

## **VI CONGRESO IBEROAMERICANO DE EDITORES**

### **Presentación Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos**

Quiero agradecer al Grupo Iberoamericano de Editores y a la Federación de Gremios de Editores de España la invitación a participar en este VI Congreso Iberoamericano de Editores y poder compartir y debatir con colegas del mundo de la educación, la cultura y la empresa editorial, sobre temas tan importantes para la educación y la cultura de nuestros pueblos como son la lectura y la cultura escrita.

Quiero agradecer especialmente al amigo Emiliano Martínez el haber propuesto y confiado a la OEI la elaboración de un Informe sobre las políticas educativas de promoción de la lectura. Invitación que aceptamos con satisfacción, en primer lugar por ser la políticas educativas objeto y destino de nuestras acciones de cooperación, y en segundo lugar porque la lectura y la cultura escrita vienen siendo, desde hace algún tiempo, temáticas de trabajo de nuestra organización.

Desde la perspectiva de la cooperación, la OEI, en el cumplimiento de sus objetivos programáticos, busca opciones que le permitan dar respuestas pertinentes de cooperación técnica a los grandes desafíos. Uno de esos desafíos lo constituyó el Plan Iberoamericano de Lectura (ILIMITA), aprobado como Programa Cumbre en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bolivia en 2003, como así también el declarar el año 2005 Año Iberoamericano de Lectura

El programa Cumbre, coordinado por la OEI y el CERLALC, con el apoyo de gobiernos de los países de la región, trabajó 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 ha sido 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.

El Año Iberoamericano de la Lectura – 2005, supuso también la puesta en valor del libro y la lectura en la región y ha supuesto un excelente ejercicio de movilización articulación y divulgación en todo el espacio iberoamericano. Ha contado con el esfuerzo y dedicación de las administraciones educativas y culturales, de las principales entidades públicas y privadas dedicadas a la promoción del libro y la lectura, de los agentes de cooperación y de los educadores. Permítanme mencionar algunos ejemplos concretos del esfuerzo colectivo en el marco del plan iberoamericano de lectura: MERCOSUR Lee; Latinoamérica Lee, con el apoyo del Ministerio de Educación de Argentina; Rotacajas de lectura en América Central; el Catálogo de textos escolares de Colombia; premio SM de literatura infantil, premio Santillana -Vivaleitura, y tantos otros.

Es por todo lo expuesto que aceptamos la invitación a la elaboración y presentación del Informe y de esta forma poder poner a disposición de todos ustedes un panorama regional, que sin pretensiones de exhaustividad, intenta señalar tendencias y enfocar vacíos y problemas sobre la temática y ser un aporte más para la reflexión.

## **Presentación general del informe:**

Entre abril y septiembre de 2006, la Organización de Estados Iberoamericanos desarrolló un relevamiento sobre políticas educativas de lectura y de provisión de libros a las escuelas, a fin de contar con un panorama de lo que están realizando las administraciones educativas de la región en estos dos aspectos de su política pública. Esta presentación sistematiza los contenidos principales del informe, y 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 para discutir posibles mejoras de las políticas bajo análisis.

No vamos a detallar los aspectos metodológicos del informe, pero sí queremos mencionar que hemos utilizado tres tipos de fuentes:

1. 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.
2. En segundo término, se ha realizado un análisis completo de las páginas *web* de los ministerios de educación nacionales, así como de los portales educativos en los países que cuentan con ellos.
3. Finalmente, a través del Observatorio de la Educación Iberoamericana, se realizó una encuesta escrita sobre políticas de provisión de libros de texto y otras políticas educativas de promoción de la lectura, que fue respondida por diecisiete Ministerios de Educación nacionales de los Estados miembros.<sup>1</sup>

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. Como es sabido, en varios países existen acciones impulsadas desde otras áreas de la administración (generalmente del área de Cultura) o desde organismos específicos de promoción de la lectura

---

<sup>1</sup> Se trata de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador (provincia de Pichincha), El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela, Portugal y Uruguay. No respondieron Bolivia, Cuba, Perú, Puerto Rico y República Dominicana.

y el libro; en ocasiones las acciones de las diversas áreas reconocen además instancias de coordinación.

En el caso de los países de la región con sistemas federales de gobierno de la educación o con gobiernos locales autónomos, se han indagado las propuestas locales cuando las fuentes secundarias o los expertos consultados señalaron su interés, pero debe señalarse la importancia de encarar a futuro un relevamiento exhaustivo de las iniciativas a nivel local. Este relevamiento 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.

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 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.

Sin embargo, a lo largo del siglo veinte se ha producido una notable expansión de la humanidad letrada, una mejora sustancial en cuanto a las capacidades de lectura y un aumento de los lectores potenciales, un incremento de la producción editorial y una mejora de su accesibilidad (sólo en España se editan 5.000 nuevos títulos infantiles y juveniles por año, y se trata sólo del 15% de la edición, según datos del 2002-), así como una multiplicación de los soportes y formatos en que la escritura circula en nuestras sociedades.

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: el acceso generalizado a la cultura escrita requiere y se justifica si hay instituciones que se sustentan en el uso de documentos que alcancen todo el conjunto social; esta no es la situación en importantes zonas de Iberoamérica.

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, 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 plantean a las políticas de lectura son diferentes, y es necesario discutirlos como parte de cualquier valoración de las iniciativas en la región. A través del informe producido pretendemos aportar argumentos a favor de la necesidad de que las políticas de promoción de la lectura y del libro tomen nota de estas diferencias, pues es posible que, más allá de las formulaciones generales de los objetivos de las políticas, se esté priorizando a uno u otro sector en virtud de las estrategias efectivamente desarrolladas.

## Políticas educativas de promoción de la lectura:

Si bien las políticas de promoción de la lectura y las de dotación de libros a las escuelas constituyen en varios países componentes de una misma política pública, los presentamos de manera independiente porque el análisis ha revelado cuestiones específicas que vale la pena considerar con cierto detalle.

Comenzaremos por las políticas educativas de promoción de la lectura y la escritura. De acuerdo con el relevamiento realizado, once países de la región tienen estructurados planes nacionales de lectura en el área de Educación, con diversas denominaciones.

<i>Políticas educativas de promoción de la lectura analizadas.</i>	
<i>Planes en desarrollo</i>	
Argentina	Plan Nacional de Lectura 2003/ 2007 Campaña Nacional de Lectura
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
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

En el Informe, que ustedes podrán consultar, se hace referencia a cada uno de los 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.

Los países informan **una variedad de acciones** incluidas en las planificaciones o en las realizaciones concretas de sus programas de lectura, a las cuales por razones de tiempo no voy a referirme, pero que dan cuenta de la riqueza de los emprendimientos y pueden inspirar decisiones futuras de los responsables de programas similares. Se han categorizado 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;
- aquellas que procuran extender la práctica de la lectura en el ámbito comunitario, rebasando entonces los límites del sistema escolar.

Hemos identificado algunos factores críticos de los planes de promoción de la lectura que ponemos a su consideración.

#### *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 entre los planes se encuentran no tanto en las propuestas centradas en las escuelas sino en el planteamiento del trabajo en el ámbito comunitario. Algunos planes se limitan casi con exclusividad a campañas mediáticas a favor de la lectura, buscando modificar un cierto clima social adverso o indiferente a las prácticas lectoras,

mientras que otros procuran un mayor involucramiento de instituciones, organizaciones y empresas en acciones concretas ampliando los ámbitos donde leer es posible (como la apertura de salas de lectura en instalaciones públicas y privadas, la creación de Centros de Promoción de la Lectura a nivel comunitario, la organización de Bibliotecas móviles para las comunidades, cajas viajeras, “bibliobuses”, distribución de libros en espacios no convencionales como canchas de fútbol, hospitales, consultorios pediátricos, etc.).

#### *Actores involucrados:*

Es una tendencia generalizada que los planes se planteen como producto de la convergencia de una gran variedad de actores y organizaciones sociales, y/o que las convoquen para su desarrollo. La enumeración es amplia: distintos niveles de gobierno (gobiernos nacionales, estatales y municipales), instituciones involucradas (escuelas, bibliotecas públicas y populares, empresas, clubes); diversidad 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.

Sin embargo, en ocasiones la enumeración expresa más una voluntad inclusora que una planificación orientada que justifique la participación de sujetos, grupos e instituciones tan diversos. El análisis diferencia 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 las acciones y sectores involucrados e integrarlos al Plan, como es el caso del plan 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 planes tienen una mayor incidencia en la elección de los títulos y pueden seguir criterios determinados de calidad, asunto que retomaremos más adelante.

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 del Estado 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. En este sentido, para algunas administraciones parece difícil moverse del canon de obras “legítimas” para la escolarización, mientras que otras hacen apuestas deliberadas por la ampliación de los repertorios.

#### *Los mediadores:*

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 **transformar las relaciones personales** de los individuos con la lectura y la escritura. La necesidad de mediación en la formación de lectores, que era evidente en las primeras décadas de la escolarización y parece haber salido del foco de las políticas, debe ser nuevamente subrayada en el presente, cuando enfrentamos la dificultad de que los alfabetizados sigan siendo lectores más allá de la escuela o de los requerimientos funcionales inmediatos.

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 quiénes son las personas que pueden desempeñar estas funciones. Si bien la mayoría de los planes prevén la formación de mediadores, algunos parecen descansar en la idea de que unos pocos encuentros de trabajo convierten a un actor no especializado en mediador de la lectura, y otros parecen suponer que el aspecto clave de la promoción es acercar físicamente los libros a los potenciales lectores. En este terreno, es necesario señalar que 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.

*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.

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. Las bibliotecas escolares parecen llevar sobre sí el mayor peso de los planes; llama la atención que la mayoría de los planes no involucran a las bibliotecas públicas y las populares, incluyendo en esta descripción a varios planes nacionales que aspiran a que buena parte de sus acciones se realicen fuera de las escuelas.

Seguramente su mayor número y mejor distribución territorial hacen de las bibliotecas escolares un ámbito insoslayable en un plan de promoción de la lectura. 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: en verdad, los planes de lectura deben incorporar a su planificación acciones que contribuyan a producir una reformulación de las bibliotecas escolares en este sentido. Aunque se han producido modificaciones en los últimos años, las deficiencias son todavía importantes, y existe un llamativo contraste entre la 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 como lo expresa el estudio reciente sobre Bibliotecas Escolares en las Comunidades Autónoma española (Marchesi, 2005).

## **Las políticas de provisión de libros de texto y otros materiales de lectura:**

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, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.

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.

1. 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 las cuales ocupa un lugar la provisión de textos y otros materiales de enseñanza.
2. 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 por medio de acciones compensatorias en la provisión material.

Hemos analizado las políticas de provisión de libros y otros materiales poniendo el eje en las siguientes cuestiones: el papel del Estado en la determinación de los textos (quizás el asunto más delicado de estas políticas), sus destinatarios, las formas de financiamiento, y los efectos en las prácticas de enseñanza.

- *El papel del Estado en la determinación de los textos:*

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. Es posible identificar tres tendencias en el 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 (construida en otro estudio regional – Segal, 2006-) corre el riesgo de simplificar procesos extremadamente complejos. Sin embargo, 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 tendencia es México. Es bien conocido en la región 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. En esta primera tendencia, el Estado asume un rol protagónico en la producción de los textos, e incorpora en algunos ámbitos la participación del mercado editorial.

En la segunda categoría se encuentra la mayoría de los países: como tendencia general, en la región parece haberse optado por un esquema de centralidad estatal en la selección, dentro de la oferta disponible en el mercado. La selección de los títulos queda en manos de equipos técnicos, equipos evaluadores, comisiones asesoras nacionales y/o locales, comisiones universitarias, comisiones de especialistas, pero con intervención poco significativa o nula de los docentes o las escuelas en los procedimientos de selección. 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 decidieron Chile, Argentina, Brasil, México. Algunos países han establecido además un mecanismo de preselección entre los textos disponibles debido a la variada oferta editorial: las editoriales deben presentar sus propuestas seleccionándolas de sus catálogos sobre la base de criterios y temas determinados por los gobiernos.

En la tercera categoría aparecen dos países, El Salvador y Colombia, que plantean 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 profesores, pero pierde en la negociación de precios con las editoriales porque son más difíciles las economías de escala. En principio el Estado asume el menor compromiso con la calidad de los textos, pero es interesante señalar lo que sucede en Colombia, donde el Estado no se retira de la evaluación, en tanto ha comenzado a implementar el Catálogo de Textos Escolares, un mecanismo que permita a escuelas, colegios, docentes, padres de familia y alumnos contar con información *on line* sobre la calidad y precio de los textos escolares disponibles en el mercado, información considerada por el ministerio colombiano esencial para tomar decisiones de selección y compra.

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. 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.

- *Los destinatarios de las políticas:*

Puede establecerse una distinción importante entre los planes que apuntan a la cobertura de la totalidad de la matrícula escolar estatal y aquellos que focalizan en poblaciones específicas, por su nivel de pobreza y/o por su aislamiento relativo. Llamaremos a las primeras políticas universalistas y a las segundas políticas focalizadas. 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.

Entre las políticas universalistas, se destacan las de Brasil, México y Chile. La universalidad no implica siempre cobertura de todos los niveles del sistema, sino priorización de algunos que son atendidos en su totalidad.

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 un volumen de textos en una cifra próxima a la que provee el programa chileno, que es universal. En tal sentido, la envergadura de algunos programas focalizados genera para los gobiernos los mismos problemas que los programas universales en cuanto al papel del Estado, al peso de las compras estatales en el mercado editorial, etc.

- *Formas de financiamiento:*

De los países que informan que cuentan con programas de provisión de libros y otros materiales curriculares con destino a las escuelas, siete 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.

Varios análisis de las políticas de provisión de textos 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. 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.

- *Efectos en las prácticas de la enseñanza:*

Indudablemente, el control posible por parte del Estado se debilita fuertemente al entrar en el terreno de la **práctica áulica**. Al mismo tiempo, 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.

Aún son escasos los estudios que reportan los efectos que la provisión de libros y otros materiales curriculares pueden tener sobre las prácticas de enseñanza. Los programas más antiguos de la región (México y Chile) reportan cambios importantes a favor de un creciente aprovechamiento de los textos en las aulas. Lo que sabemos es que los programas que han tenido algún éxito en los cambios que se proponían al dotar de libros a las escuelas lo han logrado **a través del tiempo** y mediando procesos que permitieran construir una cierta tradición y **generar nuevas prácticas escolares** de lectura y escritura.

Algunos países reportan que el aprovechamiento de los textos por parte de los docentes no es el esperado. Diversos factores pueden estar incidiendo para producir esta situación; entre ellos, la baja disponibilidad de opciones entre las cuales los docentes pueden elegir, que podría generar desacuerdo con el texto finalmente recibido; 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; 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; y la distancia entre los enfoques de los textos y la perspectiva pedagógico- didáctica de los docentes como usuarios.

### **Consideraciones sobre la lectura y la escritura en el contexto de la situación educativa de la región**

Hemos presentado sumariamente los esfuerzos que los países de Iberoamérica están haciendo para promover la lectura tanto dentro de la escuela como fuera de ella. Antes de cerrar nuestra intervención con las recomendaciones que surgen del informe, nos gustaría detenernos en ciertas consideraciones sobre el contexto socioeducativo en el que trabajan y sobre el que pretenden incidir las políticas de lectura. Desde nuestra perspectiva, ese contexto socioeducativo plantea algunos condicionamientos y límites a lo que podríamos llamar las políticas de lectura *en sentido estricto*, y abre la necesidad de **considerar la promoción de la lectura en el marco de las políticas estratégicas de expansión de la escolarización en la región.**

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 siguen siendo preocupantes, con cifras que sobrepasan en ciertos países los 30 puntos porcentuales, aunque las series históricas muestran señales de mejora en aquellas naciones que arrancan de las situaciones más agudas. Ahora bien, 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. De este modo, quedan afuera de las políticas **los hablantes no lectores**, que según los datos regionales son una proporción importante de la población.

Esto **no significa** que las campañas de alfabetización deban ser **un paso previo** a las de promoción de la lectura. 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 ya ha sido ampliamente cuestionada. Y hay otra poderosa razón para discutir estos planteos secuenciales que postergan la entrada en la lectura: muchos de los analfabetos jóvenes de la región son padres, madres o responsables de niños y

niñas en edad escolar 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. 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.

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. Si la inclusión educativa no llega a ser universal, asistiremos a la reproducción del analfabetismo en importantes sectores de la población, y a la reiteración en el futuro de las condiciones del presente que queremos revertir en relación con la lectura y la escritura.

Finalmente, los resultados de las evaluaciones internacionales revelan que los niveles de **comprensión lectora** alcanzados son problemáticos.<sup>2</sup> Esto significa que, desde la perspectiva de los aprendizajes reales, los programas de promoción de la lectura afrontan desafíos. Consideramos que los planes y programas de lectura en cada país 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 modos de mejorar los niveles de comprensión lectora que alcanza la población en las escuelas y en otras instancias de formación lectora.

---

<sup>2</sup> 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 la comprensión lectora.

## **Recomendaciones:**

Los análisis realizados a lo largo del informe nos llevan a procurar atraer la atención de los decisores de políticas educativas hacia algunas cuestiones que pueden recomendarse 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 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 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. 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 uso más intensivo de los materiales por parte de las escuelas se incrementa ante la seguridad de que pueden contar regularmente con ellos y de que serán repuestos al año siguiente.

3. 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 México como Chile producen informes que los Ministerios respectivos ponen a disposición de las editoriales. En Argentina, una Comisión Asesora Nacional, integrada por especialistas del

Ministerio de Educación o convocados externamente, establece criterios generales sobre los cuales realizará la evaluación de las muestras de los libros de texto, y los comunica 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.

4. 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.

5. 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 (como hace Colombia), podrían facilitar a los docentes comprender los sistemas de categorización utilizados por los funcionarios y los técnicos, cuyos fundamentos de lo contrario permanecerán inaccesibles.

6. 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, 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.

7. 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 de lectura analizados. Parece necesario revertir la débil presencia de la escritura en los planes de lectura; para que esto sea posible, los planes podrían reconceptualizarse como planes de inmersión de los sujetos en la “cultura escrita”.

8. 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. 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.

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 desprenderse de la casuística. En tal sentido, invitamos a tomar las consideraciones que hemos planteado en esta presentación como un aporte para la reflexión conjunta sobre las políticas que necesitamos, y no como un diagnóstico o documentación exhaustivos que ofrezca conclusiones o cierre caminos de debate.

Muchas gracias.

Madrid, 1 de octubre de 2006

