

PLAN NACIONAL DE LECTURA:  
NOTAS SOBRE UNA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA LECTURA

*Por Ivana Mihal*

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - CONICET

**RESUMEN**

En este trabajo nos concentraremos en algunas modalidades que asume la implementación del Plan Nacional de Lectura (PNL) como un lineamiento donde se ponen en juego cuestiones relativas a la resignificación de esta política en el nivel nacional y en el interior de los territorios. Consecuentemente con ello, exploraremos las tensiones que implica su gestión en el ámbito de lo nacional y lo local. Para ello, desde un enfoque socioantropológico hemos realizado observaciones participantes y sin participación en actividades propuestas por el equipo técnico del nivel central del Plan, como también en el desarrollo de propuestas específicas que se llevaban a cabo en la Ciudad de Buenos Aires; entrevistas en profundidad a coordinadores del PNL de distintas jurisdicciones provinciales; charlas informales y encuentros asistemáticos y el relevamiento de fuentes documentales, en el período comprendido entre los años 2006-2007.

**Palabras clave:** Plan de lectura; Referentes; Políticas públicas; Nacional; Local.

NATIONAL READING PLAN: NOTES ON A POLICY TO PROMOTE READING

**ABSTRACT**

In this paper we focus on some models of the implementation of the National Reading Plan (NLP) as a guideline to discuss issues related to the new meaning of this policy at the national and local level. From this starting point, we will explore the tensions involved in its management, at the national and local level. To do this, from a sociological and anthropological perspective, we have carried out participant and non participant observations in activities proposed by the central technical team of the Plan, as well as in the development of specific proposals in the City of Buenos Aires. We also had in-depth interviews and informal meetings with the coordinators of NLP of different Provinces of Argentina and developed a survey of documentary sources, from 2006 to 2007.

**Key words:** Reading plan; Stakeholders; Public policies; National; Local.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo abordamos el estudio del Plan Nacional de Lectura, el cual se inscribe en una preocupación más amplia sobre las políticas de lectura existentes en nuestro país. Entendiendo a las políticas de lectura como políticas públicas, en donde lo público se configura a partir de la interrelación de diferentes actores, del Estado, la sociedad civil y el mercado (Gras, 1996; Portantiero, 2000; Zeller, 2007), hemos focalizado nuestro análisis particularmente en las políticas estatales (Oszlak 1997), es decir, en las respuestas que brinda el Estado en relación con esta cuestión. El presente trabajo conjuga las contribuciones de los análisis de las políticas públicas (Aguilar Villanueva 1994; Subirats 1989; Oszlak 1997, entre otros) que señalan la complejidad y riqueza de abordarlas como procesos que no son lineales, que no implican una serie de fases a seguir. En este punto, nos resultan significativos los estudios antropológicos sobre políticas, particularmente en línea con las políticas como elementos de construcción social (Bloj 2006, Grassi 2004; Shore y Wright 1997; entre otros). Siguiendo estos enfoques, entendemos la importancia de analizar una política pública, por cuanto ésta constituye un conjunto de preceptos y objetivos; lineamientos y toma de decisiones que orientan el desarrollo y ejecución de acciones (u omisiones) con respecto a una problemática que se quiere modificar. En los últimos años, las discusiones acerca de las responsabilidades de los distintos actores intervinientes en el ámbito de lo público se han intensificado. No obstante, nuestro interés en una de las líneas de actuación del Estado en materia de política de lectura responde a que sigue siendo éste el actor de más peso para instaurar elementos de consenso y participación de amplios sectores de la población.

A partir de estas consideraciones previas proponemos un estudio del Plan Nacional de de Lectura (PNL) implementado en el año 2003 por la entonces Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente<sup>1</sup> del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECyT). Un punto significativo de este PNL es precisamente que tomó como eje articulador la lectura como política pública. Esta apuesta a aunar un plan de lectura con una política pública, y no solamente educativa, es una idea que trasciende los marcos del propio estado nacional, y que podemos encontrar en otros países, que como el nuestro empezaron a definir planes o programas de lectura y entenderlos como "*...instrumentos de la puesta en marcha de políticas públicas de lectura...*" (Peña e Isaza 2005: 11). En otras oportunidades nos hemos extendido acerca la contribución de los organismos internacionales -principalmente el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y El Caribe (CERLALC), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)- en la definición y orientación de la lectura como problemática de interés público en el ámbito iberoamericano. Específicamente enmarcados en esta dirección de políticas públicas, éstos surgen principalmente con el establecimiento del *Plan Iberoamericano de Lectura (Plan Ilímita)*<sup>2</sup>, el cual instauró una serie de criterios y prioridades para desarrollar una Agenda Pública de Lectura -mediante encuentros y reuniones de actores públicos y privados- (Revesz 2004). Todo ello se ha traducido en los propios países en la generación de normativas nacionales y en acciones ligadas con diversos aspectos del libro y la lectura, algunas de las cuales se inscriben, luego, en los planes nacionales de lectura, siendo Argentina uno de ellos<sup>3</sup>.

Coincidimos con Peña y Cortés cuando señalan que "*...muy especialmente en los planes nacionales de lectura, es posible identificar elementos que apuntan a potenciar la gestión como un elemento crítico de las políticas públicas de lectura*" (Peña y Cortés 2004: 12). Por ello, en este trabajo nos concentraremos en algunas modalidades que asume la implementación del Plan Nacional de Lectura (2003-2007) como un lineamiento donde se ponen en juego cuestiones relativas a lo nacional y la resignificación de esta política al interior de los territorios. Consecuentemente con ello, exploraremos las tensiones que compromete su gestión en el ámbito de lo nacional y lo local. Para tal fin, desde un enfoque socioantropológico, en el período comprendido entre los años 2006-2007, hemos realizado observaciones participantes y sin participación en actividades propuestas por el equipo técnico de nivel central del PNL en la Ciudad de Buenos Aires, tales como un Encuentro de Referentes de Equipos Jurisdiccionales. También hemos realizado entrevistas en profundidad, charlas informales a integrantes del equipo técnico de nivel central del PNL y a referentes de

---

<sup>1</sup> Destacamos que el PNL correspondía a esa área del Ministerio de Educación en el momento en que realizamos nuestro trabajo de campo entre los años 2006-2007, dado que posteriormente ha habido cambios con respecto a ello.

<sup>2</sup> Disponible en [www.ilimita.info](http://www.ilimita.info)

<sup>3</sup> Mihal, 2008a.

distintas jurisdicciones provinciales. Complementamos todo ello con el relevamiento de fuentes documentales.

## UN CAMINO QUE ANTECEDE

¿Cuál es el camino que antecede la implementación del PNL en el 2003?, debemos decir que este camino ha sido inestable y con muchas interrupciones en su transitar. En este sentido, encontramos en nuestro país dos antecedentes: uno que se remonta al período de transición democrática, y otro correspondiente al año 2000.

El primero<sup>4</sup>, podemos situarlo en los inicios del año 1986 cuando surge formalmente El Plan Nacional de Lectura denominado "Leer es crecer", con el apoyo de la UNESCO y dependiendo de la Dirección Nacional del Libro de la Secretaría de Cultura, incluida en aquel entonces dentro de la estructura del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación (Wortman y Bayardo 2005). Respecto de las políticas de lectura y la incidencia que tuvo éste en tanto primer antecedente, una de nuestras entrevistadas, referente jurisdiccional de una provincia mencionaba: "...El problema de las políticas de lectura en la Argentina es deplorable, es espasmódico, interesa poco, hay más de declaración que de cuestión de llevarlo a la práctica". Y agregaba: "de los planes de lectura, el primero, el de los años '80, el del alfonsinismo..., festejamos mucho la vuelta a la democracia y pensamos realmente que era un momento potente y fértil de la Argentina. Que después haya terminado mal, es otra cuestión."

En líneas generales, este Plan de Lectura desarrollaba sus actividades en articulación con las bibliotecas populares del país, instituidas desde la época sarmientina, las cuales junto con las escuelas funcionaban como instituciones de referencia, convocantes de la población. Un elemento central es que no realizaba compras de libros para dotar o renovar el patrimonio bibliográfico, sino que trabajaba con el material existente en tales instituciones; y si bien empezó siendo un plan que se inició con bibliotecas de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires luego se expandió al resto del país, por un lado, y por otro hacia otro tipo de bibliotecas (escolares, municipales y ubicadas en áreas rurales). Para algunos referentes este Plan logra instalar, "posicionar" la relación entre literatura y escuela, en el ámbito educativo, relación que era marginal hasta ese momento. No tenía una planificación previa con respecto a la cobertura geográfica o institucional<sup>5</sup>, la modalidad operacional consistía en que las propias instituciones y/o particulares eran las que convocaban la presencia del Plan en sus localidades y no a la inversa<sup>6</sup>. Respecto de la falta de continuidad e irrupción definitiva a inicios de los '90, ésta se vincula con el cambio en el poder del gobierno nacional.

El segundo antecedente, lo constituye el Plan de Lectura del MECyT, originado en el año 2000, el cual no llegó a consolidar su implementación ya que en el año 2001 se interrumpe en concomitancia con los cambios de la coyuntura política, con la renuncia de De la Rúa a la presidencia del país<sup>7</sup>. Según un integrante del equipo técnico del plan de lectura de ese momento, éste constituyó "...una política pública con intermitencias"; dado que en el 2001 deja de funcionar, a lo cual añadía: "al no estar integrado a la estructura del Ministerio se cierra". Esta interrupción es vinculada al contexto político más general; pero fundamentalmente con las precarias condiciones

---

<sup>4</sup> A partir de entrevistas realizadas a los funcionarios, personal técnico y referentes jurisdiccionales, entre otros, del PNL correspondiente al período 2003-2007, surgió como experiencia significativa de muchos de estos entrevistados la participación en el Plan Nacional de Lectura al que denominaban "El Plan de Hebe Clementi", denominación que respondía al nombre de su coordinadora o, en otras palabras, de su gestora.

<sup>5</sup> Los datos consignados con respecto a este Plan han sido recabados a partir de entrevistas en profundidad, charlas informales con talleristas, funcionarios y personal técnico que participó en dicho Plan; tanto como de documentos y material de difusión elaborados en la época.

<sup>6</sup> Para realizar la convocatoria del Plan los mecanismos eran los siguientes: primero enviar una nota escrita al Plan, luego de la recepción de la misma desde el Plan se comunicaban telefónicamente con la institución solicitante del encuentro y se pautaban fechas y horarios y se establecía el número de los talleristas con que contarían. Es decir, una vez que eran convocados, viajaban y se quedaban en las localidades y desarrollaban dos o tres talleres por día. Algunas de las actividades llevadas a cabo se vinculaban directamente a los intereses de quienes demandaban la el Plan.

<sup>7</sup> Este intento es un primer antecedente en el área de educación. No obstante, durante el período de la Presidencia de Alfonsín se desarrolló un Plan Nacional de Lectura que dependía del área de cultura.

institucionales a las que estaba sujeto, las cuales obstaculizaron sus posibilidades de afianzarse sólidamente como una política de promoción de lectura.

Conjuntamente con el PNL el Ministerio de Educación propone la Campaña Nacional de Lectura la cual a través del desarrollo acciones masivas -como el fomento de la lectura en eventos de gran convocatoria de la población- buscaba difundir la lectura e instalar esta temática en los medios de comunicación y en la sociedad en general. Así ambos -Plan y Campaña- llevaban a cabo un conjunto de actividades que funcionaban simultáneamente en el período 2000-2001.

Este segundo Plan de Lectura comenzó instalando el tema de la lectura en las provincias y varios de los talleristas, personal y referentes provinciales de este período serán convocados nuevamente en el PNL del año 2003, tal como lo expresa una referente jurisdiccional: "yo empecé como tallerista del PNL en el año 2000 que se hizo la primer experiencia de esta gestión... En ese momento éramos 17 provincias..." Como hemos mencionado, este Plan no se caracterizó por su prolongación en el tiempo, por cambios gubernamentales operados a nivel nacional. Sin embargo, algunas pocas provincias continuaron sus acciones, las cuales se sustentaron en las voluntades personales de algunos integrantes de los equipos provinciales: "nosotros seguimos después que desaparece en la gestión de De La Rúa, desaparece el equipo que ahora está en el Plan". En este sentido, se destaca que la continuidad de tales acciones se sostuvo: "...medio voluntariamente con un grupo de gente que estaba interesada en esos temas y que venía también de la universidad y de algunos terciarios. Hicimos algunas acciones, sobre todo, de capacitación docente, de talleres con docentes."

Ahora bien, estas provincias han ido generando distintas instancias de promoción y formación/capacitación de la lectura en sus territorios, aún en el marco de las limitaciones que plantea el retiro de la intervención del PNL como lineamiento del Estado a nivel nacional. No obstante, es posible reconocer que la realización de esas acciones, es decir, de una trayectoria de trabajo, las ha ido posicionando o fortaleciendo frente a otras provincias que discontinuaron sus acciones.

## ACERCA DEL PLAN NACIONAL DE LECTURA (2003-2007)

En el 2003, ya con nuevo mandatario a nivel nacional y sus correspondientes autoridades a nivel ministerial, se efectúa el Plan Nacional de Lectura (PNL), cuyo equipo de gestión permanecerá a cargo en el período 2003-2007. A modo de síntesis, podemos decir que este nuevo Plan, presentará una serie de divergencias respecto a los planes que lo antecedieron. Una de estas diferencias es su inclusión en el marco normativo educativo vigente, tal como lo expresa en un discurso<sup>8</sup> una funcionaria del Ministerio de Educación: "hijo creo de ese camino que ha recorrido el Plan de Lectura me parece es la presencia de las cuestiones ligadas a la lectura en tres lugares diferentes de la nueva Ley de Educación Nacional: la lectura, las bibliotecas, los libros están presentes". Luego de destacar la incidencia del PNL en la consecución de ese logro agregaba: "el artículo 11 es el que plantea lo que es la política educativa, allí se dice que tanto el Ministerio como los Consejos deberán fortalecer la centralidad de la lectura en la escuela para buscar consolidar la educación a lo largo de toda la vida, la constitución de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento". En este sentido, la relevancia que asume el PNL se vincula al énfasis de dar centralidad a la lectura como parte de un derecho educativo y ciudadano con la incorporación de esta temática en la Ley Nacional de Educación del 2006. La promulgación de esta Ley constituirá un nuevo escenario que servirá de marco al establecimiento de una línea de acción en materia educativa destinada a promover la lectura. Es fundamental considerar este punto, puesto que la Ley posiciona el eje lectura-escritura en articulación con la formación de ciudadanía, resignificando así en parte al derecho educativo y también ampliando el horizonte desde el cual se piensa la ciudadanía<sup>9</sup>. En suma, este marco normativo es invocado conjuntamente con una voluntad política expresa de que el Estado nacional y federal, establezca los medios necesarios para que esto se materialice en acciones concretas, al respecto una funcionaria vinculada al PNL afirmaba: "...también la Ley prevé, creo que es el artículo central, donde se plantea lo más concreto, el

---

<sup>8</sup> Instituto Bernasconi, abril de 2007.

<sup>9</sup> Mihal, 2008b.

Estado Nacional y los Estados provinciales deberán proveer de bibliotecas a todas las escuelas, apoyarlas en aquellas donde hay o crearlas en aquellas donde no hay y esto puede ser en programas de lectura, políticas del libro y la lectura.”

En este sentido, sostenemos que el PNL conformará una de las acciones más destacadas en el marco de las políticas estatales a desarrollar en pos de la problemática de la lectura. La existencia de un PNL nos da, ante todo, la definición de un lineamiento político que implica una finalidad concreta, aquella consistente en generar una acción respecto a la lectura. Este objetivo traducido en el PNL consta de la viabilidad política, viabilidad necesaria para que la lectura formara parte de la agenda del Estado. Pero también esta viabilidad resulta necesaria para que en consecuencia se destinen recursos financieros, administrativos y humanos en pos de llevar a cabo el plan. Un plan de lectura entendido en el marco de una política, requiere de recursos, pero también de tiempos y lugares determinados (Leiferman 1996 cit. en Olmos 1999). Asimismo, este PNL plantea una cobertura centrada en lo nacional; idea de una acción que en el marco de una política se lleva a cabo en todo el territorio del país. Finalmente, nos habla de sentidos y significaciones hacia la lectura, mediante los cuales se busca una orientación hacia el desarrollo simbólico de la sociedad. Las políticas no son neutras (Bloj 2006), desde esta mirada el PNL conforma un conjunto de intervenciones que se sustenta en una definición respecto a la lectura y aquello que se pretende modificar con la ejecución de esta política. Algunas de estas definiciones eran así expresadas por un integrante del equipo técnico del PNL: “asumimos que la lectura es una práctica cultural donde los sujetos este..., los sujetos llegan a las instituciones atravesados por una cultura determinada (...), no enseñamos a leer en cualquier lado sino que enseñamos en instituciones con historia...” Reconociendo que “la lectura” no es una abstracción sino una práctica que opera en determinados contextos sociales e históricos, el PNL se propone como un lineamiento que no se implementa en un vacío institucional o desconociendo las trayectorias que la lectura ha tenido en las instituciones educativas sino trabajando articuladamente con ellas y situándolas como el eje central al que apuntan mediante sus acciones.

Concretamente, el PNL se propone un trabajo en el ámbito escolar. A diferencia del Plan de Lectura (2000-2001), cuando el PNL es relanzado en el 2003, se divide quedando circunscripto el PNL al área educativa, en tanto que la Campaña de Lectura abarcará un conjunto de acciones puntuales destinadas a difundir y promover la lectura en el ámbito extraescolar (el ejemplo más conocido mediáticamente de las acciones de la Campaña ha sido la distribución de libros en canchas de fútbol). Uno de los motivos argumentados por un integrante de los equipos técnicos de los planes 2000-2001 y 2003-2007, ha sido que: “en el 2000 estaba todo junto y la verdad es que no podíamos con todo”. Así el PNL comienza en el 2003 una gestión que apunta explícitamente a centrar sus objetivos en el sistema educativo, “en lo pedagógico”. Las principales acciones proyectadas por el equipo técnico de nivel central del PNL realizadas desde ese momento hasta el año 2007, fueron organizadas en las siguientes líneas de acción: “a) literatura infantil y juvenil; b) multiculturalidad, es decir aquello que se relaciona con educación bilingüe; c) escuela media y literatura Infantil; d) lectura para adultos; e) narración oral; f) relación entre literatura y otras artes.”

El Plan plantea una articulación transversal, un eje transversal en el Ministerio a través de un conjunto de acciones que atraviesan e involucran los distintos niveles educativos, entre ellos el PIIE<sup>10</sup>, programa que según nos comentaba una integrante del equipo técnico “consiste en bibliotecas para escuelas urbanas marginadas. Hay un total de 500 a 2500 escuelas con 500 libros a cada escuela, libros de distinto tipo (didácticos, de literatura infantil...) y dinero para comprar 50 libros más que tengan que ver con el proyecto institucional de cada escuela”. Asimismo, con la Academia Argentina de Letras y con la Campaña de Lectura “se trabajó en PROMSE”<sup>11</sup>. De este modo, “se eligieron 100 libros, la elección la hizo la Academia, para 6000 escuelas medias del país (...)”. En cuanto al Proyecto Escuelas Rurales “del que participan 12000 escuelas del país, en 3 grupos de 4000”, éste consiste en la entrega de 60 libros diferentes “para nivel inicial, 60 para EGB1 y 2, y 60 para EGB3”. Un elemento distintivo que se señala es que “también se hace una biblioteca a medida”. Finalmente, en esta enumeración nuestra entrevistada destaca “el Proyecto de 100 libros, que es de cobertura universal”, mediante el cual se entrega una caja que contiene 20 libros a cada una de las salas de 5 años: “siempre hablando de escuelas estatales, para la parte particular no podemos cubrirla...”

---

<sup>10</sup> Programa Integral para la Igualdad Educativa.

<sup>11</sup> Programa para Mejoramiento de la Escuela Media.

Dos cuestiones fundamentales surgen de esta entrevista con referencia a la gestión del plan: la primera consiste en la transversalidad; la otra con la universalidad. Respecto de la primera, el diseño del PNL se hizo pensando en atravesar los distintos programas que se desarrollan desde el Ministerio de Educación, interactuando con ellos, reconociendo así los diferentes niveles educativos que lo integran. En relación a lo segundo, se propone una cobertura universal en la medida en que se intenta abarcar a todas las escuelas públicas del país. Uno de los puntos que se destacan como notables en cuanto al desarrollo de este PNL es la dotación de libros a las escuelas y bibliotecas escolares del país, como parte de una visión integral de la promoción del libro y de la lectura.<sup>12</sup>

De este modo, el PNL se propuso intervenir en el área de educación, involucrando a los ministerios y secretarías de educación correspondientes a las 24 jurisdicciones que conforman el territorio nacional: 23 provincias y la Capital Federal a la que el PNL considera como una jurisdicción más. Ahora bien, Argentina como país federal, reconoce tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Cada provincia tiene su propia constitución y leyes que la rigen, así como competencias específicas (Bayardo, 2008). En la Ciudad de Buenos Aires, se superponen las jurisdicciones del gobierno nacional y la del propio gobierno local, puesto que ambas desarrollan acciones tendientes a la promoción de la lectura. Si bien el PNL contempla a esta ciudad como otra de sus jurisdicciones no le destina recursos financieros. El Programa de Lectura del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) -que surge en el año 2001, cuenta con un presupuesto propio para su desarrollo-.

Desde el PNL se trabaja articuladamente con las provincias, las cuales tienen a su cargo elegir un "referente" provincial el cual gestiona e implementa las acciones del Plan en su jurisdicción. Como señalamos anteriormente, algunos de ellos habían sido convocados, bajo esa figura o como talleristas, en el Plan de Lectura (2000-2001), mientras que otros se incorporan a partir del año 2003. Ahora bien, desde el equipo técnico de nivel central del PNL se sostiene que: "cada provincia propuso un referente con el cual nosotros trabajamos, en eso no tenemos incumbencia". Sin embargo, la designación de éstos por parte de las provincias genera controversias, puesto que: "generalmente es alguien del Ministerio de Educación de la Provincia con un perfil afín o elegido porque sí. Es decir, no cobran por ser referentes. Así nos tocaron super dinámicos y activos (...) y referentes que hacen muy poco..." A su vez, éstos en cada jurisdicción conforman sus propios equipos técnicos con profesionales y/o personal dedicados a trabajar en los programas o planes de lectura los cuales son designados por las propias provincias. De modo tal que cada provincia define sus prioridades a la hora de establecer los equipos técnicos así como también el desarrollo de los propios objetivos y actividades que se proponen para implementar un programa de lectura. Es por ello que en el desarrollo de estos programas provinciales de lectura también se expresa la subjetividad de los referentes jurisdiccionales a la hora de establecer su diseño y ejecución al interior de sus respectivos territorios, en este sentido la subjetividad de los distintos actores es un componente en la formulación de la política pública de lectura (Peña y Cortés 2004)

Asimismo, las provincias que han realizado acciones continuadamente, más allá de los cambios operados en la gestión gubernamental durante el transcurso del 2001, resultaron ser en el PNL (2003-2007) también aquellas provincias que se destacan a la hora de reconocer desde el nivel central las acciones implementadas en dicho período.<sup>13</sup> Así los programas de lectura provinciales expresan distintas formas de promover la lectura, y en esto también encontramos una serie de tensiones. Podemos citar desde el caso de la provincia de Tucumán que apuntó a la formación/capacitación de 1200 docentes durante el año 2004, dispositivo de intervención que ha ampliado posteriormente, hasta el caso de la provincia de Jujuy donde se priorizó la conformación de "núcleos lectores" compuestos por diversos actores sociales como amas de casa, desempleados, docentes, jubilados, entre otros que desarrollan escenas de lectura en espacios públicos (plazas, centros de salud, clubes, etc.). De este manera, a través del primer ejemplo vemos cómo existe un trabajo de fuerte intervención estatal que apunta al rol del docente como lector y como "mediador a

---

<sup>12</sup> "El Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus recibió hoy un reconocimiento de los representantes de más de 40 editoriales por su labor en la promoción del libro. Durante el acto, Filmus recordó: "cuando asumimos el promedio de libros por chico era de 1 a 3 y hoy ya estamos arriba del libro por cada niño y niña argentino. Agradezco el acompañamiento de las editoriales que nos permitió llegar con libros a todas las escuelas del país". En la misma nota se destaca que "su gestión fue la que más textos compró: una cifra total de 15.500.000 ejemplares con una inversión de 190 millones de pesos". Gacetilla de Comunicación y prensa, MECYT, 05-12-07.

<sup>13</sup> Esto pudo observarse tanto a nivel de fuentes documentales, como por ejemplo material elaborado por el equipo técnico de nivel central como también en eventos tales como la Feria del Libro donde los referentes de esas provincias relatan sus experiencias.

la lectura” con los alumnos. En el segundo ejemplo citado, observamos que si bien desde el PNL se apunta a instalar la lectura desde espacios fuertemente institucionalizados como lo constituyen las escuelas, en esta provincia se recorrió un sentido inverso en la implementación de su propio programa de lectura, comenzando por un contexto más amplio que el escolar para empezar específicamente por el nivel educativo recién a partir del año 2006.

Ahora bien, esto es visto por algunos referentes como un aspecto problemático: “cada provincia aplica el Plan de acuerdo a su buen saber y entender y eso te muestra una gran diversidad, una gran heterogeneidad y bueno...” De modo tal, podemos observar que la incidencia del PNL en la configuración de los programas de lectura de las provincias se encuentra a veces condicionada por las instancias de gestión local. En este sentido, entre los lineamientos teóricos y la puesta en práctica de las políticas existen un conjunto de mediaciones que van modificando y resignificando la política tal cual se la planteó (Rabossi 1999). Así la implementación de una política siempre constituye un aspecto crucial en cuanto deriva de un proceso de toma de decisiones que se llevan a cabo continuamente (Zeller 2007)

Por último, es importante destacar un punto significativo que nos revela otro tipo de tensiones y disputas entre el estado de nivel nacional y las provincias. En el mes de abril de 2007 en la Ciudad de Buenos Aires, organizado por el equipo técnico de la PNL se llevó a cabo el “Encuentro de Referentes y Equipos Jurisdiccionales”. Este encuentro cuya modalidad consistió en un seminario de capacitación e intercambio se realizó en algunos días previos a la Feria del Libro y constituyó un espacio de reunión de los equipos de todas las provincias. En dicho año Santa Cruz atravesaba fuertes conflictos con el MECyT por lo cual los referentes de esta provincia estuvieron ausentes. Resulta entonces relevante recordar que el Estado no constituye un actor monolítico sino por el contrario, un universo en el cual las voces de múltiples actores complejizan su intervención (Rubim et.al 2006). En esa complejidad está enmarcado el PNL, en las tensiones y negociaciones que se desarrollan entre el estado nacional y las provincias como también al interior de cada una de ellas y de las localidades que componen sus jurisdicciones.

## REFLEXIONES FINALES

Al principio de este artículo planteábamos que una política de lectura aún cuando tenga por protagonista al Estado implica distintos actores y disputas y negociaciones entre ellos e incluso en los dominios del propio ámbito estatal. En este sentido, hemos destacado al interior de un plan específico las controversias generadas entre lo local y lo nacional, recuperando las perspectivas de los integrantes de los equipos de los programas provinciales y del propio equipo técnico del PNL de nivel central. Precisamente las modalidades en las que opera el PNL implican mecanismos de gestión que conllevan a que aunque en sus formulaciones previas se apunte a un sentido claro en cuanto a la escuela como institución principal, en concreto generan prácticas heterogéneas. Asimismo, señalamos la flexibilidad en el modo de operar como una de las características centrales del PNL, es decir, que no se determinen líneas verticalmente desde la coordinación general sino que cada provincia pueda elegir qué tipo de dispositivos y estrategias de acción llevar a cabo. Esa misma flexibilidad hace a la heterogeneidad de las propuestas realizadas en las distintas provincias como así también a los perfiles de formación de los equipos de trabajo, lo cual ha sido evaluado por los propios referentes provinciales como un aspecto tanto positivo como negativo del Plan. El PNL se plasma así en territorios que disputan y negocian los sentidos y orientaciones de sus propios planes o programas provinciales, en asignarle relevancia, viabilidad y un lugar en la agenda de sus provincias. Entonces, la implementación de estos programas y su incidencia en las provincias también se vinculan a un contexto más general de vinculación entre el Estado y los niveles educativos, tal como han expresado los referentes jurisdiccionales. En este sentido, los lineamientos formulados por los equipos técnicos de nivel central si bien influyen en la realización de acciones ligadas a la lectura al interior de los gobiernos provinciales, no implican una aplicación directa, puesto que las políticas también se negocian y construyen en lo cotidiano.

La cuestión crítica más importante a considerar es -circunscribiendo el panorama hacia quienes formulan y gestionan el PNL (funcionarios, personal técnico, capacitadores, referentes, entre otros) que estas políticas focalizan sus acciones en las escuelas proponiendo a los docentes como los principales destinatarios, puesto que apuntan a que éstos se transformen en mediadores a

la lectura, a sensibilizarlos para que a partir de su propia experiencia favorezcan la lectura en las aulas. Esto es un punto central y paradójico por cuanto el PNL no desarrolla una estrategia de promoción de la lectura en el período de formación de los docentes, con lo cual queda en lo concreto cercenada una parte fundamental del sistema educativo.

Otro aspecto polémico del PNL consiste en que aunque depende del MECyT no forma parte de su organigrama. Con ello queremos apuntar que quizás este tipo de políticas que surgen inicialmente motivadas por el papel de los organismos internacionales en vinculación con los estados nacionales, no sean visualizadas como prioritarias en la agenda por los distintos actores que conforman el Estado, sino como parte de gestiones gubernamentales concretas que hacen peligrar la continuidad de este tipo de acciones.<sup>14</sup> A modo ilustrativo podemos decir que durante el transcurso del año 2008 hubo cambios en el personal que componía el equipo técnico de nivel central. Frente a este panorama, consideramos que hasta el momento el PNL no tiene tanto un carácter de política de Estado sino un alcance más coyuntural, como política de gobierno.

Así a la hora de analizar una política desde el rol que juega el Estado es preciso tener en cuenta que éste constituye un universo en el cual se desarrollan disputas y tensiones entre los actores que lo constituyen. Si bien hemos señalado tensiones existentes en la articulación entre los niveles provinciales y el nivel nacional éstas no invalidan la riqueza que dicha articulación puede generar para el desarrollo de lineamientos que contribuyan a mejorar y otorgarle continuidad a estas acciones. Subrayamos, además, como un aspecto significativo del PNL que la priorización de la idea de plan y no de acciones o experiencias aisladas constituye un punto de partida para el desarrollo de una política pública de lectura. Es decir, en tanto las iniciativas se encuentren encuadradas bajo esta idea rectora es más favorable para la consecución de políticas que impliquen las instancias de planificación y evaluación así como los recursos y mecanismos necesarios para llevarlas a cabo.

Finalmente, las controversias y tensiones suscitadas a partir de la implementación de una política en particular, como es el caso del PNL, evidencian que no es posible cristalizar nuestra mirada acerca de ella. Las significaciones y mediaciones que operan en el contexto en el que las políticas se desarrollan configuran también las modalidades y los principales aspectos que éstas asumen en lo concreto.

---

<sup>14</sup> Mihal, 2008a.



## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel A. Porrúa Grupo Editorial, 1994.
- Bayardo, Rubens "Políticas Culturales en la Argentina" Rubim, A. y Bayardo, R. (Orgs.) *Políticas culturales en Iberoamérica*. Salvador: Eufba, 2008, pp. 19-49.
- Grassi, Estela "Políticas Sociales e Investigación Antropológica" Hintze, Susana (Coord.) *Políticas Sociales: Contribución al debate teórico- metodológico*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del C.B.C. UBA. 1996, pp. 63-85.
- Bayardo, Rubens y Wortman, Ana. "La cuestión de los consumos culturales en la Argentina: el impacto políticas culturales y de la crisis del Estado" Ponencia presentada en el XXV Congreso ALAS, Porto Alegre, agosto 23-24 de 2005.
- Bloj, Cristina "Investigación social y políticas públicas: un binomio polémico" Nievesrico, M. y Marco, F. (Coord.) *Mujer y Empleo: Reforma de la Salud y la Salud de la Reforma en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006.
- Mihal, Ivana "Políticas culturales de lectura: sobre la construcción de lo global y lo local en el ámbito iberoamericano" en CD del I Congreso Internacional "Artes en Cruce: Problemáticas Teóricas Actuales". Facultad de Filosofía y Letras. UBA. 01 al 03 de octubre de 2008a.
- Mihal, Ivana. "El derecho a la lectura: apuntes para pensar los derechos culturales y su relación con la ciudadanía". *Publicación CIFYH* [Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades "María Saleme de Burnichón". Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba]: 2008b, Año 6, N° 5: 563-580.
- Olmos, Héctor "Introducción al diseño y la ejecución de políticas culturales" Ponencia presentada en las Jornadas de Gestión Cultural. Secretaría de Cultura. Universidad Nacional de Rosario. Rosario.1999.
- Oszlak, Oscar *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.
- Peña, Luis y Cortés, Pedro "Las políticas públicas de lectura: una visión desde sus actores" Reunión de Expertos para la formulación de una Agenda de Políticas Públicas de Lectura. Cartagena de Indias, Colombia, 13 al 15 de septiembre. 2004. Consultado el 23/11/2005, [www.ilimita.info](http://www.ilimita.info)
- Peña, Luis e Isaza, Beatriz *Una Región de Lectores. Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica*. Cerlalc. OEI. Plan Iberoamericano de Lectura -ILIMITA-. Colombia. 2005. Consultado el 19/05/2006, <http://www.cerlac.org>
- Portantiero, Juan Carlos *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2000.
- Revesz, Bruno "¿Qué significa pensar la lectura como un asunto de política pública?" Reunión de Expertos para la formulación de una Agenda de Políticas Públicas de Lectura. Cartagena de Indias, Colombia, 13 al 15 de septiembre. 2004. Consultado el 23/11/2005, <http://www.ilimita.info>
- Rabossi, Fernando "Acerca de la cultura de las políticas culturales" *Revista "Publicar" en Antropología y Ciencias Sociales* [Colegio de Graduados en Antropología. Universidad de Buenos Aires]: 1999, Año VII n° VIII: 117-134.
- Rubim, Albino; Oliveira Rubim, Iuri; Pitombo Vieira, Mariella (2006). "Actores sociais, redes y políticas culturales". En: CAB *Cátedras de Integración Convenio Andrés Bello 2*, Brasil. Edición del Convenio Andrés Bello.
- Shore, Cris, Wright, Susan. "Introduction. Policy: a new field of anthropology". Shore, C., Wright, S. (Eds.). *Anthropology of Policy. Critical perspectives ou governance and power*. Londres: Routledge, 1997, pp. 3-39.
- Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Zeller, Norberto. "Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas". Buenos Aires: Dirección de Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública. 2007. Consultado el 8/07/2008, [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas\\_publicas/politicas\\_publicas.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicas_publicas.pdf)