

**Una experiencia institucional de metodología participativa:
Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020
Por Ada Guzmán**

Introducción

Para comenzar, quisiera afirmar algo que puede sonar evidente, pero que constituye un elemento importante a ser subrayado. La Política Nacional de la Lectura y el Libro no parte de cero, posee una historia más larga que es pertinente revisar. Mirar las acciones que la precedieron¹ y las lecciones que de éstas se derivan como ejercicio para retomar iniciativas que han dado buenos resultados y prevenir que no se repitan las falencias del pasado. Esto, a fin de poner en evidencia los esfuerzos de múltiples entidades y personas que han trabajado en favor del libro y la lectura en Chile, así como las dificultades y lo que ha estado en juego.

Una vez recuperada la democracia, en los albores de los años noventa, en 1993 el Estado promulgó la Ley del Libro, creando el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, norma vigente hasta la actualidad. Una década más tarde, a fines de 2003, con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, comenzaron los esfuerzos por contar con políticas públicas culturales y planes de fomento. Así, la primera Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010 (PNLL) sirvió de marco a distintos planes y programas de fomento lector en todas las regiones, aportando a que otras instituciones públicas vinculadas a los objetivos del fomento lector también realizaran importantes aportes. Sin embargo, esta política no contó con un seguimiento y evaluación que permitiera sistematizar información, dimensionar sus efectos y rendir cuenta integral de todo lo realizado a la fecha.

Cumplido su período de vigencia, en 2010 la política sectorial no fue renovada y el mundo de la lectura y el libro careció de un lineamiento público esencial para su desarrollo estratégico. Por ello, el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet subrayó entre sus medidas el compromiso de contar con una política pública y un plan nacional de fomento lector, iniciativas en las cuales se ha concentrado el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y el Consejo Nacional del Libro y la Lectura (CNLL), a partir del 11 de marzo de 2014.

A lo largo de estos años, es posible encontrar un conjunto de antecedentes relevantes que permiten establecer la labor del Estado en esta materia, en la que el CNCA y, en particular el CNLL, han cumplido un rol decisivo en el fomento de la creación, el fomento lector y el desarrollo de la industria del libro y su internacionalización, contando con planes, programas y proyectos financiados a través de distintos instrumentos. Entre éstos destacan: el concurso de proyectos del Fondo del Libro y la Lectura, los premios a mejores obras literarias, el Programa de Adquisiciones, el Plan Nacional de la Lectura y el Programa de Internacionalización, entre otros.

¹ Un entramado de acciones, encuentros y debates que desde el mundo de las asociaciones profesionales de la cultura del sector en conjunto con entidades del sector público y privado se constituyen en fundamentales, debiese al menos restituir: la Mesa por el Libro (coordinada por la Fundación Chile 21, en sus versiones 2001 y 2005, donde fue articulada por Ricardo Brodsky), la Mesa por la internacionalización del libro (organizada por Prochile en 2007).

Junto a lo realizado por el CNCA y el CNLL, otros actores relevantes han contribuido a fortalecer el ecosistema de la lectura y el libro. En esa línea, desde la Dibam, se impulsaron iniciativas como Biblioredes, la construcción de bibliotecas regionales y la ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Red de Bibliotecas Públicas. Por su parte, el Mineduc ha desarrollado programas orientados a fortalecer el gusto por la lectura desde la primera infancia.

Podemos indicar que hay avances y que la Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010 exhibe logros concretos. Sin embargo, la realidad indica que no son suficientes. La agenda de problemas del sector requería de la acción pública estructurada a través de una nueva política, que se hiciera cargo de la complejidad y de los cambios producidos en los últimos años, de garantizar el derecho a la lectura y a la oralidad de las culturas tradicionales (urbanas y rurales) y originarias, así como de los desafíos que significan las tecnologías digitales y las nuevas formas de comunicación.

En este sentido, el Estado a través del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes ha contribuido al fortalecimiento permanente del ecosistema de la lectura y el libro, a través del diseño de la actual Política, generando un conjunto de medidas asumidas de manera coordinada y articulada por las distintas instituciones del sector público involucradas, pero además incorpora de manera estratégica y decisiva la participación de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de la actual Política. Estos elementos son el sello que guiará la implementación de la Política del Libro en curso.

La Política Nacional de la Lectura y el Libro (PNLL) reconoce la importancia del acceso a la lectura y el libro como un derecho de todos y todas, que debe ser garantizado por el Estado como factor esencial en la formación de ciudadanos y ciudadanas, creativos, reflexivos y participativos. Esta Política plantea principios y compromisos, e indica objetivos y medidas, reconociendo al ecosistema de la lectura y el libro como un todo integral que requiere de un tratamiento sistémico, coordinado y articulado de los agentes públicos.

II Diseño de la Política

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), a través del Consejo Nacional del Libro y la Lectura (CNLL), convocó a un diálogo público-privado que se concretó en la constitución de siete mesas de trabajo en Santiago y 15 en regiones, en las que participaron más de 700 personas vinculadas a la lectura y al libro, contribuyendo a señalar los principales problemas de cada ámbito y definir los objetivos y medidas respectivas.

Estos diálogos se realizaron en Santiago y regiones desde agosto hasta fines de octubre de 2014, finalizando el trabajo de cada mesa con la generación de un informe que recogió y sistematizó el conjunto de propuestas emanadas a lo largo de este proceso, como base sustantiva para la formulación de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020.

Simultáneamente, la Universidad de Chile, a través de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, organizó en octubre un encuentro con escritores regionales e indígenas, bajo el nombre de *Parlamento del Libro y la Palabra*, y entregó formalmente al CNCA un

documento de propuestas que también ha sido considerado en la redacción de los objetivos y medidas de esta Política.

Luego se sistematizó y editó el documento de la Política, ordenando las opiniones y propuestas de los representantes de la sociedad civil y del sector público, organizando temas en común para clasificarlos y jerarquizarlos, para posteriormente en la redacción del documento agrupar conceptualmente ámbitos de acción que tienen un propósito orientador, objetivos, medidas e instituciones responsables. De este modo, la Política cuenta con 87 medidas que se distribuyen en cinco diferentes ámbitos: Lectura (25), Creación (15), Patrimonio bibliográfico (9), Industria e internacionalización (29) y Marco jurídico e institucional (9).

Dado el carácter sistémico que define esta Política, durante los meses de noviembre y diciembre de 2014, la Secretaría Ejecutiva del Consejo del Libro desarrolló diversas conversaciones con las instituciones del sector público involucradas en la Política, de modo de estructurar acuerdos sobre las demandas ciudadanas en la materia, y manifestar la voluntad del CNCA de llevar adelante esta Política y obtener su colaboración. Estos acuerdos referían a las medidas incorporadas en la reflexión final de la Política, en lo que concernía a cada institución. Esta tarea implicó correcciones en la formulación de cada medida y una mayor claridad sobre sus posibilidades de ser implementadas. Algunas de las medidas propuestas originalmente por las mesas ciudadanas y aprobadas por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Consejo del Libro no fueron aceptadas por el ministerio correspondiente, como son el IVA al libro y el precio fijo para el caso de Hacienda.

Las entidades que colaborarán en la PNLL y que forman parte del Comité Interministerial son: el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Minsegapres); el Ministerio Secretaría General de Gobierno (Minsegegob); el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (MinMujeryEG); el Ministerio de Educación (Mineduc); el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Cultura de la Cancillería (DIRAC) y la Dirección de Promoción de Exportaciones Prochile); el Ministerio de Economía, a través de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). Estas son las instituciones que determinan alianzas, consiguen recursos, definen acciones e implementan planes, programas y proyectos para la ejecución de las medidas de la PNLL.

En los niveles regionales o locales se mantuvo la interinstitucionalidad considerando los Gobiernos Regionales, las Direcciones Regionales de Cultura, las Secretarías Regionales de Educación, el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, las municipalidades, las oficinas de Corfo y Prochile, incluyendo universidades y fundaciones dedicadas al fomento de la lectura, de modo de lograr la implementación integral de la Política.

La publicación de la Política, el 23 de abril de 2015, junto al Plan Nacional de la Lectura 2015-2020, con ocasión del Día del Libro, dio por cumplidas dos metas del Gobierno. A partir de ese momento se abre una nueva etapa que no tiene precedentes y es la elaboración de un Sistema de Seguimiento Concertado del cumplimiento de la Política, en el cual Estado y sociedad civil organizada tienen responsabilidades distintas y complementarias. Una vez publicada la PNLL, se elaboró un sistema de seguimiento permanente, que permite verificar,

en el período en que se proyecta la Política, la implementación y cumplimiento de las medidas asociadas.

La elaboración de este sistema implica en primer lugar un compromiso público contraído por el Estado, de convocar las instancias que el sistema define y buscar los caminos para la implementación de las medidas. Implica asimismo una participación real y permanente de la sociedad civil organizada en las instancias que se convocan, de modo que aquellas demandas recogidas en forma de medidas y compromisos en un documento, se conviertan en cambios que fortalezcan el ecosistema de la lectura y el libro. La participación ciudadana cumple un rol fundamental para medir el avance de las medidas.

III Metodología

El CNCA, a través de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, ha avanzado hacia un nuevo modelo de gestión pública con participación ciudadana, donde los representantes de la sociedad civil organizada de la cadena de la lectura y el libro cumplen un rol fundamental en el monitoreo de las medidas de la Política.

En este sentido, la Secretaría del Consejo del Libro se apropia de la modalidad de seguimiento concertado, cuya particularidad pasa "... por la concertación entre Estado y sociedad civil. A partir de la confluencia de distintas fuentes de información y el desarrollo del diálogo—el planteamiento de preguntas, la construcción de respuestas, consensuándose las alertas y las recomendaciones—, se ha ido fortaleciendo un espacio de confianza y compromiso. El seguimiento concertado no es lo mismo que la supervisión o el control que debe realizar el propio Estado sobre los servicios que tiene responsabilidad de suministrar a la población. Tampoco es lo mismo que la vigilancia ciudadana que se realiza desde la organización independiente de la sociedad civil. El seguimiento concertado se puede valer de lo producido por la supervisión estatal o la vigilancia ciudadana, pero lo que se acuerde como alertas y recomendaciones tiene que ser aprobado por consenso"¹

De esta manera, usamos el término "seguimiento concertado" para referirnos al esfuerzo conjunto realizado por representantes de las instituciones del sector público y de los representantes de organizaciones de la sociedad civil organizada, para cumplir una función vital en el establecimiento de alianzas para dar cumplimiento a la implementación de las medidas de la Política, monitoreando su avance y proporcionando aportes en ámbitos complementarios a los estatales.

Actualmente el gobierno, a través del instructivo presidencial N°007 referido a la participación ciudadana en la gestión pública, manifiesta que la participación ciudadana es "...un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas".

Si nos detenemos brevemente en esta definición, podemos señalar que la participación de la sociedad civil en esta política pública avanza hacia una gestión del CNCA que incorpora el

¹. Reporte de Seguimiento Concertado. Programas Presupuestales Estratégicos para la Reducción de la Pobreza y la Protección de la Niñez. Página N°8. Octubre de 2008. Lima, Perú.

conocimiento ciudadano, implementando espacios y articulaciones con el sector público, poniendo en marcha un proceso de transformación interno del tejido social.

Ello deriva en que las personas conocen mejor la gestión pública y fortalecen sus capacidades como titulares de derechos, exigiendo su cumplimiento y ejerciendo su soberanía en asuntos de interés público, impulsando a participar de manera protagónica en la toma de decisiones en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Sin embargo, también es cierto que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas del CNCA, no depende sólo de la existencia de mecanismos participativos, sino de la capacidad de la sociedad civil para hacerlos exigibles.

De esta manera, la promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa no resulta en sí misma suficiente para instaurar el control social de los compromisos públicos asociados al involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés público. Creemos que es necesario y debe estar de la mano el ejercicio de derechos ciudadanos de opinar, contribuir, reclamar, apelar y exigir el mandato que la sociedad civil acuerda con el Estado.

IV Implementación de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020

En la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar de sus políticas, planes, programas y acciones a través de sus órganos de administración, lo que trae cambios en la cultura política del país, generando mayor conciencia ciudadana en el ejercicio de derechos, demanda de participación efectiva en asuntos públicos y una ciudadanía activa a través de la organizaciones de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, la implementación de la Política del Libro es un ejemplo de participación ciudadana que supera la etapa consultiva, creando un espacio para que esta pueda manifestar su pensar y tener un rol de cooperación para que sus demandas e ideas sean tomadas en cuenta y se complementen con el accionar del Estado.

La Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 es un diseño estratégico para los próximos cinco años y tiene un carácter sistémico, por tanto, además del ámbito de la Lectura contempla la Creación, la Industria, el Patrimonio Bibliográfico y el Marco Jurídico Institucional. En cada ámbito se proponen objetivos a cumplir y medidas que debemos concretar a través de los distintos ministerios que forman parte del Comité Interministerial. Dicho carácter sistémico, requiere de una acción articulada de las instituciones del Estado y de la participación de los representantes de la sociedad civil organizada vinculada a la lectura y el libro.

En esta etapa resulta imprescindible desarrollar nuevas estrategias de vinculación entre el Estado y la sociedad civil para que participe en este nuevo escenario. Es por esto que el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes avanza hacia un nuevo modelo de gestión pública con participación ciudadana, donde los representantes de la sociedad civil organizada de la cadena de la lectura y el libro cumplen una función vital en el establecimiento de alianzas

para dar cumplimiento a la implementación de las medidas de la Política, monitoreando su avance y proporcionando aportes en ámbitos complementarios a los estatales.

De esta forma, se elabora un sistema de seguimiento de la Política que contempla cuatro instancias; Comité Interministerial, Mesas Técnicas Públicas y Mesas Mixtas, desde las que se desprenden ocho Comisiones de Trabajo (Compras Públicas y Distribución, Internacionalización, Mediación, Pueblos Originarios, Patrimonio, Comunicación, Creación, Bibliotecas), con la finalidad de que el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes lidere el monitoreo y coordine su implementación desde el 2015 en adelante para verificar el avance de las 87 medidas comprometidas, además se diseñan y diagraman instrumentos de seguimiento para recopilar información, que permita registrar periódicamente el estado de avance de la Política. Este 27 de octubre se realizó, en el marco de la Feria Internacional del Libro de Santiago, el último estado de avance de la Política en un Plenario organizado entre el Estado y la sociedad civil, en donde se juntaron los actores de las diferentes instancias de seguimiento para dar cuenta en conjunto que actualmente la Política tiene un 64% de medidas con avances.

La instancia de seguimiento donde participa la ciudadanía son las Mesas Mixtas, a través de las Comisiones de Trabajo. Estas constituyen un espacio de reflexión y diálogo colectivo, encaminados a incorporar a la sociedad civil que se vincula a la cadena de la lectura y el libro. Su finalidad es facilitar la comunicación y generar un involucramiento sostenido en el tiempo, en el seguimiento concertado de las medidas de la Política. Se trata de establecer alianzas que den cumplimiento a la implementación de las medidas, monitoreando su avance y proporcionando aportes en áreas complementarias a las estatales.

Desde esta perspectiva, creemos que en la medida en que el sector del libro se comprometa activamente en la implementación de la Política, será posible generar sintonía entre las diversas necesidades y propuestas que tiene y la misión del Estado de contribuir a su desarrollo.

Esta política pública con el tiempo tenderá a desarrollarse en forma aún más participativa y deliberativa, ahora la tarea es que los ciudadanos reunidos territorialmente en cada región del país, acuerden propuestas de implementación de las medidas de la Política para entrar en un diálogo ciudadano con el sector público, que luego el Estado deberá ejecutar para responder ante la ciudadanía, se debe pasar a una nueva etapa, ya no es sólo consultiva sino vinculante, donde editores, escritores, profesores, bibliotecarios, distribuidores, libreros, fundaciones de fomento lector, sostenedores de establecimientos educacionales y organizaciones de pueblos originarios² vienen a aportar desde el sector del libro y la lectura una nueva forma de hacer política pública a través de mecanismo institucionales de participación, pero donde sin duda la sociedad civil ha tenido una proyección constituyente de su soberanía.

². Las organizaciones de la sociedad civil que participan en la implementación de la Política Nacional de la Lectura y el Libro son las siguientes: Recrea Libros, Fundación Fomento Lector Ranopla Chile, Editorial Hilo de Ariadna, Fundación Educacional Oportunidad, Colegio de Bibliotecarios, Mediadores de Lectura-Gestora Cultural, Sostenedores de establecimientos educacionales (DAEM, Corporaciones Municipales de Educación), Fundación Letras de Chile, PEN CLUB CHILE, Instituto de Arte, Cultura, Ciencia y Tecnología Indígena de Santiago (IACCTIS), Asociación de Editores Independientes de Chile, Cooperativa de la Furia del Libro, Cámara Chilena del Libro, Corporación del Libro y la Lectura, Sociedad de Derecho de las Letras (SADEL), Academia Chilena de Literatura Infantil-Juvenil, Fundación La Fuente, Fundación Había una vez, Biblioteca Escolar Futuro de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Sociedad de Escritores de Chile (Sech), Fundación Yo te leo

Bibliografía

1. Instructivo presidencial N°007 para la participación ciudadana en la gestión pública. 6 de agosto de 2014.
2. Gonzalo Delamaza. Año 2011. Revista Polis N°30. *Dimensión de lo público. Sociedad y Estado*. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades.
3. Ley 20.500 sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. 16 de febrero 2011. Ministerio Secretaría General de Gobierno.
4. Maria Rosa Boggio Carrillo. Perú. Diciembre 2011. Seguimiento concertado a políticas públicas de atención a la infancia.
5. *Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020*. Santiago. Chile. Año 2015. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Consejo Nacional del Libro y la Lectura.
6. Reporte de seguimiento concertado. Programas presupuestales estratégicos para la reducción de la pobreza y la protección de la niñez. Lima, Perú. Octubre de 2008.
7. *Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010*. Santiago. Chile. Año 2006. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Consejo Nacional del Libro y la Lectura.