura; pero se ingresa recién en la escuela si las familias no pueden ofrecer eso (Colomer, 2002a; Ferreiro, 2002), y se sale rápidamente si, más allá de la escuela, el quehacer cotidiano no se vincula con la cultura escrita (Rodríguez, 1995).

Los efectos de la escolarización son visibles en las diferencias que presentan las tasas de analfabetismo entre los distintos grupos de edad, tal como puede leerse en el cuadro 2. Sin embargo, la proporción de la población joven analfabeta es aún muy elevada en ciertos países y, considerando que muchos de ellos son padres y madres de niños en edad escolar, es necesario considerar las consecuencias de esta condición en el clima educativo de los hogares. Se plantea entonces la necesidad de estrategias y políticas globales de promoción de la lectura en todos los ámbitos de la sociedad, así como la creación de materiales, espacios y situaciones que permitan a niños y adultos no sólo tener contacto con libros y otros materiales acordes a sus intereses sino, sobre todo, participar en prácticas significativas de lectura y escritura.

Cuadro 2. Analfabetismo en América Latina por país, según edad. Año 2002											
Edad	País										
	Argentina Urbano	Bolivia	Brasil*	Chile**	El Salvador	Guatemala*	Honduras*	México	Nicaragua*	Paraguay**	Perú**
15 a 24 años	0,7	1,9	4,2	0,9	6,7	18,3	8,8	2,5	13,5	4,4	2,4
25 a 34 años	0,7	6,6	7,6	1,6	11,5	25,1	11,7	4,4	14,4	5,6	4,1
35 a 49 años	1,3	13,8	11,2	2,8	18,2	35	19,1	8	24,2	8,9	10,3
50 años y más	2,7	34	27,5	9,8	37,4	56,2	42,7	26	45,2	20,9	30,4
Total	1,5	12,7	12,4	4	18,4	31,7	18,7	9,9	22,2	9,4	11,4

Fuente: OEI, según Base de Datos SITEAL.

Nota: * Año 2001

** Año 2000



Es interesante recoger la idea de que si en una familia o una comunidad hay personas que sepan leer, pueden generarse situaciones para que a través suyo cualquier texto pueda ser disfrutado por muchos más. Viene a nuestra memoria lo que Chartier reconstruye para la España del Siglo de Oro: mostró que los altos niveles de analfabetismo no impedían la transmisión de la cultura escrita; por lo menos en las ciudades y poblados, un amplio público “leyó” los textos escuchándolos gracias a la mediación de las voces lectoras (Chartier, 2002). Sin resignar las metas de alfabetización masiva de los adultos y de escolarización universal de la población en edad escolar, las políticas de promoción de la lectura pueden asumir el desafío de cambiar las vinculaciones cotidianas con la cultura escrita, promoviendo la necesidad social de leer, aquel supuesto no analizado de las políticas de promoción de la lectura al que Rodríguez hace referencia.

Así como las tasas de analfabetismo plantean el contexto actual de los programas de lectura, las tasas de escolarización anticipan su contexto a futuro. La región ha hecho importantes progresos en la inclusión educativa de los niños y niñas en edad escolar, pero las cifras están lejos de la universalización. Esto anticipa una reproducción del analfabetismo de importantes sectores de la población.

Cuadro 3. Matrícula Educación Primaria. Año 2004

País	Total	Tasa Bruta de Matrícula	Tasa Neta de Matrícula
Argentina (p)	4.914.441 ⁻²	118 ⁻²	...
Bolivia	1.545.797*	113*	95*
Brasil (p)	19.380.387 ⁻²	145 ⁻²	92 ⁻²
Chile (p)	1.713.538 ⁻¹	99 ⁻¹	...
Colombia	5.259.033	111	83
Costa Rica	558.084	112	...
Cuba	906.293	100	96
Ecuador	1.989.665	117	98*
El Salvador	1.045.485	114	92*
España (p)	2.488.319 ⁻¹	107 ⁻¹	99 ⁻¹
Guatemala	2.280.706	113	93
Guinea Ecuatorial	78.390 ⁻²	127 ⁻²	85 ⁻²
Honduras	1.257.358	113	91
México (p)	14.857.191 ⁻¹	109 ⁻¹	98 ⁻¹
Nicaragua	941.957	112	88



Panamá	429.837	112	98
Paraguay (p)	962.661 ⁻²	110 ⁻²	...
Perú (p)	4.283.046 ⁻²	118 ⁻²	98 ⁻²
Portugal (p)	767.872 ⁻¹	118 ⁻¹	99
Rep. Dominicana	1.281.885	112	86
Uruguay (p)	364.858 ⁻²	109 ⁻²	...
Venezuela	3.453.379	105	92

Fuente: Compendio Mundial de la Educación 2006. Instituto de Estadística de la UNESCO

... No hay datos disponibles

* Estimaciones del UIS

(p) Los datos del año de referencia o de años más recientes son provisionales

⁻ⁿ Los datos se refieren al año escolar o financiero *N* años o períodos antes del año o período de referencia

Por otro lado, los resultados de las evaluaciones internacionales, aun relativizando su representatividad, revelan que los niveles de comprensión lectora alcanzados son problemáticos.⁸ Entonces, también desde la perspectiva de los aprendizajes escolares los programas de promoción de la lectura afrontan desafíos. Este trabajo se escribe considerando que los planes y programas de lectura pueden y deberían plantearse como una estrategia nacional para producir mayor igualdad en el acceso y el disfrute de la cultura escrita, lo cual implica considerar dentro de la estrategia los problemas aquí señalados.

Sobre la crisis de la lectura:

Una parte de las justificaciones para las políticas de promoción de la lectura proviene de la idea de que la lectura es una práctica en crisis que requiere animación o promoción. Los debates sobre la lectura realizados en la última década están atravesados por la idea de crisis, una idea cargada de sentidos que expresa, entre otros fenómenos, la interrupción del crecimiento de la proporción de lectores en los distintos países, la

⁸ Esta situación ha llevado a algunos países de Iberoamérica (por ejemplo, Paraguay) a definir como objetivo principal de sus planes de promoción de la lectura el aumento de los niveles de comprensión lectora de la población.



meseta y aún el decaimiento de los índices lectores, las escasas habilidades lectoras y el bajo interés por la lectura identificados en los alumnos, en especial entre los adolescentes, y las dificultades para el mantenimiento de los lectores más allá de la escuela.

Algunos autores no dejan de preguntarse si existe realmente esta crisis y analizan en profundidad los fenómenos que los debates identifican como indicativos de aquella. Sus análisis contrastan que a lo largo del siglo veinte se ha producido una notable expansión de la humanidad letrada (Colomer, 2002b), una mejora sustancial en cuanto a las capacidades de lectura y un aumento de los lectores potenciales (Esteve, 2005), un incremento de la producción editorial y una mejora de su accesibilidad (Colomer señala que sólo en España se editan 5.000 nuevos títulos infantiles y juveniles por año, y se trata sólo del 15% de la edición -Colomer, 2002b-), así como una multiplicación de los soportes y formatos en que la escritura circula en nuestras sociedades (Rodríguez de las Heras, 2002). Gómez Soto (2002) ha analizado con perspicacia los problemas de comparabilidad que presentan las encuestas sociológicas sobre los “hábitos lectores” y ha señalado que esos problemas exigen restringir las valoraciones de las encuestas a las tendencias que muestran de forma reiterada y en relación con los rasgos más ostensibles del fenómeno bajo análisis.

Pero, al mismo tiempo, si bien la escolarización ha producido cierta democratización en las prácticas de lectura y escritura, se verifica una insatisfacción generalizada con los niveles de lectura alcanzados por la población estudiantil (García Garrido, 2002) y subsisten diferencias nítidas entre los diferentes grupos sociales, que no son más acentuadas debido a que las nuevas generaciones más cultivadas y con mejor situación socio- profesional parecen haber disminuido su “hábito lector” (Gómez Soto, 2002). Es posible que la crisis a la que se hace referencia pueda comprenderse mejor si se diferencian dos condiciones distintas con respecto a las prácticas de lectura y escritura que caracterizan las situaciones de grupos diferentes de la población.

Por un lado, para sectores importantes la lectura no se ha instalado aún como parte de la práctica cotidiana, en virtud de sus oportunidades menguadas de participación en los efectos económicos y culturales de la modernidad: según Rodríguez, el acceso generalizado a la cultura escrita requiere y se justifica si hay instituciones que se sustentan en el uso de documentos que alcancen a todo el conjunto social; en síntesis, requiere una “maduración de las instituciones de la modernidad” (Rodríguez, 1995:4) que está lejos de ser lo generalizado en la región. Los grupos que no han accedido a la escuela, y también los que acceden a ella pero sólo en ella afrontan sistemáticamente las prácticas de lectura y escritura, viven en condiciones de relacionamiento débil con la cultura escrita. “La persistencia de situaciones hostiles al desarrollo cultural se impone a experiencias intensivas de escolarización...” (Gómez Soto, 2002:108).

Por otro lado, para los sectores con fuerte inscripción social en la modernidad, se estaría produciendo una profunda reorganización de los modelos de consumo y del modo de empleo del tiempo libre (Gómez Soto, 2002), reorganización que produce un deslizamiento hacia una serie



de actividades y espectáculos de entretenimiento que no involucran la lectura y la escritura, y recientemente un incremento de la oralidad a través de interfaces electrónicos como los teléfonos móviles y las redes de computadoras. Son los grupos alfabetizados que los programas de lectura buscan mantener como lectores, en especial como lectores de libros, y a los que los profundos cambios culturales traccionan hacia otras formas de relación con la lectura y la escritura.

Como puede suponerse, los desafíos que estos dos grandes colectivos (con sus diferenciaciones internas) plantean a las políticas de lectura son diferentes, y es necesario discutirlos como parte de cualquier valoración de las iniciativas en la región. Son también desafíos para la escuela; distinguir estas dos situaciones permite comprender por qué “los niños y niñas de contextos culturalmente ricos se benefician de prácticas de lectura compartidas antes de “saber leer”, lo que les permite extraer mayor rendimiento escolar de esas mismas prácticas; mientras que los niños que carecen de ellas tienen más dificultades para llevarlas a cabo y además no obtienen tanto beneficio de su escolarización” (Colomer, 2002a:17).

Sobre la lectura como actividad humana en la complejidad de la cultura:

Este trabajo adopta una concepción amplia de la lectura y la escritura como movimiento de apropiación de la cultura escrita, como actividad humana de apropiación de instrumentos culturales en la complejidad de la cultura. Las conceptualizaciones de la lectura que subyacen a los programas de lectura contemporáneas son en general compatibles con este enfoque, pues consisten en referencias genéricas y compartidas a la lectura como práctica social, a la importancia de los actos de construcción de significados en el proceso lector, y a la amplitud de contactos culturales que se quiere propiciar a través de múltiples y variados portadores. Ahora bien, adoptar aquella concepción amplia de la lectura y la escritura tiene consecuencias que no siempre resultan advertidas por los programas.

Esta línea cultural de análisis supone una caracterización del presente con dos notas que pueden ayudar a poner en perspectiva lo que esperamos de los programas de promoción de la lectura. La primera es que, más allá de la pregnancia de la lectura en la vida cotidiana de quienes “hacen” los programas de lectura, como humanidad hemos pasado un tiempo en definitiva breve en una cultura alfabética, cuyas expresiones son fundamentalmente textuales. A través de la escolarización, grupos importantes hemos llegado a vivir en esa cultura alfabética, y a desplegar nuestras vidas en relación con la cultura escrita, en tanto otros no, lo que produce las diferenciaciones señaladas en el apartado anterior. La segunda nota es que, en un lapso muy breve de tiempo, hemos comenzado a pasar de aquella cultura alfabética a otra de carácter audiovisual (Gómez Soto, 2002), y a movernos de los reservorios físicos de información a formas de almacenamiento digital que producen efectos en la



construcción de los textos que apenas comenzamos a comprender (Rodríguez de las Heras, 2002). Según numerosos análisis, en el futuro los lectores deberán ser más versátiles que nunca antes en la historia, desplegando su actividad de forma plural entre diversos medios, contenidos y funciones de la lectura (Gómez Soto, 2002).

Todo lo dicho conlleva la necesidad de analizar los cambios que deberían tener lugar en nuestras políticas educativas frente a la dinámica de los cambios culturales, tanto en las formas tradicionales de escolarización, como en las iniciativas que pretenden desbordar los muros de la escuela hacia variados ámbitos de la vida social, como parecen pretender algunos programas de promoción de la lectura. Se ha sugerido que los cambios culturales requieren la irradiación del concepto de lectura como clave de acceso a la sociedad del conocimiento y su consideración como un hecho múltiple, por soportes y contenidos (González Martín, 2005). Dussel propone la idea de “nuevas alfabetizaciones”: “los cambios contemporáneos, que han introducido verdaderas mutaciones en las formas en que las sociedades, los saberes y las personas se organizan y organizan la vida de otros, vuelven necesario repensar qué significa hoy estar alfabetizado. ¿Alcanza con saber leer y escribir textos escritos? ¿Hay que pensar en otras formas de lenguaje? ¿Hay que introducir otros saberes en ese marco de conocimientos mínimos que definimos como necesarios para vivir, trabajar, aprender en esta época?” (Dussel, 2006:87). Son replanteos que cabe realizar no sólo en relación con la escuela sino también con la calidad de las experiencias culturales que promueven los programas de lectura.

La cuestión de los nuevos medios tecnológicos se ha sumado apocalípticamente en los análisis sobre la crisis de la lectura a los que nos referimos antes. Desde la perspectiva asumida en este trabajo, el problema es comprender las nuevas formas de lectura requeridas por la circulación de la escritura en los nuevos medios tecnológicos. Se escribe compartiendo la perspectiva de Rodríguez de las Heras a favor de “confiar en que la cultura escrita va a continuar en un nicho tecnológico bien distinto al de Gutenberg, pero a través de una profunda transformación de las formas de escribir y de leer” (Rodríguez de las Heras, 2002:359), y a distancia tanto de las perspectivas apocalípticas que vaticinan el fin del texto escrito como de las que banalizan las TICs como si sólo se trataran de un soporte más. La experiencia de lectura en pantalla, analizada por el autor de modo muy interesante, y sus ensayos sobre la transformación de las formas de escribir en pantalla⁹ son aproximaciones a los cambios que podrán experimentar la escritura y la lectura en este nuevo “nicho tecnológico”.¹⁰

⁹ El autor explora la cinestesia del texto y los plegados, como dos formas nuevas del texto en pantalla, y como rasgos inalcanzables en la experiencia de escritura en papel, tal como en el papiro fue una experiencia inalcanzable la consulta rápida de fragmentos anteriores y posteriores de la escritura, hasta que se produjo la invención del libro códice.

¹⁰ Al mismo tiempo, debe advertirse que para los niños y niñas son tan nuevos estos fenómenos de la cultura digital como los de la cultura alfabética; los niños y niñas son “los nuevos” de nuestra especie y, en ese sentido, su ingreso en el mundo de las representaciones culturales no sigue la secuencia que los adultos hemos atravesado en nuestras trayectorias personales; nosotros hemos ingresado hace tiempo en la cultura alfabética, y más recientemente en la digital, mientras que para los niños “la fragmentación, la rapidez, la asociación de varios códigos de representación, la posibilidad de enlace, la interactividad, etc., son mecanismos presentes desde el inicio de su acceso a la lectura” (Colomer, 2002b:284).



La escuela y la lectura:

Es sabido que, para muchos niños, la escuela es el lugar donde aparecen los libros. Los escritos en apoyo al papel de la escuela en la promoción de la lectura hacen frecuentes referencias a la importancia de que aquella compense la pobreza de recursos de las familias con una dotación importante de libros y de otros materiales de lectura. Las políticas de provisión de textos y otros materiales de lectura, que analizaremos en el capítulo 3 de este informe, se hacen eco de esta importancia.

Pocas veces se advierte, sin embargo, que además de ser el lugar donde los libros aparecen en la vida de muchos niños y niñas por primera vez, la escuela es también el lugar donde aparecen los lectores: los maestros. “¿Cuándo se ingresa a la cultura letrada? Desde muy pequeños, si se trata de una comunidad que usa libros y todo tipo de soportes de lo escrito y que tiene lectores asiduos. De sobra sabemos que no todas las familias pueden ofrecer eso. Pero la escuela sí lo puede ofrecer: el espacio escolar es uno de los espacios privilegiados para que libros y lectores aparezcan” (Ferreiro, 2002:33).

La promoción de la lectura requiere, por consiguiente, no sólo programas que desarrollen iniciativas fuera de la escuela (sin perjuicio de su valor para colocar en el centro de la agenda pública la cultura escrita) sino replanteos cuidadosos en la manera en que la escuela misma propone la vinculación con las prácticas sociales de lectura y escritura. No podemos seguir pensando que nuestras altas expectativas acerca del aporte de las escuelas a la introducción de los niños y jóvenes en la cultura escrita pueden cumplirse sin un replanteamiento de las prácticas, sin la revisión de una lógica de enseñanza prevaleciente, que pospone la participación en las prácticas de lectura hasta la adquisición de ciertas capacidades técnicas, y que concibe los libros y las demás fuentes de información como herramientas de apoyo subordinadas al aprendizaje reglado de los programas escolares (Castán Lanaspá, 2002).

La relación de la escuela con la lectura y la escritura configura una cierta paradoja, que ha sido bien caracterizada por Lerner: “En la escuela, no resultan “naturales” los propósitos que perseguimos habitualmente fuera de ella lectores y escritores: como están en primer plano los propósitos didácticos, que son mediatos desde el punto de vista de los alumnos porque están vinculados a los conocimientos que ellos necesitan aprender para utilizarlos en su vida futura, los propósitos comunicativos –tales como escribir para establecer o mantener contacto con alguien distante, o leer para conocer otro mundo posible y pensar sobre el propio desde una nueva perspectiva- suelen ser relegados o incluso excluidos de su ámbito. Esta divergencia corre el riesgo de conducir a una situación paradójica: si la escuela enseña a leer y escribir con el único propósito de que los alumnos aprendan a hacerlo, ellos no aprenderán a leer y escribir para cumplir otras finalidades (esas que la lectura y la escritura cumplen en



la vida social); si la escuela abandona los propósitos didácticos y asume los de la práctica social, estará abandonando al mismo tiempo su función enseñante” (Lerner, 2001:29).

Advertir que la escuela es el lugar donde aparecen los lectores acentúa la necesidad de precavernos de lo que Chartier y Hébrard (1994) han denominado “didactización” de la lectura a favor de poner en primer plano, como objeto de enseñanza, las prácticas sociales del lenguaje (lectura, escritura, oralidad). “Lo necesario es preservar en la escuela el sentido que la lectura y la escritura tienen como prácticas sociales para lograr que los alumnos se apropien de ellas y puedan incorporarse a la comunidad de lectores y escritores, para que lleguen a ser ciudadanos de la cultura escrita” (Lerner, 2001:27). Colomer ha advertido que la tensión entre fomentar la lectura a través del libre acceso y enseñar a leer a través de una lectura obligatoria y guiada es intrínseca al funcionamiento de la institución escolar (Colomer, 2002b). Frente a esta tensión, definir la función de la escuela como la promoción de itinerarios de aprendizaje cultural (Colomer, 2002b) abre perspectivas para el replanteamiento de las prácticas.

El papel de la mediación:

Para que quien no lee se interese por leer e incorpore la lectura a sus prácticas cotidianas, se necesitan no sólo buenos libros y materiales de lectura sino “que alguien “haga las presentaciones” entre los libros y sus destinatarios” (Colomer, 2002b:280). La necesidad de mediación, evidente en las primeras décadas de la escolarización, debe ser nuevamente subrayada en el presente, cuando enfrentamos los efectos de una reducción instrumental de la lectura y la escritura en la dificultad de que los alfabetizados sigan siendo lectores más allá de la escuela o de los requerimientos funcionales inmediatos.

Subrayar el papel de la mediación implica señalar un problema frecuente en los planes de lectura, que parecen identificar la animación a la lectura con la distribución de materiales para ser leídos o con la promoción de la lectura en lugares tradicionalmente “competitivos” con ella, como los medios de comunicación social. Las inversiones en libros y otros materiales escritos, y la realización de eventos mediáticos, tienen una tangibilidad tentadora para las políticas públicas, y es posible que contribuyan al cambio del clima social con respecto a la lectura; pero promover la lectura es formar lectores, y formar lectores supone transformar las relaciones personales de los individuos con la lectura y la escritura, hasta constituir la “segunda piel” de la que habla Rodríguez. En este sentido, los planes y programas de lectura que no cuidan la cuestión de la mediación con la lectura y la escritura comprometen severamente su eficacia posible.



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



Son muchas las funciones que pueden cumplir los mediadores, y que se necesita que cumplan para que a los destinatarios de los programas les sea posible entrar en un mundo de referencias compartidas en torno a la cultura escrita: acompañar la lectura, dar a leer, modelar, compartir el interés, orientar lecturas según los gustos del lector, advertir las conexiones de los libros entre ellos, ayudar ante las dificultades indudables de la lectura, seducir al lector para que acepte el esfuerzo... (Colomer, 2002a) Reaparece aquí, para los mediadores en los programas de lectura, la función de diseñar itinerarios de aprendizaje cultural que señalamos antes para la escuela.

El mayor aporte de las campañas de promoción de la lectura parece haber sido la difusión de libros y la multiplicación de las instancias implicadas en el esfuerzo de acercar los libros a los potenciales lectores. Pero, como señala González Martín, “los no lectores o los lectores ocasionales necesitan que se les den ideas para iniciar la actividad lectora”... (González Martín, 2005:10). Es aquí donde entra a jugar un papel crítico la función de mediación, una función que los planes de lectura deben prever de manera explícita, porque poner a los libros en contacto con sus lectores potenciales no puede reducirse a acercarlos físicamente, sino que requiere “hacer las presentaciones”, según la feliz expresión que retomamos de Colomer.



Capítulo 2 LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE PROMOCIÓN DE LA LECTURA

En la última década, asistimos a un creciente interés por incluir en las políticas públicas instrumentos de impulso a la lectura, y por colocar al libro y a la lectura en un plano de actualidad social (González Martín, 2005). Este interés es una saludable reacción de las autoridades educativas a las preocupaciones reseñadas en el capítulo 1 sobre la llamada “crisis de la lectura”¹¹ y sobre las dificultades que presenta el mantenimiento de los lectores. Desde los años sesenta, los resultados culturales de la escuela y de las campañas de alfabetización se han vuelto cuestionables en cuanto a su capacidad para la formación de lectores y productores de textos (Rodríguez, 1995). Los análisis sobre la situación de la lectura parecen haber minado la confianza depositada en “el tándem escuela- biblioteca” (Colomer, 2002b:280) para la difusión de la lectura entre la población y para la consolidación de los “hábitos lectores” (Gómez Soto, 2002). “Convencer a los niños y niñas para que leyeran se convirtió entonces en el nuevo reto. Había aparecido la “animación a la lectura”” (Colomer, 2002b:280). La expresión *animación de la lectura* se aplica desde entonces a “todas aquellas estrategias y actividades que se desarrollan en la escuela y en la biblioteca pública y, en ocasiones, también en otros entornos, como las librerías o las asociaciones culturales, para despertar en los niños y jóvenes el gusto por la palabra impresa” (Osoro, 2002:308).

El propósito de este capítulo es analizar las iniciativas asumidas por las autoridades educativas de los países de Iberoamérica para promover la lectura y la escritura. Tras reseñar brevemente los antecedentes regionales, presentaremos los planes de lectura en curso en los países, o en proceso formal de elaboración. Los planes serán analizados según un conjunto de categorías comunes, al mismo tiempo que se procurará documentar aquellos aspectos que hacen a la singularidad de cada uno. Identificaremos ciertos factores críticos, como la construcción de los acervos, la identificación de los promotores y su formación como mediadores, la infraestructura física de acceso a la lectura y los libros, entre otros; al tiempo que señalaremos los principales desafíos que afrontan los planes en el futuro.

Antecedentes iberoamericanos:

¹¹ Para una discusión sobre esta crisis, véase el capítulo precedente.



Ya durante la década de los ochenta, se registran iniciativas de los países de Iberoamérica en la creación de bibliotecas públicas y populares, en el impulso a los escritores e ilustradores, y en el desarrollo de programas de formación o capacitación de recursos humanos en el campo de la lectura. Durante los noventa, varios países de la región establecieron iniciativas más sistemáticas de promoción de la lectura, tal como expresan los documentos que hace ya ocho años compiló el CERLALC (1998). El informe de este organismo da cuenta también de algunas conclusiones de la experiencia de la década, que vale la pena recuperar aquí debido a su vigencia:

- La existencia de una Ley de Políticas de Lectura es fundamental pero no es suficiente.
- La ejecución de planes a partir de entes autónomos no siempre logra la articulación necesaria.
- También a nivel de las localidades y las provincias, estados y departamentos se estaban definiendo planes de promoción de la lectura, por lo cual las políticas nacionales debían alcanzar esos niveles.
- La meta de todos los ciudadanos lectores sólo será posible si esta tarea deja de ser objeto exclusivo de la escuela y las bibliotecas.
- Se requiere la participación de los sectores más avanzados en la comprensión del fenómeno de formación de lectores y escritores en los planes gubernamentales.
- Es necesario poder mostrar los efectos de los programas de lectura.
- Los acuerdos macroregionales son un apoyo u orientación para las iniciativas nacionales.

Todo lo dicho testimonia la creciente visualización de la necesidad de políticas sostenidas de promoción de la lectura a fines de los noventa. La cuestión ha estado desde entonces en la agenda de discusión de los funcionarios responsables de las áreas de Cultura y Educación de los países.¹² En el marco de la VI Conferencia Iberoamericana de Cultura que reunió a los Ministros y Responsables de las Políticas Culturales de la región en Santo Domingo (República Dominicana) en octubre de 2002, se encomendó a la OEI y al CERLALC la preparación de un Plan Iberoamericano de Lectura, que buscara articular las múltiples acciones que se venían desarrollando en la región y que identificara algunos ejes de acción para convertir el tema de lectura en un asunto prioritario en la agenda de las políticas públicas de los países.

Como es sabido, estos trabajos llevaron a que en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en noviembre del 2003, los gobiernos acordaran el Plan Iberoamericano de Lectura -ILIMITA-2005. ILIMITA es un Programa

¹² Los países han tomado diversas iniciativas que dan cuenta de esta preocupación: han sancionado leyes (Ley General de Bibliotecas Públicas, Ley de Lectura y del Libro, en diversos países), han instituido fechas especiales (como el Día Nacional del Libro, o el Año Nacional de la Lectura), han estabilizado eventos anuales (como Ferias del Libro Infantil y Juvenil), han creado programas (como los programas nacionales de bibliotecas públicas, o de promoción de la lectura) y organismos especiales (como Comités para el desarrollo de la Industria Editorial, o Consejos Nacionales para la Lectura y el Libro).



Cumbre que busca comprometer a todos los sectores de la sociedad para que se emprendan o continúen acciones inmediatas y con proyección a largo plazo a favor de la lectura.

Ahora bien, el lanzamiento de ILÍMITA no constituye un evento inaugural, sino un punto de apoyo, visibilidad y articulación para iniciativas en curso, y un punto de arranque para los países sin antecedentes en políticas de promoción de la lectura. Como se verá en lo que sigue, la situación de los países al respecto era diversa antes de ILÍMITA, y parte del sentido de este informe es documentar las movilizaciones a que ha dado lugar la prioridad regional reconocida a la lectura.

Panorama general:

De acuerdo con las respuestas a la encuesta y con el relevamiento de páginas *web* de los Ministerios de Educación nacionales, nueve países de la región tienen estructurados planes nacionales correspondientes a políticas educativas de promoción de la lectura, y dos los tienen en elaboración, según el detalle que sigue.¹³

Tabla 1. Políticas educativas de promoción de la lectura analizadas.

<i>Planes en desarrollo</i>	
Argentina	Plan Nacional de Lectura 2003/ 2007
Brasil	Plano Nacional do Livro e Leitura 2005/ 2007
El Salvador	Programa Nacional de Fomento de la Lectura
España	Plan de Fomento de la Lectura 2001- 2004/ continúa
México	Programa Nacional de Lectura 2001- 2006

¹³ La identificación de estos planes no implica que otros países no estén desarrollando acciones de promoción de la lectura, sino que no han estructurado las acciones en un diseño general ni las informan como parte de un plan sistemático.



Panamá	Plan Nacional de Lectura 2005/2015
Paraguay	Plan Nacional de Lectura Ñandepotyjera haguä... En el Paraguay leemos
Portugal	Ler +, Plano Nacional de Leitura
Venezuela	Plan Nacional de Lectura 2002/ 2012
<i>Planes en formulación</i>	
Perú	Plan Nacional de la Lectura y el Libro 2007/2021
Uruguay	Plan Nacional de Lectura 2006

A continuación se hará referencia a cada uno de los nueve planes relevados. Se selecciona la información necesaria para caracterizar algunas cuestiones comunes (como los organismos responsables, los destinatarios, las principales líneas de intervención), al mismo tiempo que se procura documentar aquellos aspectos que hacen a la singularidad de cada uno.

El *Plan Nacional de Lectura* (PNL) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina se inicia en el año 2003. Realiza una opción explícita por evitar la estandarización en relación con aquello que se juzga como una “buena” lectura, para dar lugar a una diversidad de prácticas que los distintos sujetos desarrollan en distintos escenarios socioculturales. Combina iniciativas nacionales de alta exposición mediática (por ejemplo, la distribución de libros en ámbitos no convencionales, como estadios de fútbol o terminales de transporte de pasajeros)¹⁴ con acciones de fortalecimiento de los planes de lectura y los equipos de trabajo provinciales, eventos de formación de mediadores en las escuelas, y acciones de dotación de textos a determinadas bibliotecas escolares y comunales. Una línea de trabajo original del PNL argentino es la exploración de las relaciones entre la literatura y las otras artes (cine, teatro, narración oral, plástica), que tiene además repercusión en el medio local porque activa experiencias y actores de las comunidades. Desde el lanzamiento del PNL, todas las provincias han designado un referente del plan y han ido conformando y/o fortaleciendo equipos jurisdiccionales. La mayoría cuenta hoy con planes provinciales que dan organicidad a experiencias ya existentes de promoción de la lectura en escuelas, comunidades, municipios (MECyT/ Plan Nacional de Lectura, 2006).

En el caso de Brasil, el *Plano Nacional do Livro e Leitura* (PNLL) es una iniciativa conjunta de los Ministerios de Cultura y Educación que se propone asegurar el acceso al libro, la valorización de la lectura y el fortalecimiento de la producción de libros en el país. La OEI forma parte del

¹⁴ En rigor, estas acciones han sido definidas como una línea independiente del PNL, denominada “Campaña Nacional de Lectura”, que consiste en la distribución de textos literarios en espacios no convencionales (como canchas de fútbol, hospitales, lugares turísticos, consultorios de pediatría, peluquerías). El gobierno argentino ha distribuido veinte millones de ejemplares por esta vía.



Consejo Directivo del PNLL, en calidad de órgano asesor, conforme a la Disposición n° 1.442 de agosto de 2006, suscrita por los ministros de Educación y de Cultura. Primer plan de lectura en la historia de Brasil, según sus responsables el PNLL surgió como consecuencia directa de la fuerte movilización que se verificó en Brasil en el año 2005 al organizarse *Vivaleitura*, la versión nacional del Año Iberoamericano de Lectura. Se fijó una primera edición del plan para el trienio 2006/2008. El Plan es un conjunto de proyectos, programas, actividades y eventos en desarrollo en las áreas del libro, la lectura, la literatura y las bibliotecas, emprendidas por el Estado (en los ámbitos federal, estadual y municipal), por el sector privado y por las organizaciones sociales o del tercer sector. El PNLL se lanzó con dos centenares de acciones, y ha ido incorporando muchas otras a medida que fueron viabilizadas y registradas en el Plan. El gobierno de Brasil presenta el PNLL como una política de Estado que tiene por finalidades “asegurar el acceso al libro y a la lectura a todos los brasileños y formar una sociedad de ciudadanos lectores”.¹⁵

El *Programa Nacional de Fomento de la Lectura* del Ministerio de Educación de El Salvador surge en el año 2006 con el propósito de incentivar a los niños, jóvenes y adultos para “hacer de El Salvador un país de lectores”. Plantea una diversidad de iniciativas a nivel escolar y comunitario y realiza una convocatoria amplia a múltiples actores. Entre las iniciativas destacadas por sus responsables, se encuentran la formación de los alumnos de secundaria como animadores de lectura y organizadores de Clubes de Lectura, y los Círculos de Lectura para padres y madres de familia, en los que los adultos cuentan con un docente animador de la lectura en las temáticas Educación Comunitaria, Valores, Psicología, Procesos Educativos, Ciencia y Tecnología. Un aspecto característico del plan es la apelación a la donación de libros y otros materiales de lectura, y a la sponsorización de actividades como concursos, festivales y otros eventos.¹⁶

España estructuró su *Plan de Fomento de la Lectura* “*Leer te da más*” mucho antes del Año Iberoamericano, con una primera fase 2001- 2004. El plan español responde al reconocimiento de la lectura como herramienta básica en el aprendizaje y en la formación integral del individuo, así como principal vía de acceso al conocimiento y a la cultura. Fue impulsado de modo concertado y en un régimen de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Federación de Gremios de Editores de España. El *Plan* se configura en torno a cinco ejes de actuación: elaboración de instrumentos de análisis para conocer la realidad de la lectura, las bibliotecas y las librerías en España; programas de fomento del hábito lector dirigidos a la población escolar en los centros educativos; proyectos de potenciación de las bibliotecas públicas como centros de fomento de la lectura; acciones en medios de comunicación y actividades de animación a la lectura.¹⁷ En la perspectiva del gasto público, el Plan

¹⁵ Más información en: <http://www.pnll.gov.br> (Consulta: 11 de setiembre de 2006).

¹⁶ Más información en: http://www.edured.gob.sv/programas_proyectos/fom_lectura/ (Consulta: 22 de mayo de 2006).

¹⁷ Más información en <http://www.planlectura.es/> (Consulta: 11 de setiembre de 2006).



de Fomento de la Lectura supuso un planteamiento presupuestario plurianual y un importante incremento en los fondos destinados a las acciones de promoción de la lectura, que para el año 2004, último de la primera fase, eran tres veces mayores que los fondos destinados antes del Plan (González Martín, 2005).

En el conjunto de los planes analizados, el plan español se diferencia porque sus principales ejes de actuación no se centran en la dotación de materiales de lectura; si bien provee libros a ciertos centros educativos y prevé para su segunda fase un plan extraordinario de dotación bibliográfica a las 52 bibliotecas de la red estatal, se trata de una iniciativa extraordinaria que no cambia el foco de los ejes iniciales. Para la etapa 2006/ 2007, el plan prevé el mantenimiento de las actuaciones que vienen realizándose en los últimos años, tales como la mejora de la infraestructura en las bibliotecas, las ayudas a la promoción de la lectura y difusión de las letras españolas, los encuentros literarios en institutos españoles y en la universidades, así como una amplia campaña de comunicación en televisión, cuyo objetivo es incidir sobre el papel de las familias en la consolidación de los hábitos de lectura de los más jóvenes.

Una de las iniciativas originales del plan español es el *Servicio de Orientación de Lectura*, un “recomendador de lecturas” con más de 10.000 referencias que busca dar un servicio fácil y de calidad a quienes quieren relacionarse con los libros y la lectura, y que se compromete a “no defraudar nunca al posible lector, ofreciendo una selección de calidad incontestable”.¹⁸

La Secretaría de Educación Pública (SEP) de México inició en 2001 el *Plan Nacional de Lectura 2001/ 2006* (PNL), enmarcado en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, que establece como prioridad del currículo impulsar la adquisición y el desarrollo pleno de las competencias comunicativas —hablar, escuchar, leer, escribir— y, en particular, fortalecer los hábitos y capacidades lectoras de los alumnos y maestros. La singularidad del PNL mexicano es que se centra de manera exclusiva en el sistema educativo, y se apoya en acciones que la SEP viene realizando para la articulación de los planes y programas de los tres niveles educativos y para impactar en las tareas de los docentes en el aula. Las líneas estratégicas del PNL son el fortalecimiento curricular y mejoramiento de las prácticas de enseñanza, el fortalecimiento de bibliotecas y acervos bibliográficos de las escuelas de educación básica y normal y de centros de maestros, la formación y actualización de recursos humanos, y la generación y difusión de información.

Panamá inicia su *Plan Nacional de Lectura* en el año 2005 bajo la coordinación del Ministerio de Educación y el Instituto de Cultura. Para tal fin se creó un Consejo Nacional del Libro, junto con la aprobación de leyes y políticas específicas. Renovar las pedagogías de la lectura y la

¹⁸ Más información en <http://www.planlectura.es/09sol.html> (Consulta: 11 de setiembre de 2006)



escritura aparece como la opción renovadora sobre la que se enmarcan los objetivos del plan, cuyas líneas de acción están dirigidas a la provisión de materiales de lectura, la capacitación del personal docente, la organización de eventos de promoción de la lectura y el libro, y la organización de concursos de lectura y escritura. El financiamiento parte de fondos estatales dirigidos a la movilización, la papelería y la organización de seminarios como principales rubros de gasto.

El Plan Nacional de Lectura "*Ñandepotyjera haguä... En el Paraguay leemos*", iniciado en el año 2003, tiene un horizonte al 2020 en concordancia con el plan de la Reforma Educativa. Este Plan busca provocar transformaciones en las formas de leer en la escuela y en la comunidad, apuesta a la formación de lectores autónomos y a lograr la mejora generalizada del nivel de comprensión lectora de toda la población paraguaya mayor de 15 años. Trabaja por tanto con población escolarizada y no escolarizada, en este caso a través de acciones que, más allá de la escuela, involucren a la sociedad en general, como la publicación de una biblioteca básica de 15 obras en forma de "periolibros", el estímulo a que padres, madres y abuelos actúen como promotores de la lectura, las jornadas de lectura compartida y encuentros con escritores nacionales, la "poesía en tránsito" con calcomanías en los medios de transporte, etc.. Es llamativa la variedad de acciones propuestas para impulsar y consolidar un cambio significativo y generalizado en el comportamiento lector de la población.

Es interesante observar dos referencias culturales específicas que expresa el documento del Plan paraguayo. Por un lado, la referencia a la tradición oral de la cultura paraguaya, expresión de una rica producción cultural que no ha sido complementada suficientemente con el rescate escrito de sus manifestaciones literarias, y que se ve acentuada por un alto índice de analfabetismo y por la falta de iniciativas públicas de fomento al acceso al libro, así como a la industria editorial. Por otro lado, la referencia al cambio de la historia con el libro, con respecto a largos períodos de censura, por contraste con la libertad de pensamiento que defiende el Plan (Paraguay, 2006).

Con "*Ler+*", el *Plano Nacional de Leitura*, Portugal se inicia en el movimiento de promoción y fomento del desarrollo de capacidades lectoras. El plan es una propuesta que impulsa el Ministerio de Educación en articulación con el Ministerio de Cultura y el Gabinete ministerial de Asuntos parlamentarios. La entrada de Portugal en la promoción de la lectura es reciente, y las estrategias están poniéndose en marcha a partir de septiembre de 2006, fecha de cierre de este informe. La lectura se presenta en este plan como un factor de desarrollo individual y de progreso colectivo. El plan prevé dos etapas de cinco años cada una. La primera etapa tiende a priorizar principalmente a la población escolar, en el contexto áulico, tanto en jardines de infantes como en los distintos niveles de la educación básica, y las bibliotecas escolares; su esfera de acción plantea también una llegada a las familias y contextos no convencionales. Luego de los resultados de la primera etapa, se planificarán las acciones para la segunda, lo que permitirá redireccionar los objetivos a fin de atender aquellos aspectos que no resultaran óptimos.



Un aspecto original de este plan es que, para que la coordinación entre las distintas entidades sea posible y los participantes mantengan una fluida comunicación en cuanto a las acciones desarrolladas, se pone a disposición un sitio *on-line* con orientaciones de lectura para cada área de influencia e instrumentos destinados a educadores, profesores, bibliotecarios, mediadores y eventuales voluntarios, incluyendo acciones de formación presencial dirigidas a cada uno.¹⁹

En el año 2002, a través del Ministerio de Educación y Deportes, se pone en marcha el *Plan Nacional de Lectura* en los 24 estados de Venezuela, haciendo especial referencia a la acción pedagógica en las escuelas, con énfasis en acciones específicas de fortalecimiento de la enseñanza de la lengua y la escritura. El PNL tiene como objetivo prioritario abarcar a todo el sistema educativo, desde la educación inicial hasta la educación media y profesional, para luego ampliar el campo incorporando a la población no escolarizada en el marco del sistema inclusivo educativo de misiones y del llamado “plan emergente educativo bolivariano”.

La puesta en marcha del plan se enmarca dentro de las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. Entre sus fundamentos se encuentra una orientación hacia la participación social en la promoción de la lectura y escritura, el desarrollo de la investigación y fomentar el aumento la identificación con la cultura. Las acciones realizadas están orientadas a la provisión de textos, la capacitación docente y la organización de concursos de lectura. El financiamiento se deduce del presupuesto nacional con fondos estatales, y entre los sectores que participan se menciona a las empresas editoriales que, si bien no realizan aportes económicos, llevan a cabo acciones destinadas a la realización de talleres promocionales. Hasta la fecha se ha avanzado en la creación de Bibliotecas Familiares, Bibliotecas Básicas Temáticas, Formación de Promotores, Feria del Libro de la Lectura y Escritura, concientización de los docentes hacia el fortalecimiento de la enseñanza de la lectura y la escritura y difusión de estrategias de promoción de la lectura.

A la fecha de cierre de este informe, dos países de la región estaban en fases avanzadas de formulación de sus respectivos planes nacionales de lectura: Perú y Uruguay. Aunque los diseños pueden sufrir modificaciones con respecto a los borradores consultados y a sabiendas de que las intenciones de los planes suelen ser más amplias que sus concreciones, consideramos interesante incorporar estas propuestas al informe. Ahora bien, en atención a su *status* de propuestas aún no ejecutadas, no incluiremos referencias en los análisis ulteriores.

El *Plan Nacional del Libro y la Lectura (PNLL) 2006-2021* del Perú es un proyecto elevado por Promolibro (el Consejo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura del Perú) al Ministerio de Educación del país, en cumplimiento de la Ley del Libro No. 28086 y su Reglamento D.S. No. 008-2004-ED. El Plan busca responder a la realidad del Perú, caracterizada según el Consejo Nacional por la

¹⁹ Más información en: <http://www.rbe.min-edu.pt/pnl/index.htm> (Consulta: 22 de setiembre de 2006).



expansión del analfabetismo funcional, amplios sectores bilingües, predominio en muchas zonas de las lenguas maternas y de la tradición oral, escasa práctica de lectura y escritura. El diagnóstico es crudo en cuanto a los logros y fallos de la educación peruana, a la situación de precariedad de la cadena del libro y al estado de algunos condicionantes básicos para la promoción de la lectura como las bibliotecas, los acervos y la información.

El Plan se presenta como producto de un largo proceso de concertación interinstitucional (su formulación fue precedida por seis mesas de trabajo que reunieron a los actores involucrados con el fomento de la lectura y la cadena del libro)²⁰ y a la vez como una iniciativa que sigue abierta a recoger de la población y sus instituciones “los contenidos, derroteros y modalidades de trabajo más cercanos a las aspiraciones y expectativas de todos los peruanos”. El PNLL se propone “hacer del Perú un país de lectores, que la palabra impresa sea parte importante de los ciudadanos, que esté incorporada en todos los planos de la vida social”, y para ello se plantea dos estrategias básicas: difundir la lectura e impulsar la industria editorial. Identifica dos segmentos de la política, que son la lectura y el libro, y un tercero sobre el que deberá operarse simultáneamente: la creación de condiciones previas para muchas de las estrategias y acciones que se proponen. En relación con la lectura, el plan establece como ámbitos de acción la comunidad, la familia y la escuela, y precisa, para cada uno de ellos, los objetivos, estrategias y líneas de acción.

Un rasgo original del proyecto peruano es la integración del trabajo sobre las precondiciones al planeamiento del PNLL. Si bien las precondiciones son las que permiten la realización de las iniciativas en los segmentos de la lectura y el libro, Promolibro considera que en Perú deben construirse al mismo tiempo que se desarrolla el Plan, puesto que no existen o son muy frágiles, y por ello son parte del problema que el Plan debe atender (Promolibro, 2006).

En Uruguay, *el Plan Nacional de Lectura 2006* ha sido formulado por el Ministerio de Educación y Cultura en el marco de ILIMITA. El plan toma como diagnóstico de partida los resultados de las evaluaciones PISA, que según el análisis oficial revelan que Uruguay es un país altamente inequitativo en materia de logros de lectura, por presentar la mayor diferencia entre los alumnos de mejor y peor desempeño a nivel de los jóvenes de 15 años. De todos modos, considera que la lectura no es un problema pedagógico o una acción individual, sino ante todo una práctica profundamente socializada, cuya mejora requiere numerosas intervenciones.

El Plan se concibe a partir de dos ejes transversales: articulación y divulgación. La articulación es entendida como una tarea de interlocución y concertación entre el Estado, la sociedad civil y otros actores privados vinculados a la lectura. A través de la divulgación se pretende, entre otras

²⁰ Más información en: <http://www.promolibro.org/index.php?name=Sections&req=viewarticle&artid=24&page=1>
(Consulta: 18 de setiembre de 2006).



cosas, difundir los saberes y experiencias existentes y promover su desarrollo. A partir de estos ejes transversales, en julio de 2005 el Ministerio uruguayo lanzó unas primeras actividades concretas, consideradas prioritarias y realizables, y dispuso evaluar la marcha las acciones propuestas para establecer lineamientos futuros.

Completando el panorama regional, interesa recordar que los planes nacionales conviven en varios países con planes e iniciativas subnacionales cuyo nivel de articulación es diverso. En especial en los países con sistemas descentralizados, en los que los gobiernos locales tienen fuerte ingerencia en la determinación de las políticas públicas, las administraciones con mayores recursos suelen tener iniciativas propias y les interesa conservar una autonomía relativa. Así, por ejemplo, en el año 2003 las Secretarías de Cultura y Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lanzaron la campaña *Buenos Aires Lee*, que durante un período acotado de tiempo llevó la lectura al espacio público de la ciudad con iniciativas que combinaron la realización de eventos artísticos, las intervenciones urbanas y la activación de la infraestructura y los recursos con que la ciudad cuenta para las prácticas de lectura. Del mismo modo, en 1998 el Instituto de Cultura del Gobierno del Distrito Federal en México abrió 200 “libroclubes”, con la intención de “formar lectores regulares en la ciudad”. Los miembros de un libroclub pueden solicitar libros de la colección del club y llevárselos a su domicilio; para 2003, el proyecto seguía trabajando con alrededor de cien libroclubes en el DF (Butrón Yáñez y Arriola Ascárate, 2004).

Factores relevantes de los planes nacionales de promoción de la lectura:

Tras esta caracterización del conjunto de los planes, sistematizaremos el análisis de cinco factores relevantes.

- *Alcance de los planes:*

El alcance es un aspecto de diferenciación importante entre los planes relevados. La mayoría de los planes combina de maneras variables el trabajo dirigido a mejorar la formación de lectores en las escuelas con iniciativas en el ámbito comunitario. Sin embargo, la calidad de las iniciativas es diversa y las formulaciones que las fundamentan dan cuenta de perspectivas de trabajo muy diferenciadas, desde los planes donde las líneas de intervención están claramente identificadas hasta aquellos en que la promoción de la lectura funciona como un denominador común para acciones dispersas.



Las diferencias más importantes se encuentran en el planteamiento del trabajo en el ámbito comunitario. Algunos planes se limitan casi con exclusividad a campañas mediáticas a favor de la lectura, mientras que otros procuran un mayor involucramiento de instituciones, organizaciones y empresas, ampliando los ámbitos donde leer es posible.

En el conjunto se diferencian el plan mexicano, que hace una opción expresa por el ámbito escolar, y el plan español que, si bien incluye iniciativas relacionadas con la formación de lectores en las escuelas, presenta un importante desarrollo de acciones volcadas hacia la red de bibliotecas y librerías de España.

- *Actores involucrados:*

Es una tendencia generalizada que los planes sean producto de la convergencia de una gran variedad de actores y organizaciones sociales y/o que la convoquen para su desarrollo. La lectura de los documentos oficiales y de las respuestas a la encuesta permite construir una enumeración amplia de niveles de gobierno (gobiernos nacionales, estatales y municipales), de instituciones involucradas (escuelas, bibliotecas públicas y populares, empresas, clubes); de agentes (docentes activos o jubilados, bibliotecarios; escritores, librerías, editores; líderes comunales, religiosos y políticos; familiares de alumnos; jóvenes desescolarizados); organizaciones no gubernamentales; medios de comunicación. Puede decirse que las convocatorias están ampliamente dirigidas a todos aquellos que puedan aportar a la promoción de la lectura como una cuestión estratégica para la construcción de la ciudadanía y la apropiación cultural.

Tabla 2. Actores involucrados en los programas de lectura

País	Docentes	Padres	Bibliotecarios escolares	Otros bibliotecarios	Librerías	Alumnos de carrera de formación docente inicial	Alumnos avanzados del sistema educativo	Líderes comunitarios	Otros actores	Especificar mediadores
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	artistas plásticos, de teatro, músicos, etc.
Brasil	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	
Chile	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	
Colombia	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Asesores Regionales de Español
El	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	



Tabla 2. Actores involucrados en los programas de lectura

País	Docentes	Padres	Bibliotecarios escolares	Otros bibliotecarios	Libreros	Alumnos de carrera de formación docente inicial	Alumnos avanzados del sistema educativo	Líderes comunitarios	Otros actores	Especificar mediadores
Salvador										
España	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	
Honduras	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	
México	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	
Nicaragua	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	abuelas y abuelos cuentacuentos
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	

Fuente: Encuesta 2006 Observatorio Iberoamericano de la Educación/ Organización de Estados Iberoamericanos

En ocasiones la enumeración expresa más una voluntad de inclusión que una planificación orientada que justifique la participación de sujetos, grupos e instituciones tan diversos. En este sentido, es necesario distinguir los planes que realizan enumeraciones extensivas de posibles participantes con la expectativa de que se sumen a las iniciativas, de aquellos que identifican con mayor precisión los aportes posibles de cada cual, o que tienen como uno de sus propósitos producir un registro de los sectores involucrados e integrarlos al plan, como es el caso del PNL de Brasil.

- *Los acervos:*

En este aspecto la disparidad entre los planes es muy importante. Algunos de ellos (como el plan argentino) trabajan en dos escalas: editan unos pocos materiales en grandes cantidades para distribuciones en situaciones masivas y otros en una escala más pequeña, con el fin de contribuir a mejorar el acervo de las bibliotecas de algún segmento del sistema educativo; esta mejora suele complementarse con compras de libros que se integran a las entregas. En estos casos, los gobiernos tienen mayor incidencia en la elección de los títulos y pueden seguir criterios determinados de calidad.



Otros planes, en cambio, combinan la entrega de materiales adquiridos por los gobiernos con la reunión de donaciones de libros, para lo cual apelan a la generosidad y sentido cívico de los ciudadanos y al aporte empresario o de la cooperación. En estos casos, la injerencia sobre la composición de los acervos se reduce de manera importante.

Una decisión que todos los planes deben asumir, cualquiera sea su estrategia de aprovisionamiento, es la que se refiere al tipo de textos a incorporar. No puede desconocerse que la escolarización, al tiempo que multiplicó la lectura, trajo consigo la definición de un repertorio canónico de obras legítimas, a partir de elecciones y exclusiones que delimitaron líneas de fuerza dentro de la literatura (Chartier, 2002). En este sentido, para algunas administraciones parece difícil apartarse de este canon, mientras que otras hacen apuestas deliberadas por la ampliación de los repertorios.

- *Los mediadores:*

“La afición a la lectura depende de la relación estrecha y significativa con personas que valoren y disfruten la lectura, que contagien entusiasmo al lector en ciernes” (Sainz González, 2005:358). Los mediadores son las personas que en cada uno de los ámbitos en que se desarrollan las acciones de los planes de lectura facilitan los encuentros con el libro, ayudan a promover situaciones personales y colectivas de lectura, mantienen el interés por la lectura hasta que llega a formar parte de la vida cotidiana de los sujetos de las campañas. Los planes conciben de maneras muy diversas la función de los mediadores y las personas que pueden desempeñar estas funciones. En un extremo se ubican las acciones de mero reparto de libros, una estrategia sin mediación que parece poco atenta a las causas de lo que Osoro, en un expresivo juego de palabras, denomina la “desanimación lectora” (Osoro, 2002:312). En el extremo opuesto parece ubicarse el *Servicio de Orientación de Lectura* del plan español, con su compromiso de “no defraudar nunca al posible lector”.

Una mención especial merecen las iniciativas de formación de mediadores; si bien la mayoría de los planes las prevén, algunos parecen descansar en la idea de que unos pocos encuentros de trabajo convierten a un actor no especializado en mediador de la lectura. Si se tiene en cuenta el señalamiento de Teresa Colomer según quien trepa a alrededor de 150 la cantidad mínima de libros infantiles cuya lectura es necesaria para preparar a “un buen maestro de lectura” (una cifra que, por otra parte, está muy alejada de las prácticas en la formación del profesorado) (Colomer, 2002b) se tendrá una aproximación a la complejidad de la tarea de formar mediadores, complejidad aun mayor si se prevé que muchos de ellos deberán trabajar en ámbitos menos previsibles que las escuelas.

- *La infraestructura de acceso a la lectura:*



Al organizarse el relevamiento, se anticipaba la posibilidad de una diversificación de los ámbitos en los cuales se realizarían las acciones de promoción de la lectura. Por eso se interrogó a las autoridades educativas acerca de la infraestructura de acceso a los libros y a la lectura comprometida en el desarrollo de las acciones de los planes.



Tabla 3. Infraestructura de acceso comprometida en los planes

País	Bibliot. escolar	Bibliot. pública	Bibliot. popular	Librerías	Salas De lectura	Ferias del libro	Espacios abiertos	Predios culturales	Medios itine-rantes ²¹	Medios tecno-lógicos	Otros
Argentina	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Chile	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Colombia	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Costa Rica	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
España	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Honduras	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
México	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Nicaragua	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No

Fuente: Encuesta 2006 Observatorio Iberoamericano de la Educación/ Organización de Estados Iberoamericanos.

Lo que se aprecia es que no se ha producido una ampliación significativa de la infraestructura de acceso a los libros, y que el predominio sigue siendo de las bibliotecas escolares. Seguramente su mayor número y mejor distribución territorial hacen de las bibliotecas escolares un ámbito insoslayable en un plan de promoción de la lectura. Las bibliotecas escolares parecen llevar sobre sí el mayor peso de los planes; ahora, si se trata de una decisión estratégica de las coordinaciones de los planes, entonces ...”la biblioteca escolar no puede concebirse sólo como un equipamiento más de los centros escolares, al servicio de la promoción de la lectura y subordinada a necesidades exclusivamente académicas” (Castán Lanasa, 2002:255), y en consecuencia los planes deben incluir acciones que contribuya a producir una reformulación en este sentido. Aunque se han dado modificaciones en los últimos años, las deficiencias son todavía importantes, y existe un llamativo contraste entre la

²¹ Como buses culturales y bibliotecas itinerantes.



importancia que directivos y docentes asignan a la biblioteca escolar cuando se los consulta, y el uso real de este ámbito, medido por estudios específicos (Marchesi, 2005; Marchesi y Miret, 2005).

Llama la atención, por otra parte, que la mayoría de los planes no involucran a las bibliotecas públicas y las populares, incluyendo varios que aspiran a que buena parte de sus acciones se realicen fuera de las escuelas. Parece claro que su posible participación en las acciones de los planes nacionales de lectura depende del lugar asignado por el plan mismo. No debe descartarse, sin embargo, que otros instrumentos de política pública, como las respectivas leyes del libro y de bibliotecas públicas cuando los países cuentan con ellas, contribuyan a fortalecer su participación en los planes. Un estudio mexicano señala, por ejemplo, que la Ley General de Bibliotecas Públicas, sancionada en 1987, contribuyó a que la promoción de la lectura cobrara gran importancia, debido a que fue estipulada como uno de los principales objetivos de las bibliotecas públicas (Butrón Yáñez y Arriola Navarrete, 2004). En todo caso, parece necesario incrementar la participación de las bibliotecas públicas dándoles un lugar específico en el desarrollo de los planes.

Principales líneas de acción de los programas:

Los países informan una variedad de acciones incluidas en las planificaciones o en las realizaciones concretas de sus programas de lectura. A los fines de nuestro análisis, encontramos útil realizar una enumeración indicativa de las acciones informadas, pues no sólo permite dar cuenta de la riqueza de los emprendimientos sino que además puede inspirar decisiones futuras de los responsables de programas similares. Proponemos categorizar las acciones en tres grandes núcleos: aquellas que tienen que ver con la constitución de la lectura como objeto de las políticas públicas, y que involucran sobre todo un trabajo a nivel de las administraciones; aquellas que procuran promover la lectura en los establecimientos educativos, revitalizando una práctica que es inherente a la función de la escuela; y finalmente, aquellas que procuran extender la práctica de la lectura en el ámbito comunitario, rebasando entonces los límites del sistema escolar.

- *Acciones vinculadas a la estructuración de los programas como asunto de la política educativa:*²²

Formulación de planes que den organicidad a experiencias ya existentes.

²² Para no entorpecer la lectura, y considerando que muchas acciones se encuentran en varios planes analizados, se omite la identificación de los países excepto en aquellos casos en que, de acuerdo con la información disponible, una acción es exclusiva del plan de promoción de la lectura de un determinado país.



Designación de referentes locales (provinciales, municipales) de los planes nacionales de lectura.

Capacitación de equipos técnicos para la formación de cánones y acervos, sobre criterios de selección de textos, y sobre propuestas de animación a la lectura.

Producción y distribución de materiales de formación para mediadores.

Creación de sistemas de información sobre las prácticas de lectura.

Sistematización de investigaciones y acciones sobre los indicadores de lectura en el país.

Premios y reconocimientos a las mejores prácticas.²³

Sistematización de experiencias de lectura (El Salvador).

Divulgación de experiencias exitosas en proyectos de lectura.

Apoyo a la investigación académica.

- *Acciones para promover prácticas de lectura en el sistema escolar:*

Encuentros nacionales y regionales de docentes y bibliotecarios escolares para capacitación e intercambio de experiencias.

Dotación de libros y formación de bibliotecas escolares.

Designación de docentes referentes de los planes de lectura en cada escuela.

Promoción de la lectura entre los docentes.

Formación de los docentes como iniciadores de lectores.

Formación de los alumnos de secundaria como animadores de lectura y organizadores de Clubes de Lectura.

Difusión en las escuelas de producciones teatrales de pequeñas y valiosas compañías de diferentes provincias que realizan puestas en escena de guiones del género o basados en cuentos y novelas (Argentina).

Organización de proyectos de aula lectora.

Organización de talleres de lectura y escritura.

Patrocinio de estímulos para lectores infantiles, juveniles y adultos.

Concurso Nacional del Libro Leído (Ecuador).

Murales literarios en instituciones educativas.

²³ El Premio *Vivaleitura*, de Brasil, está dotado con 75.000 reales (unos 30.000 euros), dividido en tres categorías (instituciones, bibliotecas y personas privadas), tiene una duración de 10 años, y forma parte del Plan Nacional del Libro y la Lectura (PNLL). La OEI junto con la Fundación Santillana, son los encargados de la organización y el patrocinio del premio.



- *Acciones para promover prácticas de lectura en la comunidad:*

Formación de adultos mayores como narradores orales.

Jornadas de lectura compartida y encuentro con escritores nacionales.

Encuentros de actividades literarias y artísticas en contextos donde conviven personas de diferentes culturas, para promover el intercambio cultural.

Eventos que vinculan arte y lectura, incluyendo especialistas en temas de lectura, escritores, cineastas, narradores orales, ilustradores y otros (Argentina).

Creación de Centros de Promoción de la Lectura, *Casas da Leitura*, etc., a nivel de provincias, estados o municipios, generalmente combinada con el envío periódico de dotaciones de libros.

Publicación de una biblioteca básica de obras literarias como folletines en los diarios.

Distribución gratuita de libros en ámbitos no convencionales.

Creación de bibliotecas en hospitales, cárceles, mercados, cuarteles, municipalidades, gobernaciones, iglesias...

Creación de clubes de Lectura o círculos de lectura en las empresas, organizaciones, instituciones, comunidades, escuelas, iglesias, hospitales...

Bibliotecas móviles para las comunidades, cajas viajeras, “bibliobuses”.

Recitales de poesía, cuento, novela, declamación, oratoria, teatro...

Círculos de Lectura para padres y madres de familia: los adultos cuentan con un docente animador de la lectura, pueden llevarse libros a su casa y compartir luego la lectura en el Círculo.

Los mismos Círculos de Lectura, asociados a escuela para padres, donde las lecturas se centran en temáticas como Educación Comunitaria, Valores, Psicología, Procesos Educativos, Ciencia y Tecnología (El Salvador).

Conformación de grupos de padres y madres cuentacuentos para niños que están en situación de vulnerabilidad social.

Difusión de poesía en medios de transporte de pasajeros (como la “poesía en tránsito” del plan paraguayo).

Organización de un calendario de actividades de promoción de la lectura, y difusión por los medios de comunicación (Brasil).

Desafíos que afrontan los programas de promoción de la lectura:



A lo largo de los análisis precedentes hemos ido señalando algunos desafíos que afrontan las políticas de promoción de la lectura, como los vinculados con la definición precisa de la participación de los distintos actores, o la superación de la perspectiva de mera dotación de libros hacia la constitución de mediadores de la cultura escrita. En el cierre del capítulo, señalaremos un conjunto de desafíos adicionales sobre los cuales vale la pena detenerse.

- *Identificar y dar visibilidad a lo que ya se viene haciendo:*

Varios programas de promoción de la lectura se han organizado apoyándose en iniciativas preexistentes. Así, el plan argentino reconoce antecedentes provinciales, y el plan de Brasil se propuso “catastrar” iniciativas que sabía en curso. Identificar lo que se viene haciendo y darle visibilidad rehuendo toda pretensión inaugural parece ser un aspecto clave de programas de promoción de la lectura que aspiren a captar y potenciar las fuerzas sociales a favor de una mayor presencia de las prácticas de lectura y escritura, a fin de promover una importante movilización social a favor de la lectura.

- *Dar a la lectura una dimensión de política de Estado:*

Este desafío apunta, desde luego, al problema de la continuidad de las políticas de lectura, pero también al desafío mayor de crear las condiciones para que la promoción de la lectura no quede limitada a acciones esporádicas. En ese sentido, es posible hablar de una tendencia creciente a que los programas no consistan en actividades puntuales de animación lectora y documentar esfuerzos visibles por estructurar lo que, a propósito del caso español, González Martín definió como esquemas globales de estrategias de lectura en un territorio (González Martín, 2005).

- *Revertir la débil presencia de la escritura:*

Es llamativa la ausencia de referencias a la escritura en los planes de lectura analizados. Parecería que los planes parten de una dicotomía entre lectura y escritura, y que consideran que la promoción de la lectura y el libro se realiza exclusiva o al menos principalmente mediante prácticas de lectura. Ferreiro considera esta dicotomía como una simplificación, en tanto las actividades que se hacen con los textos constituyen, en la mayoría de los casos, interfases entre leer y escribir (Ferreiro, 2002). En el terreno del uso de las TICs, la implicación directa entre lectura y escritura resulta más visible (Rodríguez de las Heras, 2002), pero se trata de una implicación presente en buena parte de las prácticas de lectura y escritura.



Es una constatación que los planes de promoción de la lectura se ocupan de ésta y nunca de la escritura, excepto quizás los que se orientan a las escuelas y promueven en ellas líneas de enseñanza que prescriben la consideración conjunta de ambos tipos de práctica. Ahora bien, la falta de referencia a la escritura en los programas bajo análisis no es una mera ausencia de algo que podría añadirse más adelante: Ferreiro advierte sobre las riesgosas consecuencias “de pensar sólo en la lectura y olvidar la escritura cuando se pretende formar al lector” (Ferreiro, 2002:31), y se encarga de aclarar –anticipando una nueva simplificación– que la cuestión no se resuelve añadiendo talleres de escritura a las acciones de promoción de la lectura. Formarse como lector involucra el desarrollo de una conciencia metalingüística para la cual es necesario un trabajo en los planos de la lectura, la escritura y la oralidad; para que esto sea posible, los planes deberían superar aquel pensamiento dicotómico y reconceptualizarse como iniciativas de inmersión de los sujetos en la “cultura escrita”.

- *Involucrar a la formación docente:*

Numerosos análisis señalan que uno de los motivos de que la participación en la experiencia escolar no implique para la mayoría de los sujetos una inscripción definitiva en las prácticas sociales de lectura y escritura y un interés por leer y escribir es la insuficiente e inapropiada formación del profesorado (Osoro, 2002). A pesar de lo difundido del diagnóstico, las políticas de promoción de la lectura reportadas en este informe toman el asunto en escasa consideración. Sólo el *Programa Nacional de Lectura* de México y el *Plan Nacional de Lectura* de Argentina reportan un trabajo conjunto con las instituciones formadoras de futuros docentes o con los alumnos de estas instituciones; sin perjuicio de que quizás estas mismas acciones se realicen en otros países, parece posible afirmar que la incidencia en la formación docente inicial es un aspecto débil de las políticas bajo análisis. Formar a los futuros docentes en las capacidades que requieren para la función formativa y mediadora que tendrán a propósito de la lectura y la escritura es una iniciativa imprescindible de cualquier programa de promoción de la lectura.

Butrón Yáñez y Arriola Ascárate (2004) han realizado un análisis de ciertos aspectos no considerados en la elaboración de las políticas de promoción de la lectura, que pueden ser parte de su éxito relativo. Entre estos factores, algunos se añaden a los que hemos señalado hasta aquí: el desconocimiento de las verdaderas prácticas lectoras en el país; la falta de ediciones en lenguas nativas; la gran proporción de uso de las bibliotecas no escolares para realizar tareas escolares, y el bajo poder adquisitivo de la población para sostener los consumos propios de un hábito lector. Estos factores no considerados se añaden a los desafíos señalados en este capítulo, todos los cuales son inspiradores para la revisión de los planes en curso.



Capítulo 3

LA PROVISIÓN DE LIBROS Y OTROS MATERIALES DE LECTURA

Las políticas educativas que desde fines del siglo XIX produjeron el desarrollo de los sistemas educativos de la región no incorporaron como un componente estructural la provisión de libros y otros materiales curriculares; *status* que sí tuvieron otros asuntos, como la formación docente, la determinación de contenidos mínimos o la construcción de edificios escolares. Si bien algunos países como México y Chile desarrollan desde hace décadas acciones de provisión de libros de texto, para la mayor parte de los países es una relativa novedad la incorporación de la provisión de libros y otros materiales curriculares a las responsabilidades que les caben a los Estados con respecto a sus sistemas escolares. Varias razones pueden estar produciendo esta novedad, pero dos de ellas parecen centrales.

Por un lado, las numerosas iniciativas macroestructurales de reforma acometidas por las administraciones educacionales de los países no han dejado un saldo satisfactorio en cuanto a la mejora de la calidad de la enseñanza. En ese marco, es creciente la preocupación porque las políticas educativas asuman como asunto central la generación de condiciones concretas de mejora de la enseñanza. Entre estas condiciones, los libros en general, los libros de texto y otros materiales curriculares son crecientemente conceptualizados como instrumentos clave para incidir en la enseñanza.

Por otro lado, en el marco de los problemas sociales que enfrentan los países de nuestra región, y del empobrecimiento de importantes sectores debido a las recurrentes crisis económico- financieras de muchos de ellos, se ha acentuado la importancia de que los sistemas educativos actúen buscando revertir los efectos sociales y culturales de los procesos de exclusión social. Dentro de esta ambiciosa expectativa, se ha extendido la convicción de que dotar de libros a las escuelas que atienden en cada país a la población más desfavorecida en lo socioeconómico es una medida que contribuye a revertir la segmentación de los sistemas educativos, al tender a equiparar la disponibilidad de materiales que, en el caso de las escuelas que atienden a otros sectores poblacionales, aseguran las familias. Dotar a las escuelas más desfavorecidas de libros es visualizado hoy como un modo de promover la igualdad educativa.

En este capítulo se analizarán las políticas de las autoridades educativas nacionales destinadas a proveer a las escuelas de libros, libros de texto y otros materiales curriculares. El análisis pondrá el énfasis en la consideración de los destinatarios de estas políticas, en la caracterización del rol del Estado en la producción y/o selección de los libros y en el problema que la calidad de los textos plantea para los gobiernos. Realizaremos una



aproximación al problema del uso de los libros en las escuelas, y cerraremos el análisis con una consideración acerca de la importancia de la estabilidad de las políticas de aprovisionamiento y del problema de financiamiento que ello pone en primer plano.

En la última década, una gran mayoría de los países de Iberoamérica han llegado a contar con programas de provisión de libros a las escuelas. A los ya tradicionales programas de México y Chile se han ido añadiendo los de Argentina, Brasil, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. Otros países han realizado entregas puntuales de libros a las escuelas, sin que hayan informado la existencia de programas permanentes; así, por ejemplo, Costa Rica desarrolla el programa “*Leer es Mágico*” con financiamiento privado.

Muchos de estos programas se han iniciado en situaciones de emergencia socioeducativa, y surgieron como medidas compensatorias en el marco de procesos de profundización de las desigualdades sociales. Ahora bien, el análisis de las políticas educativas de provisión de textos a las escuelas muestra que los programas que han tenido algún éxito en los cambios que se proponían lo han logrado a través del tiempo y mediando procesos que permitieran construir una cierta tradición. En consecuencia, interesa advertir sobre los límites de algunas medidas “rápidas” frente a la emergencia educativa o alentadas por la buena prensa que siempre tiene el envío de libros a las escuelas. Las soluciones rápidas y emblemáticas pueden ser espectaculares, pero difícilmente logren resolver los problemas de fondo de la generación de nuevas prácticas escolares de lectura y escritura, pues éstos son sumamente complejos. Los Ministerios nacionales deberán asumir un papel tal vez menos espectacular pero más nodal para la resolución de los problemas, asegurando la estabilidad de los aprovisionamientos en el tiempo y generando instancias sistemáticas de trabajo institucional en torno a proyectos de lectura y escritura.

Los destinatarios de las políticas:

Las políticas desarrolladas por los países ameritan una distinción importante entre aquellas que apuntan a la cobertura de la totalidad de la matrícula escolar estatal y aquellas que focalizan en poblaciones específicas, por su nivel de pobreza o su aislamiento relativo. Llamaremos a las primeras políticas universalistas y a las segundas políticas focalizadas.

Entre las políticas universalistas, se destacan las de Brasil, México y Chile. Brasil cubre el 91 % de la matrícula primaria con libros de texto, Chile el 92% de la matrícula total (como se verá, las escuelas pueden declarar que no desean utilizar los textos), y México el 100 % del nivel preescolar y primario (Segal, 2006). Como puede verse, la universalidad no implica cobertura de todos los niveles del sistema, sino priorización de algunos que son atendidos en su totalidad.



Son varios los países que desarrollan políticas focalizadas. El *Plan de Mejora de las Bibliotecas Escolares* del Ministerio de Educación y Ciencia de España provee libros destinados a alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos, para las Comunidades Autónomas que todavía no tienen implantados programas de gratuidad, y para aquellos cursos que no reciben otra subvención autonómica. En el caso argentino, atendiendo a la magnitud de procesos de exclusión social provocados por la crisis de fines de los noventa, el Ministerio de Educación incorporó a su *Programa Integral para la Igualdad Educativa* (PIIE) y al *Programa Nacional de Becas Estudiantiles* (PNBE) un componente de provisión de libros de texto destinados a los alumnos y otro de bibliotecas destinadas a las instituciones. El Salvador también prioriza a las escuelas a las que concurren estudiantes de escasos recursos económicos, escuelas nocturnas y centros educativos ubicados en unidades penales.

La diferencia de criterio entre los programas universalistas y los focalizados no necesariamente produce diferencias de escala entre las iniciativas: la escala puede ser la misma en términos de los problemas logísticos de producción, distribución y utilización efectiva de los materiales, como muestra el caso argentino, donde la focalización en los sectores pobres implicó suministrar 1.800.000 libros para el primer ciclo de la EGB en 2200 escuelas, y 6.400.000 textos de estudio de octavo y noveno años de la EGB y el Nivel Polimodal en 5816 escuelas de todo el país, entregados en carácter de préstamo a los alumnos; una cifra próxima a la que proveen algunos programas universales de la región, como el chileno. En tal sentido, la envergadura de algunos programas focalizados genera para los gobiernos los mismos problemas que los universales en cuanto al papel del Estado, al peso de las compras estatales en el mercado editorial, etc..

La opción por una u otra definición de la población destinataria parece responder a una cantidad de factores, entre los cuales la disponibilidad presupuestaria y los propósitos de las políticas parecen los principales. De acuerdo con el difícil panorama socioeconómico de muchos países de la región, parece recomendable que las políticas tiendan como mínimo a universalizar la cobertura de las escuelas más desfavorecidas, a fin de atenuar la segmentación del sistema educativo.

El papel del Estado:

Un análisis reciente (Segal, 2006) identifica tres tendencias en cuanto al posicionamiento del Estado en la provisión de libros y otros materiales de lectura:



- en la primera, el Estado asume un rol protagónico en la producción de materiales, e incorpora en algunos ámbitos la participación del mercado editorial;
- en la segunda, el Estado compra materiales disponibles en el mercado editorial, definiendo a través de sus equipos técnicos los títulos alcanzados por sus compras;
- en la tercera, el Estado compra materiales disponibles en el mercado editorial, pero dando una participación mucho mayor a docentes y escuelas en algún momento del proceso de selección.

Como todo intento de clasificar, esta categorización corre el riesgo de simplificar procesos extremadamente complejos. Sin embargo, la hemos tomado como base para el análisis, porque permite visualizar algunas opciones diferentes tomadas por los gobiernos sobre el tema, así como establecer algunos problemas comunes que enfrentan.

El caso paradigmático de la primera categoría en la región es la política de Libros de Texto Gratuitos del gobierno mexicano. Es bien conocido que México produce, edita y distribuye en forma gratuita los libros de texto para la enseñanza básica desde 1960, y que ha incorporado luego la enseñanza secundaria a esta política. México no solamente produce libros de texto, incluye otros tipos de materiales como cursos de actualización para maestros, videos, programas de radio, etc.

Para algunos ámbitos, el Estado mexicano incorpora la participación del mercado editorial. Para ello, se conforman equipos de preselección por nivel lector, y se generan situaciones de lectura con lectores variados. Con los textos preseleccionados se conforma un catálogo, y sobre esa base se realizan dos procesos de selección: la selección de colecciones de bibliotecas de aula, a nivel estatal, con líneas de desarrollo por entidad federativa construidas a partir de consultas anuales sobre intereses y necesidades de alumnos y maestros, y la selección de la colección nacional de la biblioteca escolar, a partir de líneas de desarrollo nacionales y considerando consultas sobre intereses y necesidades estatales.

En la segunda categoría, el Estado compra los materiales disponibles en el mercado editorial, realizando la selección a través de expertos consultados o de sus propios equipos técnicos, siendo poco significativa (en algunos casos, nula) la intervención de los docentes o las escuelas en los procedimientos de selección. Como puede verse, la mayoría de los países parecen optar por este esquema de centralidad estatal en la selección de los títulos.

En Paraguay, la selección de los libros queda a cargo del equipo evaluador que recepciona y clasifica los libros. Algunos docentes forman parte del comité de evaluación, por convocatoria del Ministerio nacional. No se menciona ningún ámbito consultivo previo a la selección de los textos.



Algo similar sucede en el caso de Honduras, que informa que los docentes participan “trabajando desde la planificación, revisión, adecuación, validación y elaboración hasta la puesta en marcha de los mismos” (los textos).

En el caso de Brasil, el programa selecciona los textos apoyándose en una evaluación que realizan las universidades, mediante un acuerdo suscripto con el gobierno. La información de la encuesta realizada por la OEI refiere que los docentes pueden ser invitados a participar en las comisiones evaluadoras promovidas por las universidades involucradas en el proceso de evaluación.

En Argentina, el procedimiento es algo más complejo (debido en parte a la organización federal del gobierno educativo) pero sigue siendo el Estado nacional el que selecciona los textos a proveer, a partir de la intervención de equipos técnicos. El proceso se inicia con una Resolución Ministerial que aprueba las bases de la selección de textos, que incluyen los procesos y plazos administrativos y las pautas de funcionamiento de la Comisión Asesora Nacional y las Comisiones Asesoras de las jurisdicciones provinciales. Las empresas o instituciones participantes retiran las Bases de Selección. A continuación se publican las Declaraciones Juradas de los miembros de la Comisión Nacional, disponiendo las empresas o instituciones participantes de un plazo de dos días para observar a los miembros de las Comisiones, quedando a criterio del MECyT la decisión de aceptar o no la participación de los profesionales conforme se juzgue la existencia de conflicto de intereses. Esta instancia termina con la presentación de muestras de las editoriales. Vencido este plazo, comienza el trabajo de la Comisión Asesora Nacional, que observa los libros presentados por las editoriales con criterios propios del ámbito federal y excluye del circuito aquellos que no reciben un dictamen favorable. Los libros recomendados por la Comisión Nacional son revisados por las Comisiones Jurisdiccionales, que recomiendan al ministerio provincial tres títulos para cada nivel, área y año estipulados para la selección.

Finalmente, algunos países de la región generan una tercera categoría, en la que el Estado también compra materiales disponibles en el mercado editorial, pero los procesos de selección involucran de manera precisa una participación más amplia de los docentes y las escuelas.

En Chile, el *Componente de Textos Escolares* del Ministerio de Educación (MINEDUC) define los requisitos de calidad para las adquisiciones, que se convierten en directrices para las propuestas editoriales. Durante todo el año se reciben las novedades editoriales del mercado chileno, siendo evaluada su pertinencia y relación con el *currículum* en primera instancia por el Equipo Bibliotecas Escolares/ CRA del MINEDUC. En una segunda instancia, se reúne una vez al año a un grupo de especialistas en *currículum* que seleccionan aquellos materiales que deben ser incorporados a la colección por su calidad; de esta manera, todos los años se renueva parte de la colección. Lo distintivo del programa chileno con respecto a los países de la segunda categoría es que, en ciertos niveles y subsectores del aprendizaje, se seleccionan dos textos en el proceso



de evaluación y los docentes eligen cuál prefieren usar. Por otra parte, en cada escuela la Dirección del establecimiento y el Centro de Padres se comprometen a utilizar los textos que reciban, pudiendo declarar que no usarán los textos escolares distribuidos por el MINEDUC.²⁴

En dos países se impulsa la elección directa de los títulos por parte de los docentes. En El Salvador, en mayo de 2005 se inauguró la primera *Feria Pedagógica para la Selección y Adquisición de Libros de Texto para Estudiantes de Tercer Ciclo*, que se desarrolló en cuatro puntos del país, desde el 23 de mayo hasta el 10 de junio. En la Feria Pedagógica participaron 16 distribuidoras y editoriales que exhibieron 191 muestras de libros de texto para que más de 12.000 docentes pudieran escoger de manera directa los libros que más se adaptaran a su realidad educativa. El encargado de la selección de libros fue el director de cada centro escolar, en conjunto con cuatro maestros especialistas de las cuatro materias básicas. A partir de esta Feria, cada Centro Educativo recibió una transferencia de acuerdo al número de secciones de tercer ciclo que atiende, en remesas que beneficiaron a más de 200.000 estudiantes de 2.437 centros educativos en todo el país.²⁵ Para otros niveles del sistema, es el programa nacional el que selecciona los textos: convoca a expertos de las distintas especialidades para la revisión de la oferta presentada por las editoriales, de acuerdo a criterios establecidos en cuanto a la cuestión técnica de contenido y a los aspectos físicos del libro. La compra es directa, los oferentes son las editoriales y los docentes son “convocados a apoyar el proceso de selección”.

Las administraciones de algunos distritos de Colombia han impulsado el sistema de “*vitrina pedagógica*”, que a través de ferias anuales pone una amplia oferta editorial en contacto con los docentes, a fin de que las compras de libros logren “sintonizar con las demandas de los docentes”. Las escuelas tienen asignado un presupuesto para la compra directa de materiales de acuerdo con su matrícula, y son ellas las que eligen los libros que se adquieren (tanto libros de texto como materiales de referencia), de manera que van haciéndose cargo de construir el acervo de sus instituciones en sucesivas compras (Segal, 2006).

Se trata, como se ve, de un esquema abierto, con alta participación de las escuelas, regulado por la disponibilidad presupuestaria y las decisiones institucionales. La metodología gana en capacidad para sintonizar con las demandas de los maestros pero, como observa Segal, pierde en la negociación de precios con las editoriales, porque son más difíciles las economías de escala.

Por otro lado, el gobierno colombiano ha tomado una iniciativa de intervención en las compras institucionales y familiares a través de un *Catálogo de Textos Escolares*. Teniendo en cuenta la incidencia de los textos en la calidad educativa y las dificultades que actualmente enfrentan

²⁴ Además de sus respuestas a las encuestas del Observatorio, el MINEDUC chileno ofrece una amplia información sobre el componente Textos Escolares en <http://www.textos Escolares.cl/> (Fecha de consulta: 26 de mayo de 2006).

²⁵ <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/05/disc2301.htm> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2006).



las familias para acceder a éstos y a otros insumos de la canasta educativa, el Ministerio de Educación Nacional generó el catálogo como un mecanismo que permita a escuelas, colegios, docentes, padres de familia y alumnos contar con información sobre la calidad y precio de los textos escolares disponibles en el mercado, información considerada por el ministerio colombiano esencial para que todos los actores puedan tomar decisiones de selección y compra.

El primer paso para la producción del Catálogo ha sido la identificación de la oferta total de textos escolares de algunas áreas del conocimiento para la educación básica y media disponibles en el mercado. Esta oferta se somete a lectura por parte de expertos para que emitan un concepto sobre su calidad. En el Catálogo de Textos Escolares la comunidad educativa encuentra información sobre las características físicas de cada uno de los títulos (papel, encuadernación, entre otros factores), una reseña crítica de su contenido y el precio de venta al público sugerido por la empresa editorial. Según informa la página oficial del ministerio colombiano, “con base en estos elementos, el colegio, los docentes y los padres de familia tendrán un mecanismo nuevo y más transparente de comparación, que se suma a los mecanismos tradicionales del mercadeo editorial de textos. En el momento de la compra, los padres y colegios podrán hacer comparaciones entre los diferentes productos”.²⁶ En la misma página, se ofrece una reseña paralela elaborada por la editorial o por el titular de los derechos de autor.

El problema de la convalidación de la calidad de los libros:

Al distribuir libros en las escuelas, los Estados asumen un alto nivel de responsabilidad respecto de la calidad de aquello que entregan. Suele debatirse si la evaluación por parte del Estado constituye una forma de restricción a la libertad creadora de los autores, en especial cuando los gobiernos son inversores importantes en relación con el volumen de la producción editorial de un país; pero debe entenderse que, al enviar textos a las escuelas, el Estado respalda en alguna medida su calidad frente a docentes, familias y alumnos. Se trata posiblemente del asunto más delicado para las políticas de aprovisionamiento, frente al cual las decisiones de los gobiernos recorren un amplio arco que tiene, en un extremo, la menor injerencia posible en la selección -en los casos en que los Estados remesan fondos a las escuelas para que sean éstas las que seleccionan los títulos-, y en el extremo opuesto los casos en que los gobiernos se hacen directamente responsables de la producción de los textos y por tanto determinan sus contenidos.

²⁶ <http://www.textoscolares.gov.co> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2006).



Entre esos extremos se ubican otras iniciativas que procuran atender la cuestión de la calidad. Una de ellas es el establecimiento de un mecanismo de preselección entre los textos disponibles debido a la variada oferta editorial: las editoriales deben presentar sus propuestas seleccionando de sus catálogos sobre la base de criterios y temas determinados por los gobiernos. Chile ha diseñado un proceso de elegibilidad en el que comisiones evaluadoras integradas por especialistas disciplinares, didácticos y de diseño preseleccionan dos títulos por área y nivel; sobre las opciones señaladas por estas comisiones, los docentes deben hacer su propia elección. En el caso mexicano, que también realiza un proceso de preselección con participación de expertos, el mecanismo permite al Programa de Bibliotecas de Aula arribar de una primera oferta de 9000 títulos a una cifra diez veces menor de 900, cuya calidad está en condiciones de respaldar (Segal, 2006).

El involucramiento de expertos en el proceso de selección es un recurso al que los gobiernos apelan con frecuencia para resguardar la posición del Estado con respecto a la calidad de los textos; tal lo que decidió Argentina y lo que hace Brasil, en su caso involucrando a las Universidades. La decisión no deja de tener sus inconvenientes: Segal realiza un interesante análisis sobre los diferentes criterios que ponen en juego los docentes y los técnicos a la hora de seleccionar textos. “La preocupación por garantizar calidad en el corpus de materiales a través de la intervención de los equipos técnicos, genera el riesgo de que los materiales sean vividos por fuera de las posibilidades de gestionarlos en las clases” (Segal, 2006:13).

En los casos en que la selección corre por cuenta de las escuelas y los docentes (Colombia, El Salvador), en principio el Estado asume el menor compromiso con la calidad de los textos. En el caso de Colombia, como hemos visto, el Estado no se retira de la evaluación, en tanto ha comenzado a implementar el Catálogo de Textos Escolares; a la fecha de consulta de las páginas *web* ministeriales (mayo de 2007) el Catálogo de Textos Escolares contaba con una selección de 1.459 libros de texto escolar de educación básica y media y, previo registro gratuito en el Portal Colombia Aprende y gestión de una contraseña, permitía realizar búsquedas por área de conocimiento, título, grado escolar o editorial. Más allá de la menor injerencia del Estado en el proceso de selección, algunos análisis (por ejemplo Segal, 2006) enfatizan que la situación de tener que elegir textos genera que los equipos docentes de las escuelas tengan que establecer algunos acuerdos pedagógicos. También se señala, desde la perspectiva sociocultural, que el texto escolar constituye al mismo tiempo un instrumento de mediación de la relación de los alumnos con el saber y una manera de intervenir por parte del docente en los procesos de aprendizaje de los alumnos (Alzate Piedrahita y otros, 2005); en consecuencia, su selección por parte del docente resulta un elemento clave de su disposición a emplearlo en la clase.

Ciertas regulaciones estatales profundizan la necesidad de acuerdos institucionales; tal el caso de los programas de provisión de textos que determinan que los títulos seleccionados por cada escuela le serán provistos por un plazo mínimo, como los tres años que fija el *Programa Nacional do Livro Didactico* en Brasil. Las escuelas se verían especialmente motivadas a afinar sus criterios de evaluación y selección de los textos, por cuanto tendrán que convivir con ellos durante un plazo importante de tiempo. Debido a esto, Segal destaca el interés de “que la



definición de los textos a adquirir sea una instancia más en la construcción de definiciones conjuntas en torno a la enseñanza” (Segal, 2006:11). De todos modos, no puede dejar de advertirse que garantizar una mayor participación de los docentes en la selección de los textos genera costos más altos (pues las economías de escala están menos facilitadas) y complejiza la tarea de distribución.

La realización de eventos de exposición y análisis de la producción disponible (como las ferias o muestras de libros) constituyen instancias públicas en las que los gobiernos abren los títulos a escrutinio del público (en general, de los docentes). Tienen dos funciones: por un lado, los docentes pueden conocer la oferta editorial sin depender para ello de las redes de distribución de las empresas, cuyo poderío es diferenciado sobre todo en este aspecto; y por otro lado se multiplican las miradas sobre los textos, siendo posible recabar valoraciones y advertencias mucho antes de que el Estado comprometa sus recursos en una compra, y ampliar las perspectivas de los docentes al contactarlos con una producción variada.

Los efectos de la circulación de los libros y otros materiales en las prácticas de enseñanza:

Indudablemente, el control posible por parte del Estado se debilita fuertemente al entrar en el terreno de la práctica en el aula. Esto conduce a formularnos interrogantes sobre “las condiciones que debieran lograr las políticas de provisión de materiales para dialogar con las prácticas reales, para tensionar innovación – tradición, para colaborar efectivamente a generar mejores condiciones para el aprendizaje de los alumnos” (Segal, 2006:3). El destino de los materiales en las prácticas de los docentes es un asunto clave para que los propósitos de las políticas de provisión de libros a las escuelas se cumplan.

En ese sentido, es interesante reconstruir lo que ocurrió con una de las políticas más antiguas de la región, la desarrollada por el Estado mexicano.²⁷ El propósito inicial de esta política ha sido colocar en las aulas materiales que desarrollaran el plan de estudios para la escuela primaria de manera tal que se asegurara que, independientemente de la calidad de la formación de los maestros, los niños pudieran acceder a los mismos contenidos. Los primeros sondeos mostraron un impacto escaso de los libros de texto gratuitos (LTG) en la enseñanza, lo que resultó desconcertante y generó todo tipo de preguntas acerca de las condiciones concretas del trabajo escolar. En uno de los primeros estudios, se concluía que “no se puede suponer que la enseñanza efectiva en las escuelas corresponda automáticamente al programa o a los textos vigentes, ni que ella responda siempre a las disposiciones oficiales” (Gálvez et al, 1979:20). Con respecto a las modalidades de uso, informes de la época afirmaban: “aún

²⁷ Se ofrece un análisis específico en Terigi, 1997.



cuando el curriculum de la Educación Primaria ha sido modificado, el libro de texto gratuito, sigue siendo utilizado bajo criterios tradicionales de enseñanza" (Quiñones, 1982:19).

Sin embargo, con el correr de los años el impacto se ha ido verificando. Diez años después de aquellos primeros análisis, Rockwell afirmaba: "en las primarias, aparece con mucha fuerza el recurso a los Libros de Texto Gratuitos, a pesar de la difundida opinión de que éstos se usan poco. En las escuelas estudiadas no existían bibliotecas escolares en los años en que se hizo el trabajo de campo; sólo en algunos casos la dirección contaba con libros que los maestros podían consultar. Los Libros de Texto, tanto los vigentes como las ediciones anteriores, eran la referencia más importante para la enseñanza del contenido curricular de la primaria" (Rockwell, 1992:46).

El programa chileno de distribución de textos escolares ha realizado en los últimos años evaluaciones específicas del uso de los textos en primero y segundo ciclos de la educación básica y en el nivel medio. Diseñó para ello una agenda de estudios por ciclos de enseñanza; de setiembre de 2002 a mayo de 2003 realizó el estudio en el primer ciclo, de setiembre de 2003 a marzo de 2004 desarrolló el de segundo ciclo, y en marzo de 2005 culminó el correspondiente al nivel medio. Según informa el MINEDUC, los textos escolares distribuidos están presentes y son utilizados en la gran mayoría de las clases de primer y segundo ciclos, y un 90% de docentes de primer ciclo y un 82% de los de segundo ciclo declaran haber cubierto las tres cuartas partes o más de las unidades (MINEDUC, s/f1 y s/f 2).

Algunos programas recientes parecen estar logrando un impacto veloz, probablemente debido a que la importancia de los libros en las escuelas es una convicción cada vez más compartida. Para Argentina, Llinás informa que el 99% de las escuelas consultadas en el estudio realizado por el CIPPEC y el 90% de sus docentes usan libros de texto en la enseñanza. La encuesta realizada por el CIPPEC revela un dato interesante para orientar las compras: que los entrevistados consideran a los libros de lectura y a los materiales de consulta (diccionarios, enciclopedias, atlas) más efectivos que los libros de texto (Llinás, 2005).

Aunque no reportan evaluaciones sistemáticas acerca del uso de los libros en las escuelas, algunos países reportan que el aprovechamiento de los textos por parte de los docentes no es el esperado. Brasil, por ejemplo, informa que la distribución de los acervos en las escuelas no ha contribuido por sí misma a revertir los indicadores de desempeño crítico en lectura divulgados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), y anuncia la construcción de una política de incentivo de la lectura y de formación de lectores.²⁸ Diversos factores pueden estar incidiendo para producir esta situación; entre ellos, la baja disponibilidad de opciones entre las cuales los docentes pueden elegir,

²⁸ <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=371>.

Fecha de consulta: 24 de mayo de 2006.



que podría generar desacuerdo con el texto finalmente recibido (Segal, 2006); la escasa confianza en que los libros serán reemplazados en el futuro en las escuelas de los países donde las políticas de provisión no han mostrado aún signos de continuidad (Llinás, 2005), dificultades en la logística de la distribución que colocan los libros en las escuelas a destiempo y conducen a éstas a guardar los textos para el siguiente año (Llinás, 2005), y la distancia entre los enfoques de los textos y la perspectiva pedagógico- didáctica de los docentes como usuarios.

Las formas de financiamiento:

En esta materia, los datos a presentar se toman exclusivamente de las encuestas, pues éstas contienen información oficial. Debido a que nueve países no la respondieron, debe recordarse que la información no puede interpretarse para el conjunto de la región. De todos modos, arroja elementos para el análisis.

De los diez países que informan que cuentan con programas de provisión de libros y otros materiales curriculares con destino a las escuelas, seis destinan fondos propios para estos fines, aunque dos de ellos (Argentina y Paraguay) los complementan con fondos externos. Tres países (El Salvador, Honduras, Nicaragua) tienen sus posibilidades de provisión de textos completamente supeditadas al financiamiento externo, pues no disponen de fondos propios para estos programas. Ningún país informa que el sector privado participe de alguna manera en el financiamiento de estas políticas.

Tabla 4. Origen de los recursos financieros de los planes y programas de provisión de libros y otros materiales curriculares

País	Fondos estatales	Préstamo Externo	Cooperación internacional	Aportes privados	Donaciones	Otras Fuentes
Argentina	Sí	Sí	No	No	No	No
Brasil	Sí	No	No	No	No	No
Chile	Sí	No	No	No	No	No
El Salvador	No	Sí	Sí	No	Sí	No
España	Sí	No	No	No	No	No



Tabla 4. Origen de los recursos financieros de los planes y programas de provisión de libros y otros materiales curriculares

País	Fondos estatales	Préstamo Externo	Cooperación internacional	Aportes privados	Donaciones	Otras Fuentes
Honduras	No	No	Sí	No	No	No
México	Sí	No	No	No	No	No
Nicaragua	No	No	No	No	No	Sí ²⁹
Paraguay	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Venezuela	N/C ³⁰	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C

Fuente: Encuesta 2006 Observatorio Iberoamericano de la Educación/ Organización de Estados Iberoamericanos.

N/C: no contesta.

Varios análisis de las políticas de provisión de textos (por ejemplo, CEREALC, 1005; Llinás, 2005; Segal, 2006) coinciden en señalar la importancia de la previsibilidad de la provisión de textos para que las escuelas asuman de manera estable su incorporación a la enseñanza. En ese sentido, muchos países de la región afrontarán en los próximos años requerimientos concretos de mayor financiamiento como aspecto sustantivo de la expansión de sus políticas de lectura. Esto abre el problema de la sustentabilidad económica de los planes y programas de aprovisionamiento escolar de libros y materiales de enseñanza, pues algunos de los países que están desarrollando valiosas iniciativas de provisión de textos dependen en parte o completamente de fondos externos (préstamos o cooperación internacional) para su realización.

No es infrecuente, en éste y otros muchos asuntos de la educación en América Latina y el Caribe, que valiosas experiencias surjan ligadas a formas de financiamiento que permiten un impulso inicial pero no son suficientes para su consolidación y desarrollo. En la pasada década, numerosas iniciativas de mejora de la educación tuvieron que ser reestructuradas o directamente desactivadas como consecuencia de las crisis económicas, que provocaron la falta de fondos locales para sostenerlas más allá del período de financiamiento externo. La prioridad regional otorgada al mejoramiento de la lectura hace necesario discutir el problema de la inversión sostenible en el aprovisionamiento de las escuelas con materiales de lectura, pues ningún planteamiento de conjunto y a largo plazo es verosímil si no se atiende este aspecto crucial de las políticas.

²⁹ La información consigna “Fuente externa” pero no especifica si se trata de préstamos, donaciones o cooperación internacional.

³⁰ Este cuadro contiene la información suministrada por los países como respuesta a la encuesta de la OEI. Por otras vías de información Venezuela comunica que la provisión de textos se realiza con fondos del Estado venezolano.





Capítulo 4 RECOMENDACIONES

Los análisis realizados a lo largo de este informe nos permiten atraer la atención de los decisores de políticas educativas hacia nueve recomendaciones para potenciar las iniciativas a favor de la promoción de la lectura y la escritura.

1. Las políticas de promoción de la lectura pueden aportar para la transformación de las relaciones de vastos sectores de la población con la cultura escrita. Pero la calidad y cobertura de la oferta de servicios públicos de carácter educativo y cultural (los sistemas de escuelas, las redes de bibliotecas) constituyen una condición de la expansión de la lectura y de su sostenimiento más allá de las etapas de la educación básica. Las inversiones que permitan mejorar la capacidad de estos servicios para promover la lectura deberían estar en las prioridades de los países para los próximos años. Si no insistimos en encontrar los modos de que las escuelas sean ámbitos que cambien para siempre la vida de los niños y niñas debido a su capacidad para enhebrar una relación personal con la cultura escrita, los próximos cincuenta años seguiremos discutiendo campañas de promoción de la lectura motivadas por las mismas falencias que justifican las actuales. La red escolar y la red de bibliotecas públicas son herramientas clave para producir los cambios que deseamos en el cumplimiento de los derechos personales y sociales a la participación en la cultura escrita.

2. Muchos programas de lectura y de provisión de libros se han iniciado en situaciones de emergencia socioeducativa. Ahora bien, el análisis muestra que los programas que han tenido algún éxito en los cambios que se proponían lo han logrado a través del tiempo y mediando procesos de transformación de las prácticas escolares de lectura y escritura. En consecuencia, interesa advertir sobre los límites de algunas medidas rápidas y emblemáticas: pueden ser espectaculares, pero difícilmente logren resolver los problemas de fondo de la generación de nuevas prácticas escolares de lectura y escritura, pues éstos son sumamente complejos. Los Ministerios nacionales deberán asumir un papel tal vez menos espectacular pero más nodal para la resolución de los problemas, asegurando la estabilidad de los aprovisionamientos en el tiempo y generando instancias sistemáticas de trabajo institucional en torno a proyectos de lectura y escritura.

3. Se subraya la importancia de la previsibilidad de las políticas de provisión de libros, tanto desde la perspectiva de la producción editorial como desde la perspectiva de su uso en las escuelas. Cuanto mayor es el papel del Estado en la compra de libros para las escuelas, tanto más necesario es que sus inversiones sean previsibles y continuas para que la industria editorial planifique su desarrollo. Por otra parte, el informe muestra que



la probabilidad de que las escuelas usen intensivamente los materiales se incrementa ante la seguridad de que podrán contar regularmente con ellos y de que serán repuestos al año siguiente.

4. Es importante discutir los modos en que las autoridades educativas pueden incidir en la producción editorial con vistas a la elaboración de textos de uso escolar. Tanto en México como en Chile, países que cuentan con varias décadas de trabajo en el tema, los Ministerios respectivos producen informes que ponen a disposición de las editoriales. Otros países establecen criterios generales sobre los cuales realizarán la evaluación de las muestras de los libros de texto, y los comunican a las editoriales antes de que éstas presenten sus ofertas. En la medida en que se vaya constituyendo una tradición en torno a la evaluación y selección de libros y otros materiales escolares, la acción del Estado (el principal motor de la industria editorial en algunos de los países de la región) ganará en previsibilidad y permitirá mejorar los procesos de elaboración a cargo de las editoriales.

5. Si bien es difícil determinar en general y *a priori* la escala que deberían alcanzar los programas de provisión de textos, parece razonable proponer que las políticas de dotación de libros de texto alcancen en cada país por lo menos a todas las escuelas que atienden población vulnerable. Debería proveerse un número suficiente de libros por aula y de ejemplares de un mismo libro a las bibliotecas escolares como para permitir un uso intensivo por parte de todos los alumnos y alumnas en la clase. Y debería asegurarse que los alumnos pueden llevar los libros a sus casas para completar la tarea escolar; el préstamo anual con reintegro del libro a la biblioteca escolar al finalizar el ciclo lectivo es un esquema recomendable.

6. Las reflexiones en torno a las diferencias entre funcionarios, técnicos y docentes en la selección de libros y materiales de lectura sugieren la necesidad de multiplicar las oportunidades para explicitar y debatir los marcos evaluativos en los cuales se produce la preselección o selección final de los textos. Acciones como sumar a las reseñas evaluativas de los libros una explicitación de los criterios con los que los especialistas evalúan los textos, o habilitar vía *web* la más amplia difusión de las valoraciones realizadas, podrían facilitar a los docentes comprender los sistemas de categorización utilizados por los funcionarios y los técnicos, cuyos fundamentos de lo contrario permanecerán inaccesibles.

7. La formación del profesorado es un aspecto clave para que la participación en la experiencia escolar implique para la mayoría de los sujetos una inscripción definitiva en las prácticas sociales de lectura y escritura y un interés por leer y escribir. A pesar de lo difundida que está esta valoración, la incidencia en la formación docente inicial es un aspecto débil de las políticas de promoción de la lectura bajo análisis. Formar a los futuros docentes en las capacidades que requieren para la función formativa y mediadora que tendrán a propósito de la lectura y la escritura es una iniciativa imprescindible de cualquier programa de promoción de la lectura que aspire a ganar sustentabilidad en el tiempo.



8. Los especialistas señalan con insistencia que formarse como lector involucra el desarrollo de una conciencia metalingüística para la cual es necesario un trabajo en los planos de la lectura, la escritura y la oralidad, superando divisiones tajantes entre estas prácticas que tienen consecuencias en la débil formación que logran los lectores en las escuelas. Frente a estos señalamientos, es llamativa la ausencia de referencias a la escritura en los planes analizados. Parece necesario revertir la débil presencia de la escritura en los planes de lectura; para que esto sea posible, las iniciativas podrían reconceptualizarse como planes de inmersión de los sujetos en la “cultura escrita”.

9. Se hace necesario generar condiciones para producir información útil para el diseño de las políticas de promoción de la lectura y de provisión de libros, y para el seguimiento y evaluación de las iniciativas. Un organismo responsable de la coordinación y aplicación de las políticas y los instrumentos orientados a la promoción de la lectura y el libro es una forma posible. Gallego Alfonso afirma la necesidad de garantizar la retroalimentación de las políticas con investigaciones periódicas que informen acerca de la situación del libro infantil y juvenil y de la relación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con la lectura en todas sus formas (Gallego Alfonso, 2002). Cualquiera sea el formato, es claro que se requiere sistematizar los procesos de producción y utilización de información confiable en torno a las políticas bajo análisis y a las prácticas sociales de lectura y escritura.

Cerramos el trabajo dejando constancia de que sabemos que los panoramas regionales, si bien tienen gran utilidad para señalar tendencias y enfocar vacíos y problemas, no suelen hacer justicia a los esfuerzos particulares de los Estados, pues las iniciativas se subsumen en generalizaciones que necesariamente deben despegarse de la casuística. En tal sentido, invitamos a tomar este escrito como un aporte para la reflexión, y no como un diagnóstico o documentación exhaustivos.



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



COLOFÓN

En febrero de este año 2006, aún me desempeñaba como Subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina. Era, digámoslo así, la funcionaria con responsabilidad sobre todo el sistema escolar de la Ciudad, tanto de gestión estatal como de gestión privada. Por entonces Cristina Armendano, Directora del Observatorio Iberoamericano de la Educación, me escribió un *mail* participándome del interés de la OEI por las políticas de lectura e inquiriendo si, en el marco de las políticas educativas del Gobierno de la Ciudad, teníamos alguna específica para promover la lectura. Mi respuesta por entonces fue sintética: “*Tenemos escuelas*”.

A vuelta de correo, expresión que cabe para los *mails*, Cristina dejó entrever la posibilidad de que mi *mail* hubiera tenido algún inconveniente y se hubiera perdido parte de la respuesta; y amablemente me reiteró su pregunta acerca de las políticas específicas de promoción de la lectura. “*Tenemos escuelas*”, insistí.

Es interesante que definir a las escuelas como la principal herramienta para promover la lectura sea una respuesta inesperada por parte de una autoridad educativa a la pregunta por las políticas de promoción de la lectura, tan inesperada que pueda ser interpretada como un problema en la comunicación. Creo que ha sido en parte por esa respuesta, y por los intercambios sobre el tema a que dio lugar, que cuando dejé la función pública Cristina me invitó a producir este informe. El episodio habla de las expectativas que ya no tenemos sobre la escuela en relación con la lectura, y me estimula para cerrar este informe invitando a que las campañas de promoción de la lectura aboguen por recuperar para la escuela el rol de principal promotora de la lectura y la escritura entre “los nuevos” de nuestra especie.

No pretendo con esta invitación desconocer que son muchos los problemas de nuestras escuelas para cumplir éste y otros propósitos, ni minimizar la proporción de la población de nuestros países que no ha encontrado en la escuela ese ámbito de promoción y que necesita ser sujeto de políticas que construyan la relación con la lectura que la escuela falló en construir. No pretendo tampoco desbaratar los esfuerzos de planes y programas que multiplican las ocasiones donde prácticas de lectura sobre textos variados y con propósitos múltiples se hacen posibles para sectores cada vez más amplios de la población y a lo largo de toda su vida.

Pero sí pretendo advertir que, si no insistimos en encontrar los modos de que las escuelas sean un ámbito que cambie para siempre la vida de los niños y niñas debido a su capacidad para enhebrar una relación personal con la lectura y los libros -y con la lectura en múltiples soportes además de los libros-, los próximos cincuenta años seguiremos discutiendo campañas de promoción de la lectura motivadas por las mismas falencias que



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



justifican las actuales, los organismos de cooperación seguirán destinando sus valiosos recursos a estas campañas paraescolares, y los mentados “hábitos lectores” de la población no habrán experimentado los cambios que deseamos en la perspectiva de los derechos personales y sociales a la participación en la cultura escrita.

Tengamos escuelas donde se lea y se escriba, y donde los chicos y chicas tengan la oportunidad de incorporarse a una comunidad de lectores y escritores.

Flavia Terigi³¹
Octubre de 2006

³¹ Flavia Terigi, es la consultora convocada, por la Dirección del Observatorio de la Educación para la elaboración del Informe. Cristina Armendano, Directora del Observatorio de la Educación, ha supervisado el diseño y elaboración del Informe.



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



LISTA DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1.

Analfabetismo en América Latina. Por países. Años 1990, 2000 y 2005. En frecuencias relativas.

Cuadro 2.

Analfabetismo en América Latina por país, según edad. Año 2002.

Cuadro 3.

Matrícula Educación Primaria. Año 2004.

Tabla 1.

Políticas educativas de promoción de la lectura analizadas.

Tabla 2.

Actores involucrados en los programas de lectura.

Tabla 3.

Infraestructura de acceso comprometida en los planes.

Tabla 4.

Origen de los recursos financieros de los planes y programas de provisión de libros y otros materiales curriculares.



BIBLIOGRAFÍA CITADA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA:

Alzate Piedrahíta, María Victoria; Arbelaez Gómez, Martha Cecilia; Gómez Mendoza, Miguel Ángel; Romero Loaiza, Fernando y Gallón, Humberto (2005). “Intervención, mediación pedagógica y los usos del texto escolar”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 37/3, 25-12-2005.

<http://www.rieoei.org/1116.htm>

Consulta: 26 de mayo de 2006.

ASOLECTURA (2004). *Por una política pública de lectura y escritura. Resultado de la conducta pública realizada durante los Primeros Encuentros Regionales de Lectura y Escritura Colombia 2002*. Segunda edición corregida, 2004. Colombia, ASOLECTURA.

Butrón Yánez, Katya y Arriola Navarrete, Óscar (2004). “Deshojando la margarita: 25 años de políticas lectoras en México”. En: *Proceedings Congreso Nacional de Bibliotecarios "Bibliotecología en México y el Entorno Mundial"*, pp. 211-225. Taxco, Estado de Guerrero, México.

<http://eprints.rclis.org/archive/00005604/>

Consulta: 26 de mayo de 2006.

Castán Lanaspá, Guillermo (2002). “Bibliotecas escolares. Retos y planteamientos desde el sistema educativo”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

CEPAL (2006). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, Chile, NACIONES UNIDAS.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/26530/P26530.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xslt>

CERLALC (2005). *Una región de lectores. Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica*. Colombia, CERLALC/ OEI.

CERLALC (1998). *Las políticas nacionales de lectura*. Segunda edición, febrero de 1999. Colombia.

Colomer, Teresa (2002a). “El papel de la mediación en la formación de lectores”. En AAVV (2002), *Lecturas sobre lecturas, volumen III*. Ponencias del Seminario Internacional de Fomento de la Lectura celebrado en Ciudad de México. México DF, CONACULTA.



Colomer, Teresa (2002b). “La lectura infantil y juvenil”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

CONCULTURA (2001). *Programa para el fomento de la lectura en El Salvador “Leer es vivir, pensar y soñar”*. San Salvador, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, mayo de 2001.

Costa Rica (s/f). *Plan de Acción Educación para Todos 2003- 2015*. Ministerio de Educación Pública- Foro Nacional de Educación para Todos. <http://www.mep.gp.cr/Descargas-HTML/PlaneamientoEducativo/PLANDEACCION2003-2025.pdf>
(Consulta: 22 de mayo de 2006).

Chartier, Roger (2002). “Cuatro siglos de lecturas populares”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

Chartier, Anne Marie y Hébrard, Jean (1994). *Discursos sobre la lectura (1880- 1980)*. Barcelona, Gedisa.

Dávila Castañeda, Rosa Luz (2005). “El libro en América Latina. Situación actual y políticas públicas”. En: *Boletín nº 13 del Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*.
<http://www.gestioncultural.org/gc/boletin/pdf/bgc13-RLDavila.pdf>
(Consulta: setiembre de 2006)

Dussel, Inés (2006). “De la primaria a la EGB: ¿qué cambió en la enseñanza elemental en los últimos años?”. En Terigi, Flavia (comp.) (2006), *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Ferreiro, Emilia (2002). “Acerca de las no previstas pero lamentables consecuencias de pensar sólo en la lectura y olvidar la escritura cuando se pretende formar al lector”. En AAVV (2002), *Lecturas sobre lecturas, volumen III*. Ponencias del Seminario Internacional de Fomento de la Lectura celebrado en Ciudad de México. México DF, CONACULTA.

Fundación Germán Sánchez Rupiérrez (2005). *Las bibliotecas escolares en España. Análisis y recomendaciones*. Madrid, Fundación Germán Sánchez Rupiérrez/ IDEA.



Gallego Alfonso, Emilia (2002). “Políticas del libro infantil y juvenil: ningún lugar está lejos”. En: *Pensar Iberoamérica, revista de cultura*, número 0, febrero de 2002.

Gálvez, Grecia; Paradise, Ruth; Rockwell, Elsie y Sobrecasas, Silvia (1979). *El uso del tiempo y de los libros de texto en primaria*. Cuadernos de Investigación Educativa del DIE, nº 1. México, DIE/ CINVESTAV/ IPN.

García Garrido, José Luis (2002). “El sistema educativo ante la lectura”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

González Martín, Luis (2005). *La perspectiva de la Fundación Germán Sánchez Rupiérrez en relación con las acciones de promoción de lectura en España*. Lisboa, julio de 2005.

Chartier, Roger (2002). “Cuatro siglos de lecturas populares”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

Gómez Soto, Ignacio (2002). “Los hábitos lectores”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

ILÍMITA (2004). *Agenda de políticas públicas de lectura*. Colombia, CERLALC/ OEI.

Lerner, Delia (2001). *Leer y escribir en la escuela; lo real, lo posible y lo necesario*. México, Secretaría de Educación Pública.

Llinás, Paola (2005). *Políticas de dotación de libros de texto en Argentina*. Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Marchesi Ullastres, Álvaro (2005). “La lectura como estrategia para el cambio educativo”. En: *Revista de Educación*, número extraordinario 2005 “Sociedad lectora y educación”, pp. 15- 35. Madrid.

Marchesi, Álvaro y Miret, Inés (2005). *Las bibliotecas escolares en España. Análisis y recomendaciones*. Madrid, Fundación Germán Sánchez Rupiérrez/ IDEA.



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



MECyT/ Plan Nacional de Lectura (2006). *Plan Nacional de Lectura. Lineamientos 2006- 2007*. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

MECyT (2006). *PNL 2003- 2006*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, abril de 2006.

MINEDUC (2006). *Más y mejores textos escolares para el sistema educacional chileno*. Presentación del Componente Textos Escolares de la Unidad de Curriculum y Evaluación del Ministerio de Educación. Santiago de Chile.

http://www.textosescolares.cl/documentos/Presentacion_Textos_Escolares.swf

(Consulta: 22 de mayo de 2006).

MINEDUC (2000). *Informe del Consejo Asesor de Textos de Estudio a la Ministra de Educación*. Santiago de Chile, 27 de diciembre de 2000.

<http://www.textosescolares.cl/documentos/InformeConsejoAsesor.pdf>

(Consulta: 22 de mayo de 2006).

MINEDUC (s/f1). *Estudio sobre uso de textos escolares en el primer ciclo básico*. Ministerio de Educación, Equipo de seguimiento a la implementación curricular de la Unidad de Curriculum y Evaluación. Santiago de Chile.

http://www.textosescolares.cl/documentos/Resumen_Ejecutivo_Estudio_Uso_de_Textos_1.pdf

(Consulta: 22 de mayo de 2006).

MINEDUC (s/f2). *Estudio sobre uso de textos escolares en el primer y segundo ciclo básico*. Ministerio de Educación, Equipo de seguimiento a la implementación curricular de la Unidad de Curriculum y Evaluación. Santiago de Chile.

http://www.textosescolares.cl/documentos/Resumen_Ejecutivo_Estudio_Uso_de_Textos_2.pdf

(Consulta: 22 de mayo de 2006).

Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

Osoro, Kepa (2002). “La animación a la lectura: reflexiones y perspectivas”. En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



Paraguay (2006). *Plan Nacional de Lectura*. Mimeo. Localización: OEI Madrid.

Promolibro (2006). *Plan Nacional del Libro y la Lectura del Perú (PNLL) 2006- 2021 que Promolibro eleva al Ministerio de Educación*. Lima, Consejo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura.

http://www.promolibro.org/descargas/pnll_promolibro.pdf

(Consulta: 18 de setiembre de 2006)

Quiñones, Ana María Rosa (1982). *El libro de texto gratuito para la educación primaria*. México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa/ Secretaría de Educación Pública.

República Oriental del Uruguay. Ministerio de Educación (2005). *Una nueva perspectiva: la lectura como política pública en el Uruguay de hoy*. Montevideo, julio de 2005.

Rockwell, Elsie (1992). "Los usos magisteriales de la lengua escrita". En: *Nueva Antropología*, XII (42), "Etnografía de la Educación". México, julio de 1992.

Rodríguez, Pedro Gerardo (1995). "¿Política nacional de lectura? Meditación en torno a sus límites y condicionamientos". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), Vol. XXV, No. 3, tercer trimestre de 1995, pp. 25 y ss.

Rodríguez de las Heras, Antonio (2002). "La lectura en pantalla". En Millán, José Antonio (coord.) (2002). *La lectura en España. Informe 2002*. Madrid, Federación de Gremios de Editores de España.

Sainz González, Luz María (2005). "La importancia del mediador: una experiencia en la formación de lectores". En: *Revista de Educación*, número extraordinario 2005 "Sociedad lectora y educación", pp. 357- 362. Madrid.

Segal, Analía (2006). *La discusión en torno a experiencias nacionales de políticas de provisión de Materiales Curriculares. Un estado de la cuestión*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Políticas Públicas.

Terigi, Flavia (1997). "Aportes para el debate curricular. El curriculum a través de los textos escolares". En: *Novedades Educativas*, año 9, n° 80, agosto de 1997.



UNESCO (2006). *Compendio Mundial de la Educación 2006*, Canadá, Instituto de Estadísticas de UNESCO.
http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ged/2006/GED2006_SP.pdf