



COLECCIÓN GUÍAS PARA
PLANES LOCALES DE LECTURA,
ESCRITURA Y ORALIDAD

Políticas públicas y planes de lectura, escritura y oralidad

Serie Fundamentos - 2

028
C17p
Ej. 1

Biblioteca Nacional de Colombia | Ministerio de Cultura



COLECCIÓN GUÍAS PARA
PLANES LOCALES DE LECTURA,
ESCRITURA Y ORALIDAD

Políticas públicas y planes de lectura, escritura y oralidad

Serie Fundamentos - 2

Biblioteca Nacional de Colombia | Ministerio de Cultura

Castrillón Silvia, 1942-

Políticas públicas y planes de lectura, escritura y oralidad / texto elaborado por Silvia Castrillón ; colaboración de Paola Roa. -- Primera edición. -- Bogotá : Ministerio de Cultura : Biblioteca Nacional de Colombia, 2020.

28 páginas. -- (Guías para Planes Locales de Lectura, Escritura y Oralidad). (Fundamentos 2)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN (impreso) 978-958-5105-60-7

ISBN (digital) 978-958-5105-61-4

1. Políticas de lectura - Guías 2. Lectura - Guías 3. Escritura - Guías 4. Libros y lectura - Guías 5. Promoción de la lectura - Guías 6. Bibliotecas públicas - Guías I. Roa, Paola Isabel, colaboradora II. Título III. Serie

CDD: 028

CO-BoRNB



Políticas públicas y planes de lectura, escritura y oralidad

ISBN (digital) 978-958-5105-61-4

Texto elaborado por SILVIA CASTRILLÓN con la colaboración de PAOLA ROA

Colección Guías para Planes Locales de Lectura, Escritura y Oralidad
Serie Fundamentos - 2

Ministerio de Cultura de Colombia

Carmen Inés Vásquez

Ministra de Cultura

José Ignacio Argote López

Viceministro de Fomento Regional y Patrimonio

Julián David Sterling Olave

Secretario General

Diana Patricia Restrepo Torres

Directora de la Biblioteca Nacional de Colombia

Sandra Suescún Barrera

Coordinadora Red Nacional de Bibliotecas Públicas

María Cristina Rincón Rivera

Revisión de estilo

Daniel Fajardo B. y Victoria Peters R.

Diseño y diagramación

© Biblioteca Nacional de Colombia, 2020

Calle 24 No.5-60 Bogotá D.C., Colombia

www.bibliotecanacional.gov.co

Impreso por Producción Gráfica Integral, cra. 28 No. 8-92, Bogotá D. C.,

Tiraje: 2000 ejemplares



Licenciamiento: se permite hacer cualquier tipo de uso mientras se comparta de la misma manera, excepto el comercial. Licencia de Creative Commons Reconocimiento no comercial. Compartir Igual 4.0 Internacional.

Esta publicación se realiza en el marco del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi Cuento” del Ministerio de Cultura.

Edición especial. Colección de actualización bibliográfica para la Red Nacional de Bibliotecas Públicas del Ministerio de Cultura en el marco del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi Cuento”, 2021.

Contenido

1 El origen de la palabra “política”	5
2 El concepto de “política pública”	8
2.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de política pública?	8
3 ¿Qué es una política pública de lectura y escritura? ¿En qué se diferencia de otro tipo de acciones?	10
4 Las representaciones de la sociedad sobre la lectura y la escritura	11
5 El acceso a la cultura escrita	13
5.1 Condiciones materiales	13
5.2 Condiciones sociales	14
6 La exclusión de la cultura escrita	16
6.1 El origen de la exclusión	16
7 La política pública de lectura y escritura	19
7.1 Algunos antecedentes	19
7.2 Estrategias para implementar las prioridades	21
8 Las políticas y los planes	23
Referencias.....	24

Introducción

EN ESTA PUBLICACIÓN TRATAREMOS el tema de las políticas públicas, en general, y el de las políticas de lectura y escritura, en particular; por una parte, porque se considera que los territorios podrían emprender la tarea de formularlas, con lo que se garantizaría una mayor estabilidad a los programas y acciones que planteen los planes locales de lectura, escritura y oralidad, o Planes de LEO, y por otra, porque algunos de los planteamientos asociados a las políticas se pueden aplicar también a la formulación de estos planes. Además, se supone que todo plan surge en el seno de una política nacional en su campo de competencia.

1. El origen de la palabra “política”

LA ETIMOLOGÍA DE LAS PALABRAS, que encierra su sentido primario, en muchas ocasiones nos ayuda a entender su sentido más profundo y podemos ver cómo este se va modificando con la intervención de acontecimientos sociales como los usos de los vocablos, las apropiaciones, etc. Además, las palabras están cargadas de un poder simbólico otorgado por el poder.

El sociólogo francés Pierre Bourdieu lo expresa de la siguiente manera: “las palabras no son solo signos para ser descifrados y comprendidos; son también signos de poder, dirigidos a ser evaluados y apreciados, y signos de autoridad, dirigidos a ser creídos y obedecidos” (1991).

Como introducción al tema de las políticas públicas, nos parece inspirador un texto acerca del origen de la palabra “política”, escrito por la profesora brasileña Eliana Yunes, del cual transcribimos algunos fragmentos:

Antes de hablar sobre el tema me gustaría pensar acerca de las etimologías. **Política** viene del griego *polis*, referido a la ciudad que, a diferencia del campo, implica *civilidade*, noción que alude a *ciudadanía*, como práctica de quien tiene poder sobre la ciudad.

De manera general, el concepto **política**, en el sentido común está asociado a **políticos**, ciudadanos elegidos por el pueblo como sus representantes, para que en su nombre ejerzan el poder, en defensa de los intereses de todos los demás ciudadanos que no pueden ocuparse de estas funciones, ya que se ocupan de otras. La acción de los políticos, hasta el siglo diecisiete, llamábase **policia**, el conjunto de la organización administrativa de una sociedad. El valor semántico de la palabra se transformó en la acepción de servicio de control y vigilancia, en la organización represiva que conocemos, cuando los hombres del campo, rebelados contra la situación de explotación de las cortes, pasaron a rogar con vehemencia (del latín *rogare*, *abrogare*) y reivindicar sus derechos, tornándose arrogantes, gente ruda y grosera. Estos miserables

del campo, que los habitantes de la ciudad veían con malos ojos, eran obligados a permanecer fuera del perímetro urbano, en *villas*, lo que dio origen al término *villano*, con un sentido peyorativo.

Cuando el sistema administrativo se tornó represivo, por cuenta de los acontecimientos que condujeron a la intervención en la ciudad —el caso de la policía— más que nunca la ciudad recordó sus orígenes democráticos, en el ágora griega, con las decisiones tomadas con el voto de los ciudadanos, hombres (y solo hombres) libres.

El pueblo, mirado con desconfianza y desprecio por quienes lo representaban, fue llamado **turba**, de donde provienen el verbo *perturbar* y el sustantivo *turbulencia*. En su expresión cuantitativa, el pueblo (singular) está compuesto de muchos (plural), del latín *multus*, de donde la amenaza que genera cuando reivindica, da origen a tumulto.

Para evitar que la violencia se vuelva regla, los dirigentes civiles (ya que la policía pasó a ser identificada con la fuerza de la represión, con la clase guerrera —¡qué ironía!—, aquella que debe defender la paz y el orden...) se identificaron como **civilizados**, los que podían actuar con **civilidad**, cosa posible con la retracción de la nueva **policía**.

La idea de que todos somos iguales y de que tenemos los mismos derechos está presente en los más antiguos documentos “civilizatorios”, como el Génesis, en el que la propiedad de la tierra se explicita como un derecho de todos. Algunos milenios más tarde, en la Revolución francesa, eso quedó consignado en las leyes, que transformarían de hecho a los ciudadanos en **compañeros** y **camaradas**, etimológicamente: aquellos que comparten el pan entre sí y comparten la misma cama o la cámara.

En inglés los términos *police* y *policy* denotan bien el matiz de la diferencia. Hacer política es, pues, un modo de **(ad)ministrar** la sociedad con civilidad. *Administrar* es conducir con maestría la sociedad, con civilidad, aproximarse a la actuación de un maestro, en la dirección de un grupo, un negocio, una comunidad. Hacer **política** para Aristóteles era una acción intrínsecamente ligada a la ética. Por tanto, su ejercicio tiene que ver con el espíritu de la justicia, con el principio del respeto mutuo: una acción cuya intención debe tener en cuenta el bien común, una actividad (*neg-ocio*) que cabe en todas las instancias o niveles de representación del pueblo, de una comunidad, de un grupo.

Nadie puede conscientemente decir que no se interesa por la política, ningún cargo de cualquier responsabilidad —una familia, una escuela, una biblioteca, un museo, un centro cultural, una guarnición militar, un hospital, una estación de tren o de autobús, un edificio, un condominio, etc.— puede eximirse de una actuación política. Hay una política de vivienda, de transporte, de educación, de cultura, de comercio, de industria, de comunicación, etc. Y ella se refiere a la forma efectiva como actúa sobre la vida de cada uno y de todos, querámoslo o no.

No hay nada de extraordinario, pues, en que hablemos sobre políticas de lectura. (Yunes, 2003)

2. El concepto de “política pública”

A CONTINUACIÓN SE PRESENTARÁ el concepto de política pública de manera general para luego entrar a particularizar sobre la política de lectura, escritura y oralidad. De todas maneras, teniendo en cuenta que esta publicación está orientada a la formulación de Planes de LEO, la información sobre políticas no se dará de manera exhaustiva.

2.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de política pública?

- La política pública se define como respuesta a necesidades sociales.
- La política pública, en primera instancia, es la respuesta con la que el Estado responde a los derechos humanos.

Un referente importante en el país para la conceptualización de políticas públicas es el profesor Hernán Darío Correa, quien plantea las bases de lo que puede ser una política. Veamos:

... una política, entendida en sentido amplio como práctica institucional pero también como espacio y dinámica de articulación de actores y de participación social [...]. “El problema de la política social va más allá de garantizar (derechos), es asegurar condiciones de convivencia, de relaciones, de poder entre quienes habitan en un ámbito político dado” (García, 2008), y por ello dicha política no se reduce a la acción gubernamental a través de programas y proyectos, sino que se entiende como la articulación de aquella con acciones y prácticas de la sociedad civil, en torno a los objetivos, criterios, valores y recursos que ambos movilicen a partir de los consensos establecidos entre ellos al respecto, sobre la base del mandato ciudadano. (Correa, 2009)

Por su parte, Juan Carlos Salamanca, experto en políticas públicas y profesor de las mismas, sintetiza el concepto de política de la siguiente manera:

1 La administración pública y el nuevo enfoque del Estado y el ciudadano

En el nuevo papel del Estado y el ciudadano, donde el segundo es más participativo y por ende el primero es más activo, el ciudadano ya no es visto solo como un cliente, sino como un sujeto conformador de derechos y obligaciones.

2 Concepto de Políticas Públicas

Las políticas públicas son la forma como el Estado atiende las necesidades de la sociedad, esta está relacionada con una toma de decisión que se traduce en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios, pero inclusive también con la no acción.

3 Importancia de las políticas públicas en la satisfacción de las necesidades

- Permite distinguir entre lo que el Gobierno hace y lo que pretende hacer.
- Las políticas públicas involucran varios actores y diversos niveles de decisión, no se restringe a participantes formales, dado que los actores informales también son importantes.
- Una política pública es integral, estando más allá de las normas y leyes definidas formalmente.
- Una política pública denota una acción intencional, con objetivos para ser alcanzados.
- Una política pública, si bien tiene efectos en corto plazo, se procura que sus impactos sean a largo plazo.
- Una política pública implica definir quién decide qué, cuándo, cómo, con quién y para quién. (Salamanca, 2015, p. 1-2)

3. ¿Qué es una política pública de lectura y escritura? ¿En qué se diferencia de otro tipo de acciones?

YA LO VIMOS: UNA POLÍTICA PÚBLICA es el compromiso que en el largo plazo asume el Estado para atender a una necesidad de la sociedad y la determinación de los medios para hacerlo. Para este caso la política es, entonces, la forma como el Estado responde a la necesidad y al derecho que tienen todas las personas de acceder a la cultura escrita; a todas las dimensiones de esta cultura: la escritura, la lectura y la oralidad, entendidas todas de manera integral.

Generalmente, para que una política se cumpla es traducida en normas legales, que parten de la normatividad existente —la confirman y en algunos casos la derogan— para complementarla, teniendo como marco las leyes generales de su ámbito; en el caso de la política de la cultura escrita, serían especialmente las leyes de educación y cultura. Pero una política no se reduce a la promulgación de normas, implica también una serie de acciones, como lo planteó Salamanca y como se verá más adelante.

También es necesario entender que, dada la diversidad de sectores que intervienen en el propósito de universalizar la cultura escrita, es preciso conocer no solo las normas que tienen que ver directamente con la educación y la cultura, sino también las asociadas a la creación, producción y circulación de los materiales de lectura, es decir, las leyes del libro, del derecho de autor y otras relacionadas.

4. Las representaciones de la sociedad sobre la lectura y la escritura

TENIENDO EN CUENTA LO ANTERIOR, es decir, que las políticas públicas deben ser entendidas como la atención a un derecho y a una necesidad, manifiesta o no, de los individuos y de las sociedades, es preciso adelantar una reflexión acerca de si la sociedad en su conjunto expresa o no claridad acerca de esta necesidad y si es también obligación del Estado proponer acciones que conduzcan a un reconocimiento de esta necesidad.

La sociedad en general —la mayoría de las personas— ve en la lectura algo relacionado con la obligación de la escuela o del trabajo o con el cumplimiento de funciones puntuales para subsistir en la ciudad. También como algo que concierne a algunas profesiones, como las de los profesores, especialmente los de literatura, filosofía y ciencias sociales, es decir, que también asociadas a la escuela o a la academia. En ocasiones, se ven como una forma de recreación o como un lujo de élites al que la mayoría de las personas no aspira.

La causa de este imaginario acerca de la lectura puede encontrarse en lo que propone, por una parte, la escuela —que, a su vez, responde a intereses que la sociedad le impone y que son ajenos a ella— y, por otra, los medios masivos de comunicación que, según el sociólogo francés Pierre Bourdieu, son fábricas para producir opinión, los cuales también influyen en las propuestas escolares.

En un congreso en Madrid hace ya casi dos décadas, la escritora argentina Graciela Montes decía lo siguiente:

Da la sensación de que nuestro tiempo [...] ha perdido su confianza en la lectura, no está muy seguro de para qué sirve y, avergonzado por haber dejado caer algo tradicionalmente tan valioso, de a ratos compone elegías sobre ella y de a ratos la disfraza y la hace bailar como a un monito¹. (Montes, 2017, p. 372)

¹ Ver el texto "Espacio social de la lectura", en el *Cuaderno de lecturas 1*, de esta colección.

En ese mismo congreso, el sociólogo español Enrique Gil Calvo afirmó que “... la lectura pierde el monopolio de la construcción social de la realidad y tampoco se constituye ya en criterio de selección social y de ilustración de las élites” (2001).

Sin embargo, el hecho de que la lectura y la escritura no sean reconocidas como necesidades por buena parte de la sociedad, no significa que no lo sean. Posiblemente esta circunstancia sea producto de la falta de oportunidades que la mayoría de las personas ha tenido para descubrir que la lectura y la escritura son herramientas para su crecimiento personal y social y que estar excluido de ellas les impide la satisfacción de otros derechos, como ya se vio.

Es por ello que tanto la política como los planes deben prever acciones que permitan este reconocimiento.²

Puesto que se plantea que las políticas públicas deben garantizar el acceso a la cultura escrita, parece necesario definir el concepto de acceso.

² En esta colección, Guías para Planes Locales de Lectura, Escritura y Oralidad, los primeros títulos de la serie Fundamentos y el *Cuaderno de lecturas 1* proponen acciones en este sentido.

5. El acceso a la cultura escrita

La sola presencia de los libros en una biblioteca, por ejemplo, no promueve la lectura; es su circulación y uso entre las manos de los lectores lo que la fomenta.

Judith Kalman

ES PRECISO, ENTONCES, DISTINGUIR entre disponibilidad y acceso. El acceso no se garantiza solo por el hecho de poner a disposición de alguien unos materiales. Tampoco todos los programas que estimulan el uso de los materiales de la biblioteca garantizan un verdadero acceso. El acceso solo se da cuando las personas encuentran posibilidades para hacer suyas estas herramientas.

Como hemos visto, la lectura, la escritura y la oralidad conforman una urdimbre en la que confluyen diferentes aspectos. Esto nos permiten afirmar que, para hablar de un acceso real y significativo a la cultura escrita, es tan importante contar con los materiales escritos, como con las condiciones adecuadas para acceder a ellos, con espacios y tiempos propicios para practicar la lectura y la escritura de manera significativa y compartida con otras personas.

En este orden de ideas, al pensar como actores de la política de lectura, escritura y oralidad, y mediadores de estas prácticas, debemos tener en cuenta dos dimensiones al formular las acciones de acceso a las mismas: las condiciones materiales y sociales.

5.1 Condiciones materiales

Esta dimensión implica:

- *la inversión de recursos públicos para la disponibilidad de materiales escritos, en diferentes soportes, formatos y modalidades de uso.*

- *que se garanticen diferentes espacios para su distribución y circulación: bibliotecas públicas y bibliotecas escolares, puntos de lectura en espacios no convencionales, librerías, entre otros.*

Estas condiciones materiales comprenden el fortalecimiento institucional en los niveles nacionales, regionales y locales para la gestión y sostenimiento de infraestructuras bibliotecarias, así como para la estabilidad laboral de los agentes de la lectura y la escritura —especialmente maestros y bibliotecarios— y la creación y fortalecimiento de programas de formación para estos agentes, mediante educación formal y no formal.

5.2 Condiciones sociales

Esta dimensión implica:

- *oportunidades y circunstancias para el uso libre y diverso de la palabra, en sus manifestaciones orales y escritas,*
- *oportunidades a partir de las cuales las personas puedan adquirir y enriquecer las capacidades para hablar, escuchar, leer y escribir, de manera individual y colectiva.*

Esto implica, a su vez,

- *la circulación amplia de conocimientos y de información,*
- *la relación con diferentes tecnologías,*
- *la apertura a experiencias de lectura, escritura y oralidad, en que las personas puedan descubrir el sentido que la palabra escrita tiene para sus vidas y las de su comunidad, en donde la lectura y la escritura se manifiesten para ellas como una herramienta esencial del pensamiento y de la expresión.*
- *las transformaciones que se deben dar en la biblioteca y en la escuela para la protección de la atención que dé lugar al diálogo, la lectura, la escritura y el pensamiento.³*

³ Dos autores, Jan Masschelein (*Defensa de la escuela: una cuestión pública*) y Roberto Casati (*Elogio del papel*) se refieren a la necesidad que en la actualidad tienen los niños, las niñas y los jóvenes de que su atención sea protegida contra todos los estímulos cada vez más agresivos que no les da lugar a ocuparse del mundo, conocerlo y, con ello, aprender a protegerlo —como también lo plantea Hannah Arendt—. Ellos dicen que el papel del profesor —se podría decir, que el de la escuela y la biblioteca, en general— es trabajar especialmente sobre la motivación y la atención, “proteger la atención”, estar presente, compartir el mundo, compartir y generar el amor y el interés por el mundo, por una materia, por un problema, por un acontecimiento, por un libro. (Véase el texto: “La biblioteca escolar, espacio de protección para la lectura”, de Silvia Castrillón, incluido en el *Cuaderno de lecturas 1* de esta colección).

Por otra parte, garantizar el acceso a la cultura escrita implica no solo ofrecer la disponibilidad de materiales escritos y adelantar programas para promover su uso, sino ofrecer posibilidades de apropiación intelectual de estos materiales. Es por ello que la función de la biblioteca va más allá de ofrecer posibilidades de lectura y escritura a las personas que ya forman parte de esta cultura, sino también a aquellas personas que por diversos motivos han sido rechazadas de ella. En este sentido su tarea es la democratización de un bien público y cultural y no su masificación. (UPN, 2013, p. 1)

En definitiva, es preciso estar consciente de que la exclusión de la cultura escrita es un problema de grandes dimensiones, pues por lo general no se capta su magnitud, y que es necesario impulsar acciones dirigidas a su solución.

6. La exclusión de la cultura escrita

DE ACUERDO CON PLANTEAMIENTOS de Armando Petrucci, entre otros historiadores y sociólogos de esta materia, la lectura ha sido históricamente un instrumento de poder en pocas manos y de exclusión de las mayorías. Históricamente, han detentado el poder de la escritura primero la Iglesia, que se reservaba para sus ministros la interpretación de las Sagradas Escrituras, de la Biblia, el libro por excelencia; también las cortes, que controlaban la producción y la circulación de los materiales escritos; posteriormente, los gobiernos, que se reservaban la vigilancia de buena parte de la información escrita que puede circular en la sociedad. Actualmente los poderes económicos son los propietarios de este poder, en la medida en que la mayor parte de la creación y producción de lo escrito circula de manera privatizada. (Cavallo, 2001, p. 21.)

6.1 El origen de la exclusión

Una metáfora tomada de la ley de la termodinámica ilustra con mucha claridad acerca de los mecanismos mediante los cuales muchos son excluidos del poder de la escritura, especialmente quienes no tienen en sus hogares condiciones favorables, es decir, sus padres y madres y otros miembros de su entorno, que son analfabetos, no tienen interés por la lectura o en sus hogares no disponen de libros.

La metáfora tomada de la física es la llamada del “demonio de Maxwell”, el cual sería una criatura capaz de actuar a nivel molecular seleccionando moléculas calientes y moléculas frías, separándolas. El nombre “demonio” proviene de un juego de naipes solitario conocido en Gran Bretaña en el que se debían separar cartas rojas y negras de modo análogo a moléculas calientes y frías. Este demonio separa las partículas más rápidas, las calientes, de las partículas más lentas, las frías. Las partículas frías tendrían un mayor gasto de

energía para alcanzar la velocidad de las partículas calientes. De acuerdo con el filósofo francés Pierre Bourdieu, quien es el que usa esta metáfora, este es el fenómeno que se presentaría a nivel escolar en donde los niños provenientes de hogares con mayores posibilidades de acceso a la escritura y a otros bienes culturales, representados por las partículas calientes, tendrán mayores posibilidades de éxito en la escuela, pues estarían más familiarizados con los bienes con los que la escuela trabaja, la escritura y los libros, que los niños con menos familiaridad con estos bienes, representados por las partículas frías, quienes tendrían que hacer mayores esfuerzos por lograr la velocidad de las partículas calientes.

Refuerza este planteamiento la afirmación de Delia Lerner: “Lo que muestran algunos estudios sociológicos e históricos es que llegan a ser ‘practicantes’ de la lectura y la escritura solo aquellos que las heredan como se heredan los patrimonios familiares” (Lerner, 2001, p. 90.).

Otro texto que puede ayudar a entender el fenómeno de la exclusión es el llamado efecto Mateo por el psicólogo Keith Stanovich⁴, investigador en desórdenes en lectura y escritura, y que él tomó de la parábola de los talentos, narrada en el Evangelio según San Mateo. Esta parábola plantea que: “el que tiene más talentos se le dará más”. Stanovich empleó la expresión “efecto Mateo” para describir el fenómeno detectado en sus trabajos sobre cómo los lectores que poseen desde los hogares mayores posibilidades para aprender (equivalente a mayores talentos), tienen mayor éxito escolar que quienes poseen menores posibilidades (menos talentos). Es bueno aclarar que la palabra talento en el Evangelio no se emplea en el sentido de capacidades intelectuales, sino en el de monedas.

Esto se produce porque los niños que fracasan en lectura, leen menos, aumentando la brecha entre ellos y sus compañeros. Posteriormente, cuando los estudiantes necesitan “leer para aprender”, sus dificultades lectoras generan problemas con la mayoría de las otras materias a aprender. En este sentido, van quedando más y más relegados a las peores calificaciones escolares, dando lugar a una mayor tasa de abandono escolar.

Sin embargo este fatalismo puede y debe romperse si se está consciente de esta situación y la escuela y la biblioteca ofrecen a los niños y a las niñas lo que

4 Puede ampliarse la información en: “El efecto Mateo en educación”, *La Guía*, <https://bit.ly/3IlqStB>

no pueden encontrar en sus hogares; por lo cual, las acciones que se orienten a ofrecerles en la escuela variedad de libros de calidad, acompañados de una formación de los docentes para que crezcan ellos mismos en su condición de lectores, son las más adecuadas para disminuir la brecha entre los que poseen en sus hogares mejores condiciones y logran mayores éxitos en la escuela y los que están desprovistos de estas condiciones en sus hogares y están destinados, en la mayoría de los casos, al fracaso o al menos a sentirse incapaces de aprender y de reconocer la lectura y la escritura como algo importante para sus vidas y, a partir de allí, desear practicarlas para diversos fines y en diversas circunstancias.

Por otra parte, la democratización de la escuela, si bien ha contribuido a disminuir las tasas de analfabetismo, no ha logrado su total superación, así como tampoco ha repercutido, en la medida de lo esperado, en garantizar a toda la población un dominio adecuado y para diversos fines de la lectura y la escritura; es decir, no ha logrado bajar las tasas de analfabetismo funcional, que es el analfabetismo al que se llega cuando, a pesar de haber aprendido a leer y a escribir, esto se olvida por la falta de uso o de *iletrismo*, como se llama actualmente al uso muy limitado de la escritura.

Nada tiene de extraordinario, entonces, que se pretenda dar solución a estos problemas con la formulación de políticas públicas de acceso a la cultura escrita y de planes de lectura, escritura y oralidad, como lo decía Eliana Yunes en su texto sobre la palabra política que presentamos al inicio de esta publicación.

7. La política pública de lectura y escritura

7.1 Algunos antecedentes

En el año de 1992, el Centro para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Cerlalc, convocó la Reunión Internacional de Políticas Nacionales de Lectura para América Latina y el Caribe, que se realizó en Río de Janeiro. Allí, se presentó a los gobiernos la primera propuesta que pretendía que la lectura mereciera la condición de objeto de política pública en los países de la región, a partir de cuatro principios básicos: la valoración de la lectura, su democratización, la diversidad cultural y la productividad.

Doce años después —durante los cuales se adelantaron diversas acciones—, en septiembre del 2004, en cumplimiento del mandato de los jefes de Estado reunidos en el 2003 en la XIII Cumbre Iberoamericana en Santa Cruz de la Sierra, el Cerlalc y la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, convocaron de nuevo dos reuniones: la primera, de expertos para formular una “agenda de políticas públicas de lectura y escritura” y la segunda, de representantes de planes nacionales de lectura para confrontar esta agenda con las realidades de los planes y proyectos gubernamentales, reuniones que tuvieron lugar en Cartagena de Indias. La agenda determinó diez prioridades en esta materia.

A continuación, se presentan estas diez prioridades, pues hasta la fecha es la propuesta más completa para orientar la formulación de políticas públicas y puede aplicarse a la enunciación de los Planes de LEO.

Prioridades de la Agenda de políticas públicas de lectura, del Cerlalc-OEI⁵

1 Las políticas públicas de lectura y escritura deben formar parte integral de las políticas de Estado; además de quedar consignadas en leyes y normas ju-

⁵ Para mayor información sobre esta agenda consultar <https://bit.ly/38DTHMJ>

rídicas, deben ir acompañadas de mecanismos de financiación y estructuras organizacionales que permitan articular los distintos niveles de gobierno y los sectores que trabajan por la promoción de la lectura.

2 Garantizar el acceso de toda la población a la cultura escrita (libros y otros materiales de lectura) es una responsabilidad de toda la sociedad y una tarea prioritaria de la acción del Estado, como una vía de inclusión social y de desarrollo de la ciudadanía.

3 Establecer mecanismos de participación ciudadana organizada a nivel local, regional y nacional, para la construcción de una política pública de lectura.

4 Reconocer a la educación pública como el espacio privilegiado para hacer efectivo el derecho que tiene la población a la lectura y la escritura.

5 Crear y actualizar las bibliotecas y otros espacios de lectura en las escuelas públicas, como herramienta en la formación de alumnos y maestros lectores y escritores.

6 Fomentar la creación y actualización de las bibliotecas públicas, con el fin de que estas puedan atender las necesidades de lectura de la comunidad, con una oferta plural y pertinente de libros y otros soportes de información; así mismo, reconocer el papel fundamental que tiene la biblioteca en la formación de lectores y escritores.

7 Crear, fortalecer y cualificar programas de formación inicial y continua para que docentes, bibliotecarios y otros actores se tornen en mediadores de lectura.

8 Reconocer y apoyar, técnica y financieramente, iniciativas de la sociedad civil y espacios alternativos para la formación de lectores, tales como cárceles, hospitales, medios masivos de transporte, albergues, entre otros.

9 Implementar programas de promoción de lectura y escritura dirigidos a la primera infancia y a la familia.

10 Desarrollar estrategias que contribuyan a preservar la cultura y la tradición oral, así como su fijación en lengua escrita, y poner en práctica acciones que promuevan la producción de textos en las lenguas originarias de América.⁶ (Ilímita, 2004, pp. 17-33)

6 Esta última prioridad, añadida a la agenda inicial elaborada por los expertos, fue propuesta por los gobiernos en el marco del Encuentro Iberoamericano de Responsables de Planes Nacionales de Lectura realizado en Cartagena de Indias, Colombia, del 15 al 17 de septiembre de 2004.

A estas prioridades sería preciso agregar una de primer orden: la de trabajar por la abolición del analfabetismo, que debe contemplar acciones orientadas a bajar las tasas de analfabetismo funcional e *iletrismo*.

También puede ser de utilidad la consulta del Decreto 133 de 2006 de la Alcaldía de Bogotá mediante el cual se adopta una política de lectura y escritura para la ciudad y que, en parte, basó sus prioridades en la Agenda presentada por el Cerlalc, con algunas ampliaciones.

Esta política fue formulada a partir de un proceso muy cuidadoso por parte de un grupo amplio de personas con conocimiento sobre la situación de la ciudad y a partir de una consulta pública que se realizó mediante mesas de trabajo reunidas por temas de interés.⁷

No es el propósito de esta publicación ofrecer una información detallada acerca de la manera de formular una política pública, pero parece necesario conocer a grandes rasgos algunos de los pasos para ello.

7.2 Estrategias para implementar las prioridades

En la formulación de una política se pueden definir algunos pasos que no necesariamente hay que seguir en el orden acá propuesto:

1 *Establecer las necesidades y debilidades*, en cuanto a las condiciones necesarias para el acceso a la cultura escrita, que requieran una atención prioritaria y alrededor de las cuales se plantea la política por lo menos en su fase inicial.

Estas acciones prioritarias deben establecerse con la participación ciudadana, que se describe en *Participación ciudadana* (serie Fundamentos, 4, de esta colección), pero puede ser de utilidad consultar las prioridades de la *Agenda de políticas...* del Cerlalc y de la Política Pública de Bogotá.

2 *Convocar a los actores que mejor pueden contribuir al cumplimiento*. Tanto en lo que se refiere a dependencias e instituciones y personas del sector público como de la sociedad civil y del sector privado. Es preciso establecer alianzas.

3 *Definir acciones*. Por lo general estas acciones están relacionadas con el fortalecimiento en todos los sentidos de las dos instituciones de que dispone la

⁷ Puede consultarse en: <https://bit.ly/38xvfww>

sociedad para el acceso a la cultura escrita, es decir, la escuela y la biblioteca. Las acciones pueden orientarse tanto a mejorar sus condiciones materiales como sociales y, dentro de ellas, tal vez las más necesarias tienen que ver con las condiciones de las personas a cargo tanto de las bibliotecas como de las escuelas, es decir, los maestros y los bibliotecarios; especialmente su estabilidad, formación y disponibilidad de tiempo para adelantar las acciones pertinentes.

Otras acciones pueden tener que ver con la formulación y el trámite de normas que garanticen en el largo plazo el compromiso de los gobernantes con los proyectos propuestos.

Para cada una de estas estrategias se deben plantear:

- Mecanismos de consulta pública
- Objetivos
- Gestores y responsables
- Beneficiarios
- Mecanismos de evaluación

Para terminar, nos parece necesario que haya una claridad en cuanto a la diferencia entre política y plan.

8. Las políticas y los planes

ES PRECISO ESTABLECER LA DIFERENCIA entre políticas y planes, pues se precisa claridad al respecto por parte de quienes tienen a su cargo su formulación, ya que en muchas ocasiones los planes se han planteado como políticas.

Con frecuencia se suelen presentar como política pública las campañas, los planes de lectura, las compras públicas y otras acciones del Estado. Todas estas acciones forman parte de la política, pero no lo son como política integral.

La política se diferencia de un plan fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- *Un plan tiene carácter operativo o de acción.* Es producto de un gobierno y, por lo tanto, generalmente no trasciende el período de ese gobierno, a menos que se establezcan acuerdos entre varias administraciones para darle continuidad.
- *Un plan tiene metas definidas en el corto y mediano plazos,* por su carácter de plan de acción. La política se plantea en el largo plazo e incluso con metas que se proyectan a términos indefinidos.
- *Por lo general, un plan tiene carácter sectorial* y, por lo tanto, solo atiende algunas de las prioridades requeridas por un sector, aunque, en ocasiones, compromete más de un sector. Sin embargo, un propósito más amplio, como es el de la democratización de la cultura escrita, precisa de acciones intersectoriales más amplias, podría decirse que en el caso de la lectura y la escritura debería comprometer todos los sectores del Estado, tanto en el nivel nacional como en los territoriales, pues todos tienen algún grado de responsabilidad con el hecho de que las personas usen la lectura y la escritura como herramientas para el cumplimiento de derechos como el de la salud, la vivienda, la libertad de expresión, etc. Para ello es necesaria la política.
- *La formulación de un plan no compromete de la misma manera a la ciudadanía que la política.* La participación ciudadana se convoca más a menudo para la formulación de una política y moviliza de una manera más amplia a la opi-

nión pública y, por la misma razón, implica, con mayor o menor compromiso, a sectores diferentes del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (abril 21 de 2006). Decreto 133 de 2006 “Por medio del cual se adoptan los lineamientos de Política pública de Fomento a la Lectura para el periodo 2006-2016”. <https://bit.ly/38xvfwz>
- Cavallo, Guglielmo y Roger Chartier. (2001). *Historia de la lectura en el mundo occidental*. Taurus.
- Plan Iberoamericano de Lectura Ilimita. (2004). *Agenda de políticas públicas de lectura*. Cerlalc-OEI. <https://bit.ly/38DTHMJ>
- Correa, Hernán Darío. (2009). *Lineamientos estratégicos hacia la construcción de una política social de adultos en Bogotá* [Documento inédito].
- Gil Calvo, Enrique. (2001). El destino del lector. En: Felicidad Orquín, *La educación lectora: encuentro iberoamericano*. Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- Lerner, Delia. (2001). *Leer y escribir en la escuela: lo real, lo posible y lo necesario*. FCE.
- Montes, Graciela. (2017). El espacio social de la lectura. *Buscar indicios, construir sentido* (pp. 367-385). Babel Libros.
- Ong, Walter. (1987). *Oralidad y escritura: tecnologías de la palabra*. FCE.
- Salamanca, Juan Carlos. (ago. 2015). *Políticas públicas: diseño, implementación y evaluación* [Ponencia presentada en el II Seminario Nacional de Actualización Académica]. Contraloría General de la República, Centro de Estudios Fiscales. http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/4memo/memo_semNal_actualizaAcademica02.html
- Universidad Pedagógica Nacional. (2013). *Estudio sobre las bibliotecas de Bogotá. Lineamientos para el plan estratégico 2014-2018* [Documento inédito].
- Yunes, Eliana. (2003). *Políticas públicas: modo de hacerlas* (Ponencia presentada en los Primeros Encuentros Regionales de Lectura y Escritura, Bogotá, julio 2002 y Armenia, agosto 2002). En: *De Antología 2* [Obra inédita].

En este libro se
emplearon las familias
tipográficas Cronos Pro
12/15 y Frutiger 32/38
puntos. Impreso en
papel Earth Pack de 90 g
La cubierta impresa en
cartulina C2S brillante
de 300 g.